

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ  
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Суспільне врядування,  
регіональний розвиток та самоврядування»

**Тема : «Механізми публічного управління: принципи формування  
та модернізації»**

Виконавець: студент гр. 103 МЗ Крижевський Євгеній Євгенійович

Керівник: к.н. з держ.упр., доцент Євтушенко Ольга Анатоліївна

Консультанти з окремих розділів  
пояснювальної записки: \_\_\_\_\_ к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_ к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.

Київ 2020

## НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти

Кафедра публічного управління та адміністрування

спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри

Н. М. Грущинська

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

### ЗАВДАННЯ

#### на виконання дипломної роботи Крижевського Євгенія Євгенійовича

1. Тема роботи: **«Механізми публічного управління: принципи формування та модернізації»** затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р.

№ 2361/ст.

2. Термін виконання роботи: з 05.10.2020 р. по 31.12.2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо дослідження механізмів публічного управління.

4. Зміст пояснювальної записки: теоретико-методологічні засади формування механізмів публічного управління; аналіз механізмів публічного управління в органах виконавчої влади (на прикладі Київської ОДА); удосконалення механізмів публічного управління та їх модернізація в ОДА.

5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу: 5 таблиць, 8 рисунків. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (10 сл.).

## 6. Календарний план-графік:

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	05.10.2020-13.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	14.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

## 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, Підпис	
		Завдання видав	Завдання Прийняв
1. Теоретико-методологічні засади формування механізмів публічного управління	к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Аналіз механізмів публічного управління в органах виконавчої влади (на прикладі Київської ОДА)	к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Удосконалення механізмів публічного управління та їх модернізація в ОДА	к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ к.н. з держ.упр., доц. Євтушенко О.А.

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Крижевський Є.Є.

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи: «Механізми публічного управління: принципи формування та модернізації»:

101 с., 8 рис., 5 табл., 72 літературних джерела.

Об'єктом роботи є удосконалення механізмів публічного управління та їх модернізація.

Метою роботи є дослідження механізмів публічного управління та їх модернізації в Київській ОДА.

Методи дослідження: аналізу та синтезу, індукції та дедукції – для визначення сутнісних ознак публічного управління; структурно-функціональний – для розкриття механізму формування публічного управління; порівняльний аналіз – для співставлення показників ефективності публічного управління в Київській ОДА; статистичні та аналітичні методи, абсолютних та відносних величин, узагальнюючих характеристик – для характеристики стану та тенденцій розвитку публічного управління в Київській ОДА; системний підхід – для визначення системи заходів з модернізації публічного управління.

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО, ОРГАНИ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ**

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ .....	9
1.1.Сутність, значення та розвиток механізмів публічного управління.....	9
1.2.Класифікація механізмів публічного управління .....	16
1.3.Методологічні засади формування та розвитку публічного управління в Україні .....	22
Висновки до розділу 1 .....	33
2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ ОДА).....	35
2.1. Аналіз формування механізмів публічного управління в Київській ОДА .....	35
2.2.Діагностика сучасних управлінських технологій у діяльності Київської ОДА.....	56
2.3. Проблеми формування механізмів публічного управління у діяльності Київської ОДА .....	64
Висновки до 2 розділу .....	73
3.УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ МОДЕРНІЗАЦІЯ В ОДА.....	75
3.1.Європейські тенденції модернізації публічного управління: досвід для України .....	75
3.2. Напрямки удосконалення механізмів публічного управління в ОДА та органах виконавчої влади в Україні.....	83
Висновки до розділу 3 .....	90
ВИСНОВКИ.....	92
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	96

## ВСТУП

Управління країною як соціально-економічною системою зумовлює залучення до процесу ухвалення управлінських рішень представників усього громадянського суспільства. Таке управління спирається на архетипи демократії й на рівні держави набуває рис публічності. Безперечно, публічне управління не може не розвиватися, якщо не спирається на архетипи демократії, які, власне, і стимулюють процеси суспільної трансформації, транспарентність представницької влади, її відповідність демократичному управлінню. Усе це не може не забезпечувати ефективність регіонального управління, його, так би мовити, природного характеру.

Сьогодні в Україні відбувається процес становлення децентралізованої системи управління, що посилює необхідність осмислення специфічних функцій регіональних та місцевих органів управління й особливостей їх взаємодії задля подальшого розвитку держави на засадах демократії з використанням прогресивних методів і технологій управління.

У сучасній науці про управління, зокрема в теорії та методології державного управління, є ряд невирішених проблем. Слід зазначити, що з одного боку, існує недолік досліджень фундаментальних проблем державного управління у взаємозв'язку цілей, завдань і напрямів публічного управління, з іншого боку, не активно різнобічно досліджується службова професійна діяльність державних службовців. Таким чином, не досліджується в системі поділу праці новий тип професійної діяльності, що має свій особливий предмет професійної діяльності та специфіки. Таким чином, це все механізми публічного управління.

В Україні далеко не перший рік ведуться розмови про необхідність модернізації публічного управління на всіх його рівнях, щоб створити успішну, на кшталт розвиненим європейським країнам, модель публічного управління. Дана проблематика входить до кола наукових інтересів багатьох вітчизняних фахівців, в числі яких: О. Амосов, Н. Гавкалова, О. Базарна, О.

Пухкал, І. Тютюнник, А. Мельник, В. Загорський та інші. Тож, питання, що порушують автори дослідження, є актуальними сьогодні – у часи нинішніх цивілізаційних зрушень та потребують подальшого вивчення.

Об'єктом роботи є удосконалення механізмів публічного управління та їх модернізація.

Предметом дослідження є механізми публічного управління.

Метою роботи є дослідження механізмів публічного управління та їх модернізації в Київській ОДА.

В процесі досягнення мети вирішувались наступні завдання:

- дослідити сутність механізмів публічного управління;
- розглянути класифікацію механізмів публічного управління;
- розглянути методологічні засади встановлення та розвитку публічного управління в Україні;
- провести аналіз механізмів формування публічного управління в Київській ОДА;
- дослідити застосування сучасних технологій в управлінні Київською ОДА;
- визначити проблеми, які виникають під час формування механізмів публічного управління в Київській ОДА;
- розглянути зарубіжний досвід публічного управління;
- розробити напрямки модернізації механізмів публічного управління в Київській ОДА та органах публічної влади.

Для досягнення мети дипломної роботи та реалізації поставлених завдань використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження, зокрема:

- методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції – для визначення сутнісних ознак публічного управління;
- структурно-функціональний – для розкриття механізму формування публічного управління;

– порівняльний аналіз – для співставлення показників ефективності публічного управління в Київській ОДА;

– статистичні та аналітичні методи, абсолютних та відносних величин, узагальнюючих характеристик – для характеристики стану та тенденцій розвитку публічного управління в Київській ОДА;

– системний підхід – для визначення системи заходів з модернізації публічного управління.

Крім того, в роботі використано прийоми групування, класифікації, табличного та графічного представлення результатів дослідження.

Інформаційною базою дослідження в дипломній роботі були законодавчі та нормативні акти в Україні, науково-методичні матеріали та посібники, наукові статі, інтернет видання тощо.

Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, містить додатки і список використаної літератури з 53 найменувань.



## РОЗДІЛІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1. Сутність, значення та розвиток механізмів публічного управління

На рубежі століть відбулася вичерпаність традиційних форм публічних дій, заснованих на твердому адмініструванні, суворій ієрархії, централізації, дотаційних ресурсах тощо. Це призвело до того, що виникли більше адаптовані моделі діяльності державних інституцій. У 80-90-х рр. ХХ ст. в країнах західної демократії історично першим розвивається ліберально-ринковий підхід до публічного управління. Трохи пізніше, у 90-х рр. ХХ ст., заявляє про себе теорія політичних мереж, а на початку ХХІ ст. формулюється концепція "рецептивного управління".

Всі ці підходи працюють і конкурують один з одним не тільки в теоретичному плані, але й у практичному застосуванні в тій або іншій сфері й у тій або іншій країні. Очевидно, що кожний підхід визначає не тільки теоретичні позиції, а й певні кваліфікаційні параметри та вимоги до фахівців публічного управління. Реформа публічного управління, яка почалася в Європі в 80-х рр. ХХ ст., була викликана необхідністю посилення ефективності держави. Держава-нація - емблема політичної історії всього ХХ ст. - стала стрімко втрачати свою економічну, політичну міць та соціальну привабливість. Процес ослаблення державного суверенітету підсилюється на початку нинішнього століття, коли світ увійшов у глобалізацію, що припускає інтернаціоналізацію не тільки економічної, а й політичної та публічної сфер, а також стрімкий розвиток нових інформаційних і комунікаційних технологій, що формують глобальні мережі виробництва, споживання і фінансів.

Нова концепція управління народжується як прояв політичного процесу, у якому влада вже не концентрується в централізованій і сильній державній машині, а розподіляється в широкому інституціональному вияві від урядових

і регіональних структур до численних груп приватного сектору економіки, а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями.

На сьогодні серед українських дослідників відбувається дискусія щодо сутності категорії “публічне управління”. Розпочалась вона у середовищі учених правників.

Термін «публічне управління» вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг, на думку якого публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. [51]

На думку В.В.Мельник, «Публічне управління є одним із видів діяльності зі здійснення влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму» [17].

Алейнікова О. В. в монографії "Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» зазначає, що « система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

Міненко М.А. в монографічному дослідженні «Публічне управління: теорія та методологія» обґрунтував теоретико-методологічні засади механізму публічного управління як якісно нової моделі регулювання суспільства. Особливу увагу приділено необхідності впровадження сучасної моделі в Україні з метою забезпечення ефективного функціонування державних інституцій і органів місцевого самоврядування через процедуру залучення до цього процесу добровільних об'єднань громадян [19].

В. Авер'янов в монографії розглядає «публічне управління крізь призму примусу та підпорядкування. Вчений визначає, що публічне управління – це владно організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задач ефективного досягнення загальних (спільних) цілей та завдань цієї діяльності» [1].

Підсумовуючи вищесказане можемо зазначити, що публічне управління – це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади.

Теоретичне обґрунтування механізмів публічного управління в Україні тривалий час розвивалось у контексті досліджень науки державного управління. Тому на сьогодні ми маємо досить широкий спектр трактування вченими власне поняття “механізм державного управління”, тобто його осмислення перш за все з позицій державного, а не публічного управління. Категорія “механізми державного управління” не лише дозволяє глибше з'ясувати тип функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально-логічних засобів в управлінських науках [1].

Як самі механізми публічного управління, так і їх важливі елементи, вивчались українськими науковцями уже в початковий період становлення науки державного управління. Зокрема, В. Авер'янов доводив, що механізм публічного управління потрібно розуміти як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [2]. У цьому визначенні головним елементом є система державних органів, яка має відповідні завдання в управлінні, тобто інституційно-організаційна складова, та масив правових норм як основа організації і функціонування управління – правова складова.

Сприйняття механізмів публічного управління як системи відображено у трактуваннях багатьох дослідників. Зокрема, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах роблять висновок про те, що механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

Уточнення поняття механізмів публічного управління подає О. Федорчак, яка визначає їх саме як складну систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [4].

А. Ліпенцев та О. Поляк доводять, що механізм публічного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [5], а О. Оболенський розуміє їх як просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами, засновану на розподілі влади і наявності Сприйняття механізмів публічного управління як системи відображено у трактуваннях багатьох дослідників.

Зокрема, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах роблять висновок про те, що механізм публічного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

Уточнення поняття механізмів публічного управління подає О. Федорчак, яка визначає їх саме як складну систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [4].

А. Ліпенцев та О. Поляк доводять, що механізм публічного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [5], а О. Оболенський розуміє їх як просякнуту єдиними,

законодавчо закріпленими принципами, засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків систему органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення [6].

У книзі “Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади” обґрунтовується, що механізм управління – це складова системи управління, яка забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [8]. Г. Атаманчук зазначає, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [9].

Таким чином, деякі дослідники показують, що у співвідношенні з системою управління як ширшим поняттям, механізми публічного управління є підсистемою, тобто вузким поняттям.

Наукове розуміння механізмів публічного управління з організаційно-правничих позицій відстоює Л. Юзьков, який виділяє структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи у визначенні цього поняття і загалом трактує його як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [13]. Подібне тлумачення подають й інші автори-правники вважаючи, що механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, при якому взаємопов’язуються методи, засоби і принципи, що зрештою й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [14].

Отже, загалом, існує два підходи до тлумачення змісту категорії “механізми публічного управління”, які Л. Приходченко називає 1) “структурно-організаційним” (як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів); 2) “структурно-

функціональним” (з акцентуванням не лише на організаційній основі їх побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [15].

О. Білик механізм публічного управління визначає як оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Також він зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що сукупно створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом та окремих регіонів, громад.

І. Ісаєнко відповідно до визначень «механізми державного управління» та «публічне управління» визначає механізми публічного управління як демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Крім того, на його думку, аналіз окремих компонентів понять «механізми держави», «механізми державного управління» та «механізми публічного управління» дає змогу зробити висновок про те, що будь-які механізми управління – чи державного управління, чи публічного – передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Відмінність полягає насамперед як у суб'єктах, так і в об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [5].

Щодо ототожнення механізму публічного управління та механізму державного управління, то слід зауважити, що у вітчизняній системі механізм публічного управління сформований на основі механізму державного управління та включає всі його компоненти, проте, крім них, він розширився, і тому при ототожненні частина сутності механізму публічного управління

втрачається і неможливо його розкрити повністю. Слід урахувати ці відмінності для дальшої характеристики поняття та його компонентів.

Механізми публічного управління є невід'ємними складовими системи публічного управління, адже саме від них залежить вплив на чинники, від яких залежить діяльність суб'єктів системи та їх ефективність. Оскільки система публічного управління спрямована на максимальне залучення народу та задоволення його потреб, то й більшість механізмів публічного управління спрямовано саме на досягнення таких цілей.

Європейський вимір механізмів публічного управління дає підстави розуміти сутність цього термінологічного словосполучення також крізь призму явищ і процесів, що відбуваються передусім в Європейському Союзі, а основними складниками цих механізмів виступають, насамперед, певні суб'єкти публічного управління, яким притаманні такі характерні ознаки, як: збереження самостійності і незалежності (стосунки не "підпорядкування") в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаюча роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур. Завдяки цим елементам механізмів публічного управління в Європейському Союзі досягнуто високого рівня суспільної стабільності.

В Європейському Союзі діє два основні інструменти реалізації політики європейської інтеграції, які при цьому і забезпечують функціонування механізмів публічного управління: європейське врядування та належне врядування.

Європейське врядування є унікальним процесом прийняття управлінських рішень, вироблення та реалізації європейських політик за участю багатьох суб'єктів: європейських інституцій, національних органів державного управління, європейських політиків, представників регіональних та місцевих органів влади, активістів громадянського суспільства, захисників інтересів великого капіталу або малого бізнесу тощо. Ці суб'єкти виступають в ролі

своєрідних "гвинтиків" механізму, який діє у сфері публічних відносин, існуючих в ЄС.

У свою чергу, в залежності від того, в якій саме сфері публічних відносин — економічній, соціальній, правовій, адміністративній тощо — діють ці "гвинтики", такий вид і складають механізми публічного управління. Європейське врядування передбачає наявність певних механізмів взаємодії багатьох суб'єктів, із владними повноваженнями і без них, заради ефективного управління, досягнення цілей ЄС, прискорення соціально-економічного розвитку та забезпечення добробуту громадян.

У функціонуванні механізмів публічного управління також важливу роль відіграють метод координації та відкритий метод координації, лідерство, партнерство та кооперація, узгодження управлінських процесів, вироблення і запровадження спільних правил та процедур.

Отже, можна констатувати, що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління і влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

## **1.2.Класифікація механізмів публічного управління**

Відносно нетривалий період наукового дослідження публічного управління в Україні не дав можливості ґрунтовно осмислити його механізми. Тому розуміння механізмів публічного управління на сьогодні можливо здійснювати, відштовхуючись від широких наукових напрацювань щодо "механізмів державного управління", однак з врахуванням суті та логіки системи власне публічного управління.

У цьому контексті кожен конкретний державний механізм управління, як зазначає дослідниця О. Коротич, має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління [11]. Тим самим визнається



необхідність класифікації механізмів управління за певними критеріями. Для організаційного і правового механізмів публічного управління головним критерієм є власне критерій публічності. Однак критерій публічності повинен втілюватися у конкретних правових нормах, забезпечення дотримання яких і є передумовою реалізації публічності на практиці.

О. Оболенський та О. Борисевич визначають такі види механізмів публічного управління:

- економічний (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційний (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- правовий (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [15].

Своєю чергою Л. Приходченко пропонує класифікувати механізми державного управління відповідно до специфіки застосування за такими типами: пов'язаність із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень; забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку.

Структуру механізму державного управління складають цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний),

дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) [16].

Тобто механізми державного управління ми можемо адаптувати та використати для розгляду механізмів публічного управління, а деякі з них мають спільні риси та особливості.

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні, адже на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані з перетинанням їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють.

Для забезпечення цієї взаємодії потрібна низка механізмів, що мають забезпечити співпрацю, – наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, урахувати можливість виникнення значного спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

Взаємозв'язок організаційного і нормативно-правового компонентів проявляється в тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції встановлюють межі, але не визначається внутрішній зміст. Останнє якраз і відбувається в процесі функціонування організаційного компонента.

Зокрема, Л. Приходченко обґрунтовує необхідність нормативно-правової складової механізму державного управління, яка визначає всю можливу сукупність режимів функціонування управління. Вона вважає, що вихідним елементом організації управління є спеціалізація управлінь та структурних підрозділів органів публічної влади, що наочно проявляється в спеціалізації

функцій управління, та раціональний розподіл суб'єктності, з позицій якого обґрунтування структури є ключовим. Таким чином, обумовлюється наявність у структурі механізму публічного управління організаційного компонента. Його призначення полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень.

Обґрунтування необхідності виокремлення економічного компонента в структурі механізму управління обумовлюється тим, що економічний розвиток певної території, регіону чи держави в цілому виступає базисом послідовного підвищення соціального рівня населення (за умови забезпечення соціальної спрямованості).

Крім того, досягнення мети адміністративної реформи - підвищення ефективності системи державного управління - потребує вирішення органами публічної влади завдань, спрямованих на оптимальний режим функціонування та досягнення максимального ефекту в процесі надання послуг громадянам.

У цілому йдеться про економічну та соціальну ефективність. Так, перша пов'язана із оцінюванням та вимірюванням тих витрат, яких зазнає суспільство для організації та функціонування суб'єктів управління (як абсолютні, так і відносні показники), а друга розкриває актуальність, раціональність та ефективність будь-якої діяльності, що досягається протягом і в підсумку всього життєвого циклу продукту.

Таким чином, сутність економічного компонента полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно його призначення полягає в оцінці ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень.

Механізми публічного управління є невід'ємними складовими системи публічного управління, адже саме від них залежить вплив на чинники, від яких залежить діяльність суб'єктів системи та їх ефективність. Оскільки система публічного управління спрямована на максимальне залучення народу та задоволення його потреб, то й більшість механізмів публічного управління спрямовано саме на досягнення таких цілей.

Ці механізми мають бути досить гнучкими, урахувати можливість виникнення значного спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

Представимо класифікацію механізмів публічного управління на рис.1.1.



Рис.1.1. Класифікація механізмів публічного управління

О. Нюнько доповнила вищепредставлену класифікацію механізмів публічного управління запропонувавши поділ механізмів за наступними ознаками: за масштабами впливу та функціональним призначенням.

Таким чином, представимо удосконалену класифікацію механізмів публічного управління на рис.1.2.

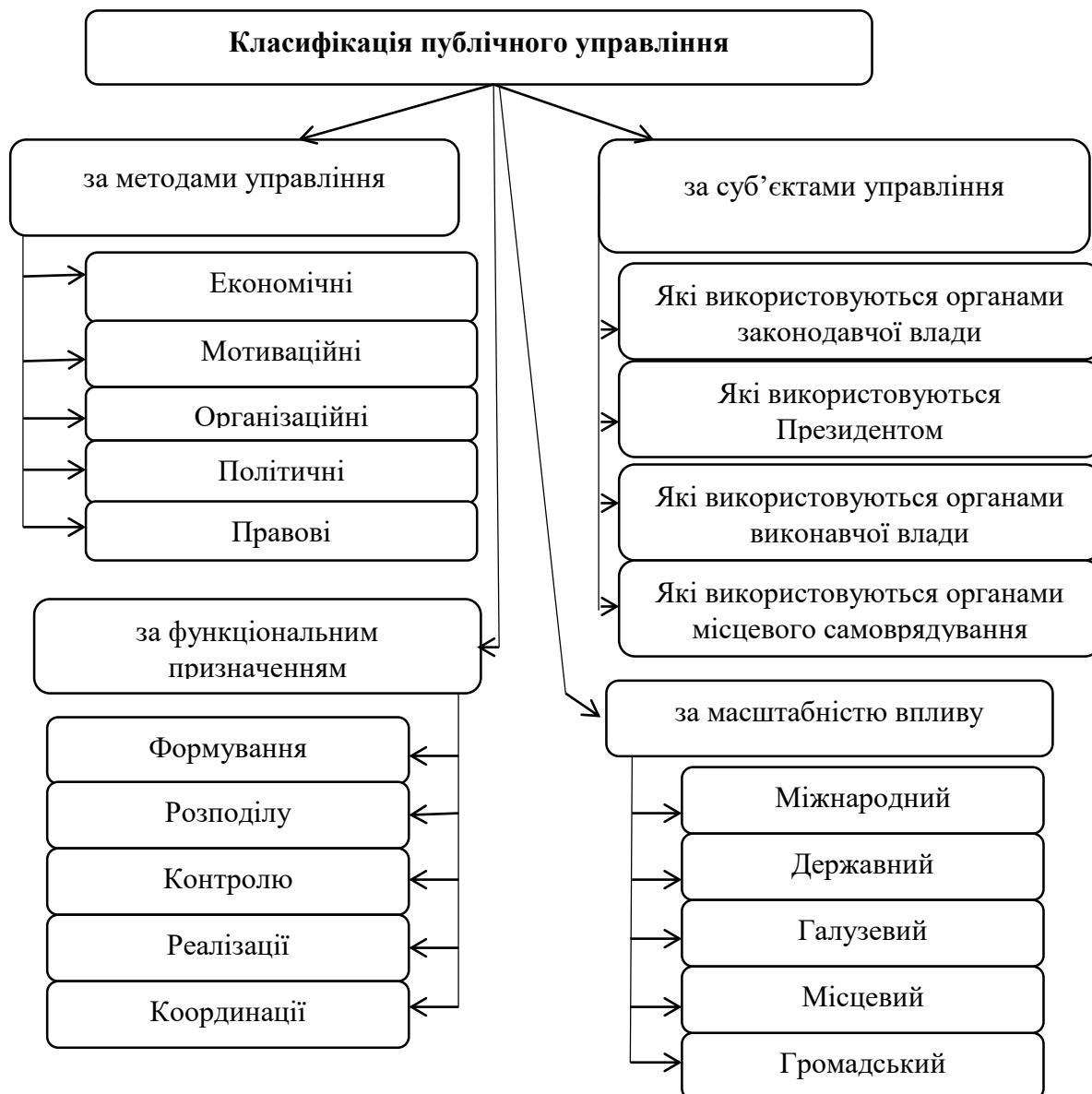


Рис.1.2. Удосконалена класифікація механізмів публічного управління

Джерело : розроблено на основі [26]

На основі проведеного нами аналізу теоретичних підходів до визначення поняття «механізм публічного управління» можемо стверджувати, що у вітчизняній науковій літературі це питання залишається недостатньо дослідженим.

Розглянувши основні підходи до визначення сутності поняття механізмів публічного управління та їх класифікації, тому доцільно

розглянути як дані механізми реалізуються в українському суспільстві, а саме: процес становлення публічного управління, основні його тенденції та проблеми.

### **1.3.Методологічні засади формування та розвитку публічного управління в Україні**

У результаті демократичних перетворень, що відбулися на теренах нашої країни, настає час перетворень у площині реалізації управлінської діяльності. При цьому потрібно враховувати політичний аспект - форму правління країни та якість демократичних змін, і тому спробуємо розкрити сутність підходів, що оцінюють перспективи розвитку публічного управління, порівняти історичні завоювання демократичної й правової держави з новими підходами до становлення та розвитку публічного управління в Україні.

Процес трансформації суспільних відносин в Україні сприяв становленню засад публічного управління як форми управління державотворчими процесами, що забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей [37].

В Україні державне управління офіційно визнано як окрему наукову галузь, а публічна сфера як об'єкт управління покликана виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку, який у сучасних умовах дедалі відбувається в "суб'єкт-об'єктному" вимірі у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку, здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності, інформаційній просвіті громадян у публічній сфері [35].

Українське суспільство починає втомлюватися від експериментів діяльності влади, тому на першочергове розв'язання нагальної проблеми виходить проведення аналізу існуючих підходів публічного управління після впровадження запропонованих законодавчих актів та вибір того, який би краще відтворював процес українського державотворення та перенесення його на

існуючі державні інститути з метою їх удосконалення через становлення публічного управління в Україні.

Тільки тоді, коли в Україні буде проаналізовано та виділено головні пріоритети для удосконалення державного управління та розпочато впровадження їх в життя, наприклад, через розроблення концепції публічного управління в Україні, стане можливим не тільки становлення публічного управління, а й його розвиток

В Україні запити на публічну політику зумовлені, зокрема й тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес формування, вибору та втілення політичних рішень, та спільно з усіма учасниками політичного процесу вибудовувати складну мережу взаємозв'язків (рис. 1.3.).

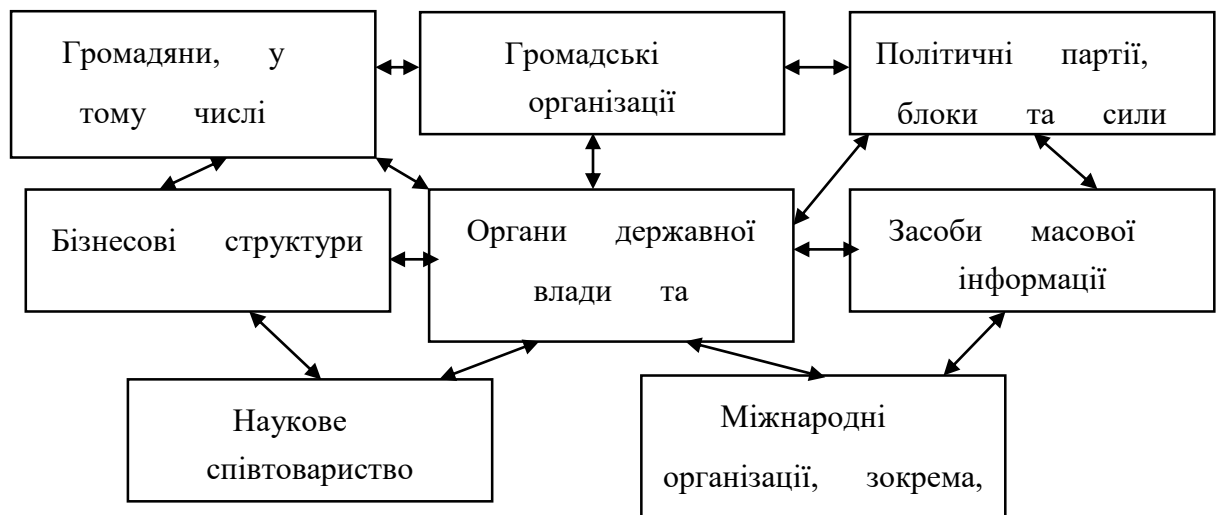


Рис. 1.3. Суб'єкти публічної політики

Публічна політика (як легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень) і публічне схвалення політики (як засіб проведення державної політики), будучи формою політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами, упровадженню та вдосконаленню яких сприяли нормативно-правові акти, серед яких:

– Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР, ним визначено стратегію розв’язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, науково-технічної, оборонної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення;

– Закони України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-IV та «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV, які, забезпечуючи реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу, сприяють ефективності публічного управління.

Формуванню інформаційного простору та створенню баз даних інформації сприяли Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007– 2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI та низка постанов Кабінету Міністрів України, серед яких «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3 та «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29.08.2002 р. № 1302, які, з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності органів виконавчої влади та забезпечення формування й реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави зобов’язують оприлюднювати у мережі Інтернет інформацію про їх діяльність шляхом розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013 р.) окреслено основні завдання розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких: впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, діяльність державних органів та органів місцевого



самоврядування, у тому числі в процесі реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд».

Поступово розвиваючись та охоплюючи все новіші тлумачення поняття «публічне управління», воно стало невід'ємною частиною кожної держави. Проте все ж таки головним є реалізація та адаптування управління в тій чи іншій країні. Водночас, в Україні цей процес було загальмовано і лише останнім часом він набув посиленого темпу розвитку й запровадження. Поштовхом до цього стала Угода про асоціацію між Україною та ЄС 2014 року [10].

Україна взяла на себе досить значну кількість зобов'язань – від гармонізації законодавства про захист прав жінок і рівних їхніх можливостей до застосування європейських стандартів виробництва продукції чи безпеки харчових продуктів, від забезпечення європейського рівня соціального розвитку та соціального захисту до рівних можливостей освіти для всіх людей упродовж життя, від захисту прав споживачів до єдиних умов розвитку та функціонування сфер промисловості та енергетики [25].

Угода про асоціацію також передбачає розвиток інтенсивного діалогу між Україною та ЄС, що охоплюватиме широке коло питань від обговорення перспектив розвитку тих чи інших галузей до консультацій з питань регулювання тих чи інших сфер та вирішення суперечностей. Одним із зобов'язань також стала потреба модернізації публічного управління відповідно до європейських підходів.

Угода про асоціацію стала новим етапом у розвитку договірних відносин Україна – ЄС, що передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію, і відкриває шлях до дальших прогресивних перетворень. Угода про асоціацію забезпечує спільне підтримання тісних і тривалих відносин на основі спільних цінностей відповідно до демократичних принципів, верховенства права, належного державного управління, прав й основоположних свобод людини. Сучасні підходи до розуміння принципів публічного управління визначають кілька їх властивостей.

Принципи публічного управління мають:

- ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;
- відповідати цілям управління, віддзеркалювати основні якості, зв'язки й відносини управління;
- урахувати часові й територіальні аспекти процесів державного управління;
- мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [26].

Традиційно принципи державного управління класифікують на основі таких підходів:

- а) загальних, за якими виокремлюють принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання;
- б) часткових, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах, і принципів, що застосовуються в аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів;
- в) організаційно-технологічних – єдиноначальності, поєднання державного, регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, а також скалярний принцип, ієрархії, єдності розпорядництва, єдиноначальності, делегування повноважень, діапазону повноважень [37].

Децентралізація є серед тих реформ, без яких неможливо втілити на практиці Угоду про асоціацію з Європейським Союзом та взагалі забезпечити нормальних розвиток України. Україна вже мала досвід децентралізації. Запровадження Магдебурзького права в українських землях на рубежі XII-XIV сторіч мало надзвичайно важливі наслідки. Насамперед це захист міського населення від сваволі королівських намісників і великих землевласників,

створення сприятливих умов для розвитку ремесел і торгівлі. Це дало можливість певною мірою «європеїзувати» міське життя, увести його в чіткі правові норми. Магдебурзьке право встановлювало виборну систему органів міського самоврядування та суду, визначало їх функції, регламентувало діяльність купецьких об'єднань і цехів, регулювало питання торгівлі, опіки, спадкування, визначало покарання за злочин тощо.

Реформа децентралізації розпочалася 2014 року після ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9]. Мета цієї реформи полягає у визначенні напрямків, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1]. Децентралізація в Україні має на меті встановити збалансовану систему публічної влади, що базуватиметься на широкому, ресурсозабезпеченому місцевому самоврядуванні громад (базових одиниць) та наданні реальних повноважень і можливостей для їх реалізації районному та регіональному рівням органів місцевого самоврядування [29].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (12.01.2015 р.) передбачає Програму популяризації України у світі та заходи щодо просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Стратегією національної безпеки України (26.05.2015 р.) передбачено забезпечення інформаційної безпеки та удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності та процесів обробки відкритих джерел інформації. Постанова КМУ «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 08.08.2016 р. № 606 та Закон України «Про довірчі електронні послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII узгодили Положення про

електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів та перелік пріоритетних державних інформаційних ресурсів, що сприяло ефективності електронного урядування.

Електронне урядування, як зазначено в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (20.09.2017 р.) – це форма організації державного управління, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян. 22.08.2018 р. затверджено План заходів з виконання Концепції, що передбачає модернізацію електронних послуг та розвиток взаємодії органів державної влади, громадян і суб'єктів господарювання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Започаткована у 2014 р. реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні здійснюється за принципами, визначеними в Концепції, затвердженій розпорядженням КМУ, і має на меті створення та підтримку повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

При цьому органи виконавчої влади на рівні районів та областей зберігатимуть за собою переважно контрольні (інспекційні) повноваження щодо тих сфер, що будуть передані органам місцевого самоврядування. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя в кожному населеному пункті. Водночас на цьому шляху потрібно буде здолати ще багато перешкод [36].

Українські державотворчі реалії вказують на те, що вітчизняна управлінська система на сьогодні є неготовою до проведення адекватних європейським ініціативам змін.

Вона значною мірою може бути охарактеризована як система державного адміністрування, ніж система публічного управління. Такий стан речей має об'єктивну основу. Дозволимо собі коротко зупинитися на декількох найбільш важливих, на нашу думку, чинниках, що вплинули на процес становлення української системи публічного управління.

На відміну від багатьох постсоціалістичних країн, в Україні «на зорі незалежності» не відбулося радикальної заміни політичної еліти, що від самого початку суттєво обмежило реформаторський потенціал владної верхівки. Саме політична ідеологія є тим ланцюгом, який пов'язує в єдиний комплекс усі державні кроки з реформування різних сфер суспільного життя. Українська владна еліта була й залишається позбавленою такої стартової можливості.

Неможливо не відзначити й специфіку формування нормативно-правової бази держави. Вона формувалась в умовах жорсткого цейноту. Ще одним чинником, що негативно вплинув на становлення та розвиток системи державного управління в Україні, є приватизаційні процеси. Формування первинних олігархічних угруповань в умовах нестійкої правової системи призводить до стрімкого росту лобістських структур, які пронизують усі рівні владної вертикалі та горизонталі [37].

Вплив згаданих чинників обумовлює специфіку системи державного управління, що склалася в Україні за останні двадцять років. Як вже зазначалося, вона навряд чи може претендувати на статус системи публічного управління, принаймні в його сучасному західноєвропейському розумінні. Проте намагання, нехай поки що і декларативне, реформувати систему у напрямку наближення до стандартів публічного управління Європейського Союзу, може оцінюватись позитивно.

Однією з особливостей системи публічного управління в Україні є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними.

Значно більш серйозною є проблема, що пов'язана із поділом управлінських зв'язків на відкриті та латентні. Найбільш небезпечний для управлінської системи їх прояв – корупція, яка потенційно загрожує знищити

систему зсередини та звести нанівець усі зусилля з впровадження ефективних механізмів публічного управління. Рівень корупції в нашій державі є одним з найвищих в Європі.

Ключовою особливістю публічного управління в Україні, особливістю, яка зводить якість публічного управління до мінімуму, є відсутність в ньому реальних активних зворотних зв'язків. Активізація таких зв'язків по-суті означає залучення до управлінської практики інститутів прямої демократії. Враховуючи майже цілковиту відмову західних демократій від імперативного мандату, який перетворював народних обранців на провідників волі більшості, таких інститутів у сьогоденній практиці залишилося небагато. Ними загальнонаціональні та місцеві референдуми (як законодавчі, так і консультаційні), збори та сходи громадян, народне ініціювання нормативно-правових актів. Можемо констатувати, що жоден із цих інститутів в Україні не працює.

Нова концептуальна модель публічного управління повинна впроваджуватися за кількома ключовими напрямками.

1. Забезпечення постійного урахування в управлінській діяльності змін об'єкту управління (внутрішнього середовища) моніторингу проблем і протиріч, виробленні своєчасних заходів щодо їх вирішення на основі подальшої демократизації політичної системи та активізації участі українських громадян в управлінській діяльності. При чому модернізація управлінської діяльності має бути спрямована націлена на консолідацію українського соціуму, на його поступальний розвиток.

2. Сприяння розвитку соціального капіталу. Система публічного управління в новій парадигмі свого розвитку повинна описуватися не тільки в рамках таких категорій як «ефективність» і «результативність», на що зараз акцентовано основну увагу, а й у контексті понять «соціальна справедливість», «соціальне благополуччя», «соціальна відповідальність». Саме останнім якостям соціальних відносин у даний час приділяється недостатня увага під час реформування системи публічного управління в Україні. У зв'язку з цим

розвиток соціального капіталу та людського потенціалу, запобігання і вирішення гострих соціальних конфліктів, подолання соціальної напруженості набувають у сучасних умовах пріоритетного значення і стають головними цільовими орієнтирами і критеріями ефективності модернізації всієї системи публічного управління.

3. Гнучкість економічної політики. Варто відзначити, що для досягнення соціальних ефектів поступального розвитку, активізації соціальних механізмів громадської саморегуляції та забезпечення ресурсів подальшого зростання необхідно гнучко поєднувати різні управлінські стратегії економічного розвитку. З одного боку, є нагальна необхідність стимулювання та державної підтримки галузей, що знаходяться на спаді, надання їм найбільш сприятливого режиму розвитку. З іншого боку, потрібно активне адміністративне регулювання галузей, які знаходяться на стадії підйому і найвищого розвитку, щоб вони виступили локомотивами розвитку інших сфер суспільного життя. Очевидно, що зі зміцненням економіки методи і масштаби державного втручання в дану сферу повинні скорочуватися. Нова модель управління передбачає активне залучення до регулювання економічних процесів некомерційних асоціацій виробників, громадських організацій, що захищають права споживачів, інших інститутів громадянського суспільства, які можуть взяти на себе частину управлінських функцій, які зараз здійснює держава.

4. Підтримка науки та інновацій. Відзначимо, що майбутнє України, успіх усіх перетворень, які йдуть у країні, буде значною мірою визначатися забезпеченням прориву на пріоритетні напрями розвитку науки, техніки і технологій, забезпеченням конкурентоспроможності вітчизняної науки і освіти, підвищення їх ролі в економічному і соціокультурному розвитку країни. Інтеграція науки і освіти дозволить забезпечити конкурентоспроможність та сталий розвиток національної інноваційної системи України. Таке об'єднання можливе на основі ефективного функціонування науково-освітніх структур як центрів передової науки, створення перспективних інновацій та підготовки висококваліфікованих фахівців.

5. Упровадження нової управлінської культури. Істотною проблемою на шляху модернізації публічного управління стає протиріччя між творчим потенціалом особистості і його слабкою затребуваністю з боку суб'єктів управління. У зв'язку з цим ключовими питаннями модернізації управлінської діяльності стають проблеми сприйняття інновацій з боку управлінських кадрів, ставлення до творчої активності особистості, формування нового стилю мислення, що відповідає новим вимогам соціальної організації.

6. Розвиток громадянського суспільства. Стосовно розвитку самого українського суспільства важливе місце належить досягненню високого рівня самоорганізації і саморегуляції соціуму на основі зрілої громадянської позиції, що виражається в розвиненому почутті громадянської відповідальності, у формуванні вимог до влади щодо ефективної діяльності на благо суспільства. Без досягнення даних якостей українське суспільство не зможе вирішувати соціальні завдання, пов'язані з організацією багатьох важливих аспектів економічного, соціального, культурного життя, звільняючи від цього державні структури, націлюючи діяльність останніх на вирішення стратегічних завдань національного розвитку, де потрібна участь держави [24].

7. Децентралізація влади. Модернізація публічного управління передбачає не тільки перерозподіл управлінських функцій між державою і суспільством, а й між владою і бізнесом, центром і регіонами. Децентралізація державного управління та передача частини економічних, соціальних та інших функцій, які зараз перебувають у віданні держави, некомерційним асоціаціям і партнерам дозволить значно оптимізувати всю систему управління, підняти її ефективність і якість на новий рівень.

8. Розвиток публічно-приватного партнерства. Він дозволить скоротити загальну кількість чиновників за рахунок передачі багатьох допоміжних управлінських функцій, які раніше виконували державні органи, бізнес-структурам. Велику роль у його розвитку відіграють такі його форми, як аутсорсинг, лізинг, оренда, державні контракти, договори про концесію та розподіл продукції. Створення великих державно-приватних корпорацій



дозволить акумулювати національні ресурси економічного розвитку на найбільш проривних напрямках, підвищувати конкурентоспроможність українських компаній на глобальному ринку.

У той же час основною проблемою для сучасної України, на нашу думку, є незавершеність двох останніх етапів реформ. Це ставить на порядок денний питання реорганізації діючих інститутів публічного управління, підвищення їх ефективності та результативності на основі нової моделі управлінської діяльності, що відповідає сучасним умовам. В організаційному плані першорядне значення має формування нової системи взаємодоповнюючих управлінських прийомів і методів, властивих демократичному типу соціальних відносин.

#### Висновки до розділу 1

В результаті дослідження теоретико-методологічних аспектів формування та модернізації механізмів публічного управління встановлено, що публічне управління виражається в ефективному функціонуванні всієї системи політичних інституцій. Розглянувши різні підходи до трактування дефініції «публічне управління» встановлено, що публічне управління – це практичний, регулюючий та організований вплив держави на суспільну життєдіяльність людей. Публічному управлінню притаманні такі ознаки як транспарентність, гнучкість, демократичність, легітимність.

До системи публічного управління входить багато підсистем, таких як: економічна, соціальна, правова тощо. Механізми публічного управління представляють собою засоби реалізації владних повноважень в процесі виконання ними інтересів певних соціальних груп. Основними елементами системи публічного управління є система органів влади та сукупність правових норм, які регламентують їх діяльність та розвиток.

Найпоширенішою є класифікація механізмів публічного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління. За

функціональним призначенням механізми публічного управління можуть бути: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні правові. За суб'єктами управління виділяють механізми, які використовуються органами законодавчої влади, президентом, виконавчої влади, судової чи органами місцевого самоврядування.

Проаналізувавши методологічні засади формування та розвитку публічного управління в Україні встановлено, що структура органів публічного управління занадто громіздка та складна, що спричинює значні витрати фінансів як державного так і місцевого бюджету.

Сучасний процес формування механізмів публічного управління має суперечності між доктринами поділу влади. Україна знаходиться на початковому етапі реформування механізмів державного управління. Позитивними проявами на шляху до модернізації публічного управління є проведення децентралізації, впровадження новітніх технологій в практику державного управління. Стратегічними напрямками модернізації публічного управління в Україні є: закінчення процесу децентралізації, державно-приватне партнерство, підвищення соціальної ефективності державного управління; спрощення регулятивного законодавства.

## **РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ ОДА)**

### **2.1. Аналіз формування механізмів публічного управління в Київській ОДА**

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні, адже на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані з перетинанням їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Дане питання необхідно розглядати на рівні формування механізмів публічного управління. Розглянемо їх на прикладі Київської ОДА.

В адміністративному відношенні область поділяється на 25 районів, 13 міст обласного значення, 13 міст районного значення, 30 селищ міського типу, 516 сільських рад та 1126 сільських населених пунктів.

Особливістю Київської області є відсутність обласного центру. Місто Київ, де розміщуються основні органи управління області, адміністративно до складу області не входить. Ще однією особливістю області є наявність у її складі міста Славутич, яке територіально знаходиться у Чернігівській області.

Наявний перспективний план формування територій громад Київської області передбачає створення 29 об'єднаних територіальних громад, покриваючи при цьому тільки 55% території.

Згідно з затвердженим перспективним планом формування територіальних громад лише у Києво-Святошинському та Сквирському районах не створено жодного ОТГ/



Рис.2.1. Схема організаційної структури Київської обласної державної адміністрації

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені розділом III Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань представлених на рис. 2.2.

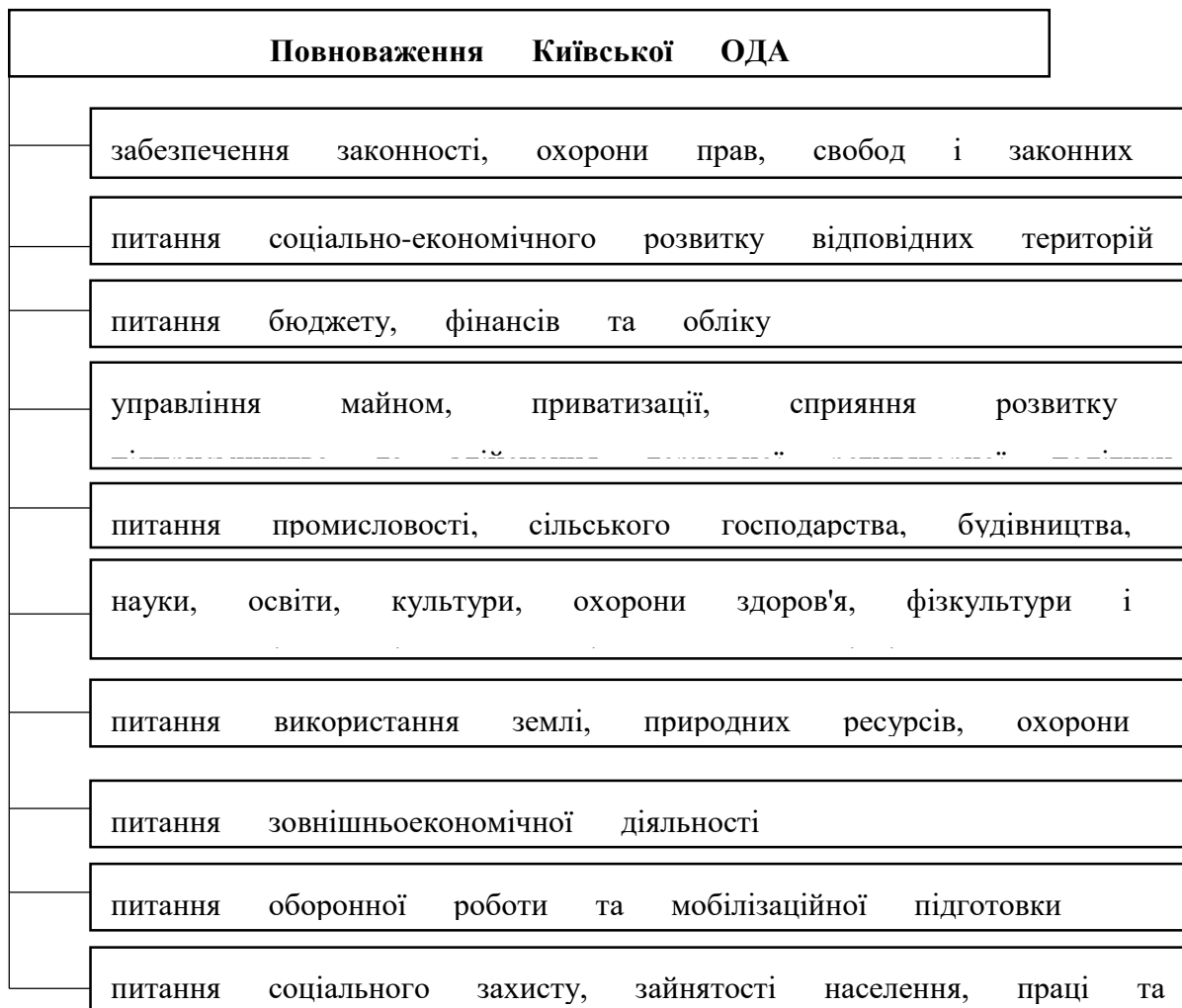


Рис.2.2. Повноваження Київської ОДА

Київська державна адміністрація вирішує й інші питання, віднесені законами до її повноважень. Згідно зі статтею 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Київська обласна державна адміністрація здійснює повноваження місцевого самоврядування, делеговані їй відповідними радами. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може

передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Київська ОДА на території Київської області забезпечує:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання місцевого бюджету;
- звіт про виконання місцевого бюджету та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідною радою повноважень.

Публічність в управлінні Київської ОДА забезпечується державними актами та проявляється в функціях, які виконують його виконавчі органи (підрозділи) представлені в табл.2.1.

Таблиця 2.1

### Функції виконавчих підрозділів Київської ОДА

Структурний підрозділ	Функції
Департамент економіки та цифровізації	Забезпечує реалізації державної політики у сфері інформатизації та електронного урядування на регіональному рівні в інтересах збереження й розвитку соціально-економічного потенціалу області та більш ефективного його використання; своєчасний розгляд в установленому законодавством порядку пропозицій, заяв,

	звернень і скарг громадян, вживає заходів до усунення причин, що викликають скарги
Департамент екології та природних ресурсів	забезпечення реалізації державної політики, здійснення управління та регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), пестицидами та агрохімікатами, заповідної справи, формування, організація, збереження та використання природно-заповідного фонду та екологічної мережі, забезпечення в межах своєї компетенції екологічної безпеки.
Управління міжнародного співробітництва	Представляє у межах наданих йому повноважень інтереси облдержадміністрації в зносинах з відповідними органами суб'єктів або адміністративно-територіальних утворень іноземної держави, а також з міжнародними організаціями.
Управління молоді та спорту	розроблення та реалізація разом з іншими місцевими органами виконавчої влади, громадянами та об'єднаннями громадян заходів, спрямованих на подальший розвиток фізичної культури і спорту, відпочинку та дозвілля молоді, національно-патріотичне виховання молоді; участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики на регіональному рівні з питань молоді і спорту
Департамент ЖКГ та енергоефективності	забезпечення реалізації на території області державної та регіональної політики у галузі житлово-комунального господарства, паливно-енергетичного комплексу, у тому числі питного водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, енергоефективності, розрахунків за житлово-комунальні послуги, житлової політики, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання;
Департамент регіонального розвитку	Дослідження стану й тенденцій основних показників регіонального розвитку регіону. Координація роботи в сфері

	планування та прогнозування соціально-економічного розвитку.
Департамент цивільного захисту, оборони	Забезпечує виконання завдань територіальною підсистемою єдиної державної системи цивільного захисту (далі - територіальна підсистема) та її ланками; у межах своїх повноважень дотримання вимог законодавства з охорони праці, пожежної безпеки, а також реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом, державної таємниці та здійснює контроль за її збереженням;
Департамент фінансів	забезпечення реалізації державної бюджетної політики на території Київської області; розроблення в установленому порядку проекту обласного бюджету
Управління агропромислового розвитку	забезпечення реалізації державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та промисловості; аналізує стан і тенденції аграрного сектору області та промисловості, бере участь у визначенні його пріоритетів, проведенні структурних змін та формуванні напрямів інвестиційної політики,
Департамент соціального захисту населення	забезпечує на території Київської області реалізацію державної політики з питань соціально-трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції; соціальної підтримки та надання соціальних послуг вразливим верствам населення, зокрема особам похилого віку, з інвалідністю, ветеранам війни та постраждалим учасникам Революції Гідності, учасникам антитерористичної операції/ООС та особам, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сім'ям та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, малозабезпеченим, внутрішньо переміщеним особам, іншим категоріям осіб, які згідно із законодавством України мають право на пільги та отримання житлових субсидій.



Департамент охорони здоров'я	Виконання актів законодавства у сфері охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів та технологій.
Департамент освіти і науки	забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки та забезпечення розвитку системи освіти у місті Києві з метою формування гармонійно-розвиненої, соціально-активної, творчої особистості; творення в межах своїх повноважень умов для реалізації рівних прав громадян України на освіту, соціальний захист дітей дошкільного та шкільного віку, студентської молоді, педагогічних, наукових, інших працівників закладів та установ освіти і науки
Служба сім'ї та молоді	Розроблення і здійснення самостійно або разом з іншими структурними підрозділами обласної та районних державних адміністрацій, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод законних інтересів дітей; Організовує розроблення і здійснення заходів, спрямованих на поліпшення становища дітей, їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, запобігання бездоглядності та безпритульності, вчиненню дітьми правопорушень

Наведені функції свідчать, що в їх складі і змісті не врахована думка громадськості, відсутні механізми переговорів чи обговорення з територіальною громадою рішень, що приймаються, немає координації і збалансування соціальних та економічних програм.

Основною формою координації діяльності Київської обласної державної адміністрації та територіальних органів виконавчої влади, яка виконує роль

консультативно-дорадчого органу для підготовки і розгляду оптимальних варіантів рішень з питань, віднесених до компетенції голови облдержадміністрації.

До складу колегії, крім керівників ОДА та їх заступників, можуть входити окремі керівники районних державних адміністрацій. Так, до складу колегії Київської обласної державної адміністрації входять керівник управління МВС України в Київській області, начальник управління СБУ в Київській області, голова ГУ ДПС в Київській області, начальник Київської регіональної митниці, тобто в основному представники так званих силових відомств.

Проте до засідань колегії Київської ОДА залучаються всі без винятку керівники територіальних органів виконавчої влади, а також структурних підрозділів ОДА, що дозволяє налагоджувати координаційні зв'язки між ними.

До функцій колегії ОДА належать:

- обговорення і прийняття рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності ОДА;
- розгляд пропозицій щодо вдосконалення законодавства, забезпечення співпраці з ЦОВВ, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань, розширення міжнародного співробітництва у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території, формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території;
- обговорення прогнозів і програм соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), регіону, території, інших державних програм та визначення шляхів їх реалізації;
- розгляд питань про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності ОДА, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

– аналіз стану роботи Київської ОДА з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

– розгляд результатів роботи ОДА, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності й підпорядкування (в межах компетенції);

– аналіз стану дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни;

– розгляд інших питань, пов'язаних з реалізацією завдань, покладених на ОДА.

Однією з найбільш важливих форм взаємодії Київської ОДА та територіальних органів виконавчої влади є обмін інформацією, зокрема через апаратні наради при голові ОДА.

Наприклад, співпраця Київської ОДА з обласними підрозділами Державного комітету статистики відбувається винятково у сфері обміну інформацією. Забезпечення статистичною й аналітичною інформацією відповідних органів державної влади, обласних організацій, які фінансуються за рахунок державного бюджету, відбувається безкоштовно у встановленому порядку в межах виділених із бюджету коштів на збирання та опрацювання цих даних, а наукових установ, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, громадян – у разі залучення їх до виконання завдань органів державної влади.

Однією з форм взаємодії Київської ОДА та територіальних органів виконавчої влади є також укладання безпосередніх адміністративних угод з центральними органами ТПЦОВВ.

У межах моделі державної виконавчої влади, що склалася в Україні, ОДА є гарантом ефективності діяльності ТПЦОВВ і мають повне право контролювати за допомогою спеціальних процедур виконання повноважень ТПЦОВВ.

Головним завданням контролю в системі взаємовідносин Київської ОДА і ТПЦОВВ є забезпечення досягнення цілей та завдань ТПЦОВВ, виявлення результатів впливу ТПЦОВВ на свої об'єкти управління, допущених відхилень

від вимог законодавства, від прийнятих принципів діяльності органів державної виконавчої влади та розв'язання причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи державної виконавчої влади на територіальному рівні.

Київська ОДА досить тісно взаємодіє з районними державними адміністраціями та координує їх роботу. Видає розпорядження та накази щодо виконання соціально-економічних завдань регіону.

Київська ОДА, як і будь-яка інша обласна державна адміністрація регулює діяльність органів виконавчої влади та розвиток регіону за допомогою розпоряджень.

Одним з основних розпоряджень ОДА є «Про затвердження порядку фінансування видатків обласного бюджету». Даний вид розпоряджень, а саме фінансування програм області відносимо до економічних механізмів публічного управління. Даний нормативно-правовий документ оприлюднюється та є доступним громадськості.

До економічних механізмів публічного управління належать паспорти бюджетних програм. Так, Київською ОДА у 2016 році було реалізовано 10 бюджетних програм департаменту освіти та науки, у 2017 році – 9 програм даного департаменту, у 2018 році – 6 програм, у 2019 році – 10 бюджетних програм. Крім бюджетних програм Київська ОДА значну увагу приділяє обласним програмам.

Розглянемо динаміку обласних програм Київської ОДА за 2016-2019 роки в табл.2.2.

Таблиця 2.2.

**Динаміка виконання обласних програм Київської ОДА за 2016-2019 роки**

Показник	2016	2017	2018	2019
Обласні програми	26	28	41	65

Дані табл.2.2. свідчать, що кількість обласних програм з кожним роком збільшується. Так, у 2017 році кількість даних програм зросла на 2 програми, у 2018 році- ще на 13, а у 2019 році їх кількість становила 65 обласних програм.

Розглянемо бюджетні програми, які були реалізовані Київською ОДА за останні три роки в табл.2.3.

Таблиця 2.3.

### Бюджетні програми Київської ОДА

Департамент	Назва програми
Департамент агропромислового розвитку	Збільшення виробництва сільськогосподарської продукції в Київській області; створення нових робочих місць та умов для залучення інвестицій
Апарат Київської ОДА	Забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій області
Департамент цивільного захисту	Забезпечення безпечних умов на водних об'єктах
Розроблення містобудування та архітектури	Розроблення та ведення геоінформаційних систем реєстрації містобудівної документації; розробка містобудівної документації
Департамент охорони здоров'я	Забезпечення проведення належної медико-соціальної експертизи; Програма і централізовані заходи профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу; Цільові видатки на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет; Забезпечити підготовку для регіону фахівців у вищих навчальних закладах I та II рівнів акредитації; Забезпечити підвищення кваліфікації та перепідготовку молодших медичних та фармацевтичних спеціалістів тощо
Департамент освіти та науки	Надання рівних можливостей доступу жінок та чоловіків до освіти у вищих навчальних закладах
Департамент регіонального розвитку	«Утримання та розвиток автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури за рахунок субвенції з державного бюджету»; будівельні програми

## Продовження таблиці 2.3.

Департамент соціального захисту населення	Видатки на поховання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни; Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадян похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, інші заходи.
Департамент фінансів	Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку Київської області
Служба у справах сім'ї та молоді	Утримання закладів, що надають соціальні послуги дітям, які опинились в складних життєвих Обставинах
Управління інфраструктури	«Електронна Київщина», «Смарт транспорт Київщина», «Електронна Київщина»

Здійснюючи фінансування пріоритетних галузей економіки в рамках бюджетних та обласних програм за допомогою затвердження та реалізації проекту, керівництво області, по суті, переслідує одну мету - стимулювання розвитку того чи іншого сектора економіки, якісне поліпшення стану фінансування певної сфери.

Даний вид діяльності Київської ОДА є реалізацією нею своєї управлінської функції за допомогою досягнення поставлених для себе на конкретний період часу завдань. Бюджетні програми здійснюються за рахунок бюджету, тому його виконання має велике значення.

Розглянемо виконання обласного бюджету Київської області в табл.2.4.

Таблиця 2.4

**Аналіз виконання дохідної частини обласного бюджету Київської ОДА за 2017-2019 роки, тис.грн.**

Найменування показника	2017			2018			2019		
	затверджено	Виконано	% до плану	затверджено	Виконано	% до плану	затверджено	Виконано	% до плану
Податкові надходження:	1 443 801,5	1 507 464,1	104,4	1 881 897,0	1902597,87	101,1	2 093 815,0	2137785,12	102,1
Податки на доходи	1 370 531,5	1 431 846,9	104,5	1 807 992,0	1845959,83	102,1	2 006 400 ,0	2106720,0	105,0
Податок та збір на доходи фізичних осіб	1 183 441,5	1 239 296,4	104,7	1 609 902,0	1661418,86	103,2	1 707 000 ,0	1746261,0	102,3
Податок на прибуток підприємств	187 090,0	192 550,6	102,9	198 090,0	200070,90	101,0	299 400 ,0	299400,0	102,0
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	73 270,0	75 617,1	103,2	73 905,0	75457,01	102,1	87 415 ,0	87415,0	101,5
Неподаткові надходження	56 210,3	57 900,9	103,0	57 614,8	57038,65	99,0	56 707 ,0	56707,00	100,0
Адміністративні збори та платежі,	55 400,3	54 872,2	99,0	56 534,8	57269,75	101,3	55 657 ,0	56213,57	101,0
Інші надходження	350,0	2 482,9	709,4	500,0	2581,5	516,3	650 ,0	4049,50	623,0
Офіційні трансферти	7 770 799,0	7 612 469,4	98,0	7 925 799,1	7846541,11	99,0	6 457 543,00	6457543,0	101,0
Дотації	250 624,6	250 624,6	100,0	613 707,6	619844,68	101,0	563 095,00	557464,05	99,0
Субвенції	7 520 174,4	7 361 844,8	97,9	7 312 091,5	7070792,48	96,7	5 894 448 ,00	5764770,14	97,8
Разом доходів	9 270 810,8	9 177 834,3	99,0	9 868 320,8	9670954,38	98,0	8 611 426 ,00	8611426,00	99,0

Протягом 2017-2019 років у сфері фінансових ресурсів робота спрямовувалась робота на мобілізацію надходжень до бюджету за допомогою підвищення стимулюючої функції податкової системи, покращення фінансової стійкості суб'єктів підприємницької діяльності, зростання конкурентоспроможності промисловості, здійснення ефективної податково-бюджетної політики, пошук додаткових резервів для наповнення місцевих бюджетів, дотримання жорсткої фінансової дисципліни, зростання ефективності бюджетних видатків із урахуванням фінансової децентралізації місцевих бюджетів.

Керівництво Київської ОДА для вирішення вищезазначених завдань було розроблено заходи впровадження загальнодержавних реформ у Київському регіоні, в частості, продовження децентралізації місцевого бюджет області.

Київською ОДА разом з районними державними адміністраціями та міськвиконками регулярно проводилась робота щодо внесення корективів в перспективний план в розділі "фінансові ресурси" по територіальних громадах, які не були затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1206-р. Видано та прийнято до виконання доручення голови Київської ОДА від 24.07.2018 № 33-1, щодо недопущення виникнення боргу із виплати заробітної плати, відпускних та матеріальної допомоги на оздоровлення.

З метою забезпечення своєчасності та якості під час розробки проекту місцевого бюджету на 2017-2019 роки залучено до участі управління фінансів райдержадміністрацій, фінансові управління ОТГ у тренінгу "Програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні".

Розпорядженням Київської ОДА зазначено необхідність створення на базі кожної РДА комісії з питань легалізації заробітної плати з метою зростання надходжень до місцевого бюджету.

Розпорядження голови Київської ОДА було виконано 100 %. На засіданнях комісія розглядали питання зростання рівня виплати заробітної плати, заслуховувались керівники підприємств, організацій та установ, які



виплачують заробітну плату менше мінімального рівня, або менше середньої в певній сфері діяльності.

Крім цього, ГУ ДПС у Київській області за останні три роки посилили роботу з адміністрування ПДФО, пошуку можливостей щодо розширення бази оподаткування, виявленні та реалізації наявних резервів, легалізації трудових відносин, підвищенню рівня заробітної плати на економічно активних суб'єктах господарювання та на інших заходах, метою яких є нарощування надходжень від даного податку.

Податкова працює в напрямку легалізації виплати заробітної плати.

У 2019 році було виявлено 3765 найманих осіб, які працюють без документального оформлення трудових відносин. З керівниками підприємств, які здійснюють господарську діяльність з продажу товарів, надання послуг, послуг тимчасового проживання, з сільгоспвиробниками проведено 234 бесіди з приводу легалізації найманої праці, виплати заробітної плати. В результаті вжитих заходів додатково у 2019 році було оформлено 2567 найманих працівників.

Завдяки даним зусиллям та високій податковій культурі платників податків, незважаючи на введений карантин, який привів до зменшення економічної активності багатьох підприємств надходження ПДФО продовжують зростати в порівнянні з минулими роками.

Аналіз обсягів і джерел надходжень до бюджету області, його планування та виконання, показав тенденцію до скорочення/або не планування окремих зборів та платежів.

Така тенденція призводить до недотримання коштів Київською областю та недостатністю фінансових ресурсів на обслуговування видатків, які розглянемо в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

**Аналіз виконання видаткової частини обласного бюджету Київської ОДА за 2017-2019 роки, тис.грн.**

Найменування показника	2017			2018			2019		
	затверджено	Виконано	% до плану	затверджено	Виконано	% до плану	затверджено	Виконано	% до плану
Державне управління	21 156,1	19 749,1	93,3	37 647,7	35388,84	94,0	45 550, 96	43410,06	95,3
Освіта	671 620,6	600 211,6	89,4	848 197,1	746413,45	88,0	857 500, 63	769178,07	89,7
Охорона здоров'я	1 280 931,9	1 189 677,8	92,9	1 434 006,9	1350834,5	94,2	1 565 213, 9	1496344,49	95,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	282 130,2	277 068,6	98,2	397 040,9	393070,49	99,0	249 251, 93	237894,37	97,0
Культура і мистецтво	60 170,7	57 358,3	95,3	70 304,8	67633,22	96,2	53 672, 70	51203,76	95,4
Фізична культура і спорт	72 134,2	71 968,0	99,8	85 933,2	85073,87	99,0	85 063, 0	84127,31	98,9
Житлово-комунальне господарство	4 800,0	2 845,2	59,3	15 088,0	9233,86	61,2	Відсутня інформація	-	-
Транспорт, дорожнє господарство,	1 532,5	684,4	44,7	3 888,0	1749,6	45,0			
Засоби масової інформації	25 467,0	19 092,0	75,0	3 400,0	2590,8	76,2			
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій	18 669,5	13 782,5	73,8	10 163,0	7642,58	75,2	8 345, 40	6367,54	76,3
Усього видатків з трансфертами, що передаються до державного бюджету	2 579 516,4	2 308 055,2	89,5	3 042 985,7	2793460,87	91,8	3 613 140, 49	3349381,23	92,7
Усього	8 967 234,2	8 533 345,1	95,2	9 765 491,1	9404167,93	96,3	8 591 364, 19	8591364,19	96,4

Бюджет області за видатками (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2017–2019 роки за загальним фондом виконано на 95,2% , на 96,3% та на 96,4 % відповідно до річних призначень з урахуванням внесених місцевими радами змін.

На державне управління видатки зростають з кожним роком. Так, у 2018 році вони зросли на 15639,74 тис.грн., у 2019 році – ще на 8021,22 тис.грн., що свідчить про збільшення видатків на оплату праці штатних робітників чи зростання їх кількості.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно до компетенції відповідних рад належить затвердження за пропозицією голови відповідної ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів. Водночас органи місцевого самоврядування при затвердженні структури не дотримуються зазначених роз'яснень, що і призводить до затвердження необґрунтованої кількості штатних одиниць, а це надалі на місцеві бюджети лягає додатковим навантаженням.

В області прийнято значну кількість регіональних програм, заходи та видатки на які в окремих випадках не виконуються, що не дає змоги отримати кінцевий результат, що досягається при їх виконанні та не відповідає пріоритетам державної та регіональної політики.

Протягом 2017-2019 років облдержадміністрація разом з місцевими органами виконавчої влади вела активну роботу щодо впровадження загальнодержавних реформ, організацію виконання положень Конституції та Законів України, забезпечення реалізації заходів, визначених актами та дорученнями Президента України і Кабінету Міністрів України.

Київська область зберегла перші позиції за основними показниками соціально-економічного розвитку серед регіонів України. Практично у всіх галузях економіки та соціально-гуманітарної сфери області вдалося досягти позитивних зрушень, забезпечити зростання обсягів виробництва промислової та сільськогосподарської продукції, збільшення потоків інвестиційних ресурсів в економіку області, поживавлення діяльності представників малого та середнього бізнесу, що сприяло

зростанню надходжень до бюджетів усіх рівнів і дало змогу спрямувати одержані кошти на виконання заходів обласних цільових програм, перш за все соціального спрямування.

Розглянемо пріоритетні напрямки роботи Київської ОДА за 2017-2019 роки на рис. 2.3.

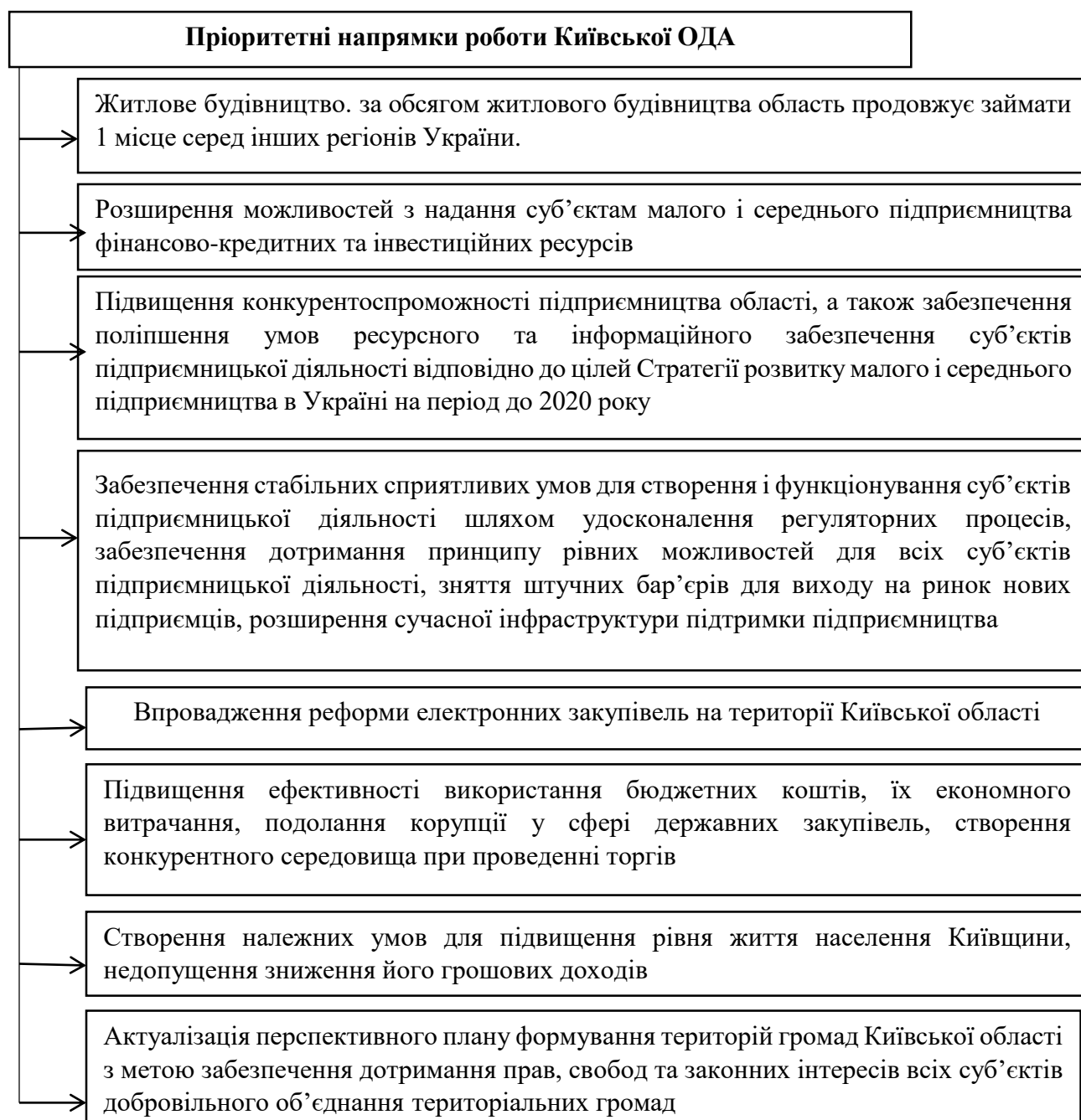


Рис.2.3. Пріоритетні напрямки роботи Київської ОДА за 2017-2019 роки

Відповідно до пріоритетних напрямків розвитку Київщини проводилась робота Київської ОДА через механізми публічного управління.

Спільно з Мінекономрозвитку України, Державною регуляторною службою України, Головним управлінням Держпродспоживслужби в Київській області у 2019 році проведено понад 60 тематичних семінарів для райдержадміністрацій та представників місцевого самоврядування, а також представників бізнесу Київської області з питань пошуку бізнес-партнерів в Європейському Союзі, реалізації державної регуляторної політики, дотримання законодавства в сферах безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, впровадження нових форм підтримки та розвитку підприємницької діяльності на селі, зокрема, практичних засад розроблення та реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів.

Усі регуляторні акти приймалися виключно за обґрунтованої необхідності регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючих проблем. На офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації ([www.koda.gov.ua](http://www.koda.gov.ua)) розміщено реєстр власних регуляторних актів облдержадміністрації, а також зведений реєстр регуляторних актів райдержадміністрацій та міськвиконкомів.

Протягом 2019 року в області прийнято 95 регуляторних актів.

З метою забезпечення єдиного підходу до підготовки проєктів регуляторних актів та прийняття їх тільки після проходження всіх регуляторних процедур, визначених Законом, облдержадміністрація постійно та систематично надавала розробникам регуляторних актів, суб'єктам господарювання практичну допомогу з питань реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Особливу увагу Київська ОДА приділяє якості надання адміністративних послуг в рамках публічного управління.

У Київській області працює 44 центри надання адміністративних послуг, з яких: 25 - при райдержадміністраціях, 9 - міськвиконкомах (міст обласного значення), 3 - міськвиконкомах (міст районного значення), 3 - виконкомах селищних рад та 4 - в об'єднаних територіальних громадах.

У 2018 році відкрито сучасний Центр надання адміністративних послуг в с/т Чабани Києво-Святошинського району.

Київська область приймала участь у 2018 році в Програмі "U-LEAD з Європою" в частині створення/модернізації центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), в результаті чого 10 громад Київської області отримують інституційну та технічну допомогу для утворення центру надання адміністративних послуг.

За підтримки проекту "Підтримка електронного урядування для децентралізації в Україні (EGOV4UKRAINE)" для центрів надання адміністративних послуг розроблена інформаційна система "Вулик", яка має доступ до державних реєстрів, а також можливість онлайн-обміну даними через систему "Трембіта", і допоможе підвищити доступність та якість надання адміністративних послуг. На сьогодні чотири ЦНАПи міст Українка, Ржищів, Переяслав-Хмельницький, Обухів Київської області здійснюють пілотне впровадження системи.

Центри надання адміністративних послуг забезпечують у повному обсязі виконання вимог Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності". У центрах проводиться консультивання суб'єктів господарювання, прийом заяв та видача документів дозвільного характеру. У 2019 році адміністраторами видано 12872 документи дозвільного характеру, зареєстровано 2686 декларацій, 1800 відмов у видачі документів дозвільного характеру та 505 відмов у реєстрації декларацій, надано 28586 консультацій. Збільшення кількості виданих документів пов'язано із збільшенням видів послуг, які можна отримати через ЦНАП.

У Київській області продовжується робота щодо здійснення процесу децентралізації, розпочатого в 2015 році. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1206-р "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області" (зі змінами, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 266-р) затверджено розроблений Київською обласною державною адміністрацією проект перспективного плану формування територій громад Київської області для 29 громад.

Київська обласна державна адміністрація за участю органів місцевого самоврядування здійснює заходи з актуалізації перспективного плану формування територій громад Київської області з метою забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів всіх суб'єктів добровільного об'єднання територіальних громад. За

результатом проведених консультацій з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування підготовлено проект змін до перспективного плану для повторного направлення на розгляд сесії Київської обласної ради та подання до Кабінету Міністрів України для затвердження.

Протягом звітнього періоду за участю народних депутатів України, представників Київської облдержадміністрації, Центру розвитку місцевого самоврядування, Офісу впровадження реформи децентралізації Київського регіонального відділення Асоціації міст України, Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Асоціація сільських і селищних рад", органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань проводились наради, семінари, конференції, круглі столи з питань реалізації реформи децентралізації влади та формування спроможних територіальних громад.

У Київській області діє Програма інформатизації Київської області на 2017-2020 роки "Електронна Київщина", затверджена рішенням сесії Київської обласної ради від 19.05.2017 № 317-14-УІІ (зі змінами від 27.04.2018 № 404-21-VІІ), метою якої є впровадження технологій е-урядування в органах виконавчої влади Київської області через розбудову системи електронного документообігу (далі – СЕД) у Київській обласній державній адміністрації, структурних підрозділах, установах і організаціях органів виконавчої влади та органах місцевого самоврядування Київської області.

Слід відмітити, що методами впливу керівників Київської ОДА є правові, політичні, економічні (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а також примусові (за допомогою правоохоронних органів). Застосування методу влади й підпорядкування, заснований на споконвічній юридичній нерівності сторін (на відміну від методу цивільного права, що заснований на рівності сторін, автономії волі й майнової самостійності учасників цивільних правовідносин).

До відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони іншій, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не передбачено законом.

Особливість цих відносин полягає у тому, що в них бере участь наділений владними повноваженнями орган виконавчої влади [8, с.31].

Саме сучасні управлінські технології можуть забезпечити реалізації публічного управління Київською ОДА.

## **2.2.Діагностика сучасних управлінських технологій у діяльності Київської ОДА**

Європейська практика показує, що високі результати в процесі реформування державного управління можна досягти лише за умови наполегливого використання інноваційної діяльності з метою запровадження новітніх управлінських технологій. Прикладом такої діяльності можна вважати роботу Київської обласної державної адміністрації.

Київська ОДА впроваджувала системні зміни та модернізувала державне управління областю протягом п'яти останніх років, для того щоб забезпечити доступність, прозорість, ефективність влади. Першочерговим кроком в даному напрямку було впровадження системи управління якістю сертифікованої до вимог ДСТУ ISO 9001:2009. ОДА отримано сертифікат на систему управління з надання послуг виконавчої влади за результатами перевірки органом з сертифікації.

Система управління якістю в Київській ОДА формується на наступних принципах: орієнтація на громадян (замовників послуг); лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; постійне покращення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування зв'язками.

Ключовим принципом в системі управління якістю є процесний підхід. Його сутність заключається в систематичній діяльності з визначення процесів, їхньої послідовності й взаємодії, управління процесами й зв'язками між ними. Київською ОДА було затверджено 23 методики в рамках даної системи.

Основними методиками в системі управління якістю Київської ОДА:

– «Планування роботи апарату обласної державної адміністрації та контроль за виконанням планів»;



– «Організація заходів за участю керівництва обласної державної адміністрації»;

– «Критичне аналізування з боку керівництва»;

– «Здійснення контролю за виконанням документів»;

– «Управління персоналом».

Представимо основні переваги впровадження системи управління якістю рис.2.4.

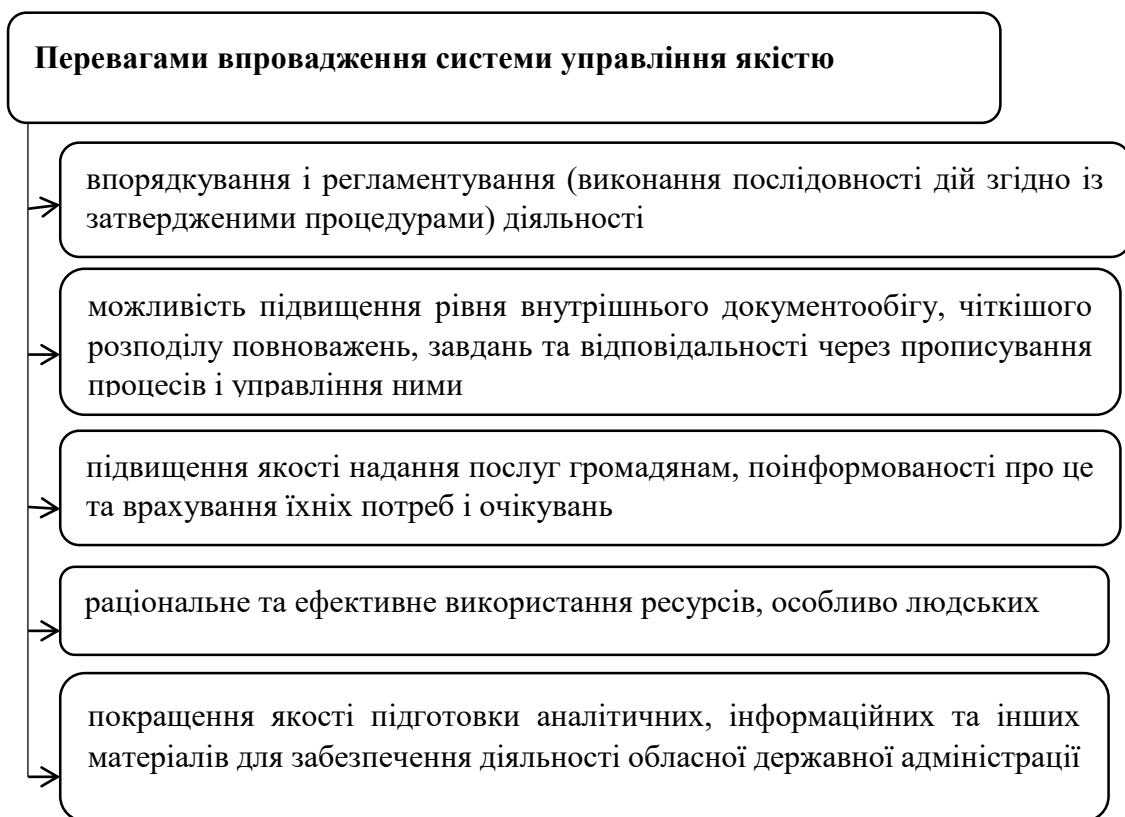


Рис.2.4. Переваги впровадження системи управління якості

Таким чином, впровадження системи управління якістю перевело Київську ОДА на новий рівень публічного управління.

У 2018 році пройшло сертифікацію відповідно до стандартів ISO 9000:2015 та ISO 9001:2015. В новому стандарті розширено кількість термінів та дефініцій, додано поняття «ризик». Відповідно до даного стандарту ризик – це вплив невизначеності на результат діяльності.

На сьогодні використання високих технологій є визначальним в підвищенні ефективності будь-якої сфери діяльності людини, в тому числі і публічного

управління. Потреба у використанні інформаційно-комунікаційних технологій зростає з кожним днем. Для більш ефективного оперативного управління районними адміністраціями та міськвиконками Київською ОДА було впроваджено систему аудіо- та відео конференцій.

Використовуючи програмне забезпечення OpenMeetings голова обласної державної адміністрації постійно проводить селекторні наради, засідання, конференції, семінари та прийом громадян. Даний формат зв'язку дозволив оперативно вирішувати першочергові завдання соціально-економічного розвитку області, економлячи свій час.

OpenMeetings представляє собою сервер для проведення аудіо і відео конференцій з підтримкою додаткових функцій. Як приклад, обмін повідомленнями, спільне редагування документів, створення запису-протоколу заходу, спільне планування виконання завдань, відображення всіх разом або окремо одночасно задіяних учасників заходів, проведення голосувань і опитувань.

Через один сервер можна провести одночасно будь-яке число конференцій з будь-якою кількістю учасників. Досить часто Київська ОДА проводить вебінари для навчання чи надання роз'яснювальної інформації громадянам.

Сервер підтримує гнучкі інструменти управління повноваженнями і потужну систему модерування конференцій. Управління та взаємодія учасників проводиться через веб-інтерфейс, а це досить зручно.

Вже три роки як, для поліпшення ефективності виконання своїх повноважень та реалізації публічного управління головою Київської ОДА, в апарат адміністрації впроваджено нову інформаційно-аналітичну систему «Кадри». Вищезазначена система автоматизує кадрове діловодство, проводить інтеграцію кадрових завдань у єдиний інформаційний простір, забезпечує виконання значної кількості функцій відділу управління персоналом, дозволяючи автоматизувати роботу даного підрозділу, а саме: внесення всієї інформації про співробітників, структурованих за групами; створення електронної особової справи; формування розпоряджень про прийняття на роботу, звільнення, про надання відпустки, тощо; формування статистично-аналітичних даних за різні періоди за будь-яким параметром.

Завдяки даній системі було забезпечено ефективне функціонування системи управління персоналом в Київській ОДА та налагоджено роботу з РДА.

Два роки функціонує нові інформаційні технології, а саме: «АСКОД Корпоративний» «АСКОД АРМ Керівника» і «АСКОД WEB система» з метою автоматизації процесів реєстрації, обробки, проходження та контролю виконання службової кореспонденції, внутрішніх документів і звернень громадян.

Автоматизована система контролю й організації діловодства АСКОД – це комплексне рішення, що забезпечує нагромадження і систематизацію неструктурованої інформації, підтримку орієнтованих на документи ділових процесів і можливість аналізу інформації.

Запровадження системи «АСКОД АРМ Керівника», або ще її називають «АСКОД Мобільний», дало змогу підписувати документи електронним цифровим підписом, здійснювати розгляд документів, приймати рішення щодо їх виконання, накладати резолюцію, формулювати доручення та завдання і здійснювати контроль за їх виконанням.

У час новітніх технологій «АСКОД АРМ Керівника» дала можливість виконувати перелічені заходи за допомогою мобільних планшетних засобів на базі операційних систем Windows, iOS та Android, що в свою чергу дає можливість керівництву області розглядати документацію та приймати рішення не тільки перебуваючи на робочому місці, а й під час відряджень, в дорозі тощо. Запровадивши систему АСКОД WEB, вдалося приєднати й структурні підрозділи обласної державної адміністрації до сервісу, не встановлюючи додаткового програмного забезпечення.

Отже, за допомогою АСКОД було організовано колективну роботу в Київській обласній державній адміністрації над документами з використанням безпаперових технологій та електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису.

Запустивши систему документообігу нового формату автоматизували обмін та маршрутизацію проходження документів, збільшили ефективність комунікації. Електронний документообіг став більш прозорим, підвищилась ефективність роботи,

скорочено часові втрати на рішення управлінських задач, підвищено якість роботи виконавців, можливість автоматичного контролю за виконанням управлінських рішень.

Київська ОДА більше не використовує паперові щомісячні плани роботи відділів адміністрації для економії часу на планування та збільшення часу на вирішення першочергових завдань.

Планування в адміністрації здійснюється з використанням онлайн-сервісу Google-календар.

За допомогою даного онлайн-сервісу виконуються наступні операції:

- задавання часу проведення зустрічей;
- відмітка заходів з визначенням місця їх проведення (можливістю прикріплити документи з порядком денним);
- встановлювати оповіщення, як на персональному комп'ютері, так і на мобільному телефоні;
- додавати та обмінюватись багатьма календарями з різними рівнями прав доступу.

Вже два роки проводиться прийом громадян в режимі конференцій. Перевагою даного виду зв'язку є можливість прийому громадян не виїжджаючи в район.

В нашій країні вже давно є потреба забезпечити права на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади. Іншими словами необхідний доступ до публічної інформації.

В цілому в Київській ОДА досить успішно реалізується концепція електронного уряду, а саме: створено офіційний сайт в Інтернеті і його наповнення актуальною офіційною інформацією (до обов'язкової інформації відносяться: загальна, довідкова та контактна інформація державних органів і установ, статистика, закони і нормативні акти (законодавчі ініціативи), відомчі звіти, інформація про розміщенні державного замовлення; створення інтерактивних служб, дозволяють спростити процедури.

Київська ОДА з метою забезпечення доступу до публічної інформації, а також забезпечення відкритої та прозорої діяльності на офіційному веб-сайті розміщують

новини ОДА, а також інших органів місцевої влади та територій Київської області, нормативно-правові документи, анонси заходів тощо.

На даному сайті є вільний доступ до біографії керівників ОДА та її структурних підрозділів, інформації щодо вакансії та оголошення конкурсу, плани роботи, розпорядження, телефони «гарячі лінії». Таким чином, в Київській області створені комфортні умови для ознайомлення громадян з функціонуванням органів державної влади, забезпечуючи тим самим відкритість ОДА для громадськості.

З метою забезпечення здійснення головою обласної державної адміністрації своїх повноважень стосовно реалізації державної політики з питань управління персоналом в області в апараті Київської обласної державної адміністрації впроваджено нову інформаційно-аналітичну систему «Кадри».

Дана система призначена для автоматизації кадрового діловодства, забезпечує інтеграцію кадрових завдань у єдиному інформаційному просторі, має широкий спектр функціональних можливостей, охоплює весь комплекс задач, що виконує відділ управління персоналом, та дозволяє автоматизувати всю роботу даного відділу, а саме: заповнення усіх даних про співробітника, структурованих за змістовними розділами; формування електронних особових справ; автоматизоване створення графіку відпусток; формування розпоряджень про прийняття на роботу, звільнення, про надання відпустки, тощо; формування статистично-аналітичних даних за різні періоди за будь-яким параметром.

Це дало змогу забезпечити ефективне функціонування системи управління персоналом в Київській обласній державній адміністрації та налагодити взаємодію цього процесу з районними державними адміністраціями. Завдяки інформаційно-аналітичній системі «Кадри» на сьогодні оперативно та на високому рівні здійснюється добір персоналу, планування та організація заходів з питань підвищення рівня професійної компетенції державних службовців, документального оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення державної служби.

Також високотехнологічним і прогресивним підходом до суттєвого підвищення ефективності роботи органів державної влади являється електронний документообіг. Гарантією успішної роботи органів влади завжди є ефективна діяльність державних

службовців. Але для якісного обслуговування потреб громадян вчорашні методи обробки інформації вже не є найкращими. Сьогодні необхідно мати доступ до інформаційних ресурсів і скоротити часові витрати на розв'язання задач, не пов'язаних з обслуговуванням громадян.

Відсутність необхідності вручну розмножувати документи, відслідковувати переміщення паперових документів всередині організації, контролювати порядок передачі конфіденційної інформації істотним образом знижує трудовитрати діловодів. Спільне використання систем електронного діловодства і сховищ інформації дозволяє систематизувати і поєднувати інформацію, що полегшує її аналіз і складання звітів.

Для пошуку прихованих закономірностей у великих масивах даних можна приймати більш ефективні рішення і дії, що базується на відповідних технологіях діставання інформації з даних. Усе це можливо тільки в системі управління, побудованій на основі цілком електронного документообігу. Отже, системи електронного діловодства і документообігу можуть сприяти створенню нової організаційної культури в органах влади, зробивши роботу державних службовців більш легкою, цікавою і значущою.

Необхідно відзначити, що Київська обласна державна адміністрація перша в Україні інтегрувала внутрішню систему електронного документообігу до єдиної системи електронної взаємодії органів влади. Це дозволяє отримувати всі документи центральних органів виконавчої влади виключно в електронному вигляді та таким же чином надсилати кореспонденцію від обласної державної адміністрації.

В Київській ОДА значні увага приділяється управлінню персоналу. Основні принципи управління персоналу даної адміністрації заключаються в розвитку почуття причетності до справ, заохоченні залучення персоналу до спільної діяльності; зміцненні стабільності системи соціальних відносин; підтримці індивідуальної ініціативи працівників; наданні допомоги персоналу в досягненні особистого успіху; створенні атмосфери єдності; делегуванні відповідальності; зміцнення корпоративної родини (вітання персоналу із сімейними святами, подіями і т.д.).

Керівництво організовує відпочинок для персоналу (поїздки на море, екскурсії, свята тощо). Успіх своєї роботи керівництво вбачає у пошуку нових форм і методів роботи щодо зміцнення колективу, зокрема організації поїздок, вечорів відпочинку, урочистого відзначення державних та професійних свят всіма працівниками обласної державної адміністрації.

Планування робочого часу керівництва Київської обласної державної адміністрації також здійснюється за допомогою даного сервісу. Використання тайм-менеджменту дозволяє керівнику сформувати оптимальну структуру робочого дня і скласти його розпорядок. Планування дає можливість сконцентруватися на найважливіших питаннях з урахуванням строків і часу їх вирішення, а решту розподілити серед підлеглих.

Інтенсифікація інформаційних відносин створила умови, коли життя людини є майже немислиме без мобільного телефону, персонального комп'ютера та Інтернету з використанням різноманітних месенджерів, чатів, соціальних мереж для комунікацій. З огляду на це, в стінах Київської обласної державної адміністрації було запущено апаратний месенджер CommFort.

Таким чином, застосування інновацій та сучасних управлінських технологій в публічному управлінні, в першу чергу, сприяє прозорості та відкритості діяльності державних інституцій, підвищенню ефективності їх діяльності, якісному наданню населенню різноманітних послуг, формування електронних взаємовідносин між суспільством і державою.

Наведені управлінські технології, що вже функціонують на Київщині, є прикладом злагодженої та наполегливої роботи команди фахівців та прагненням керівництва області втілювати широкомасштабні зміни з метою надання якісних послуг громадянам.

### 2.3. Проблеми формування механізмів публічного управління у діяльності Київської ОДА

Проблема ролі держави в процесах модернізації та управління суспільством відноситься до числа найбільш актуальних. Швидко змінюється сучасний світ, що змушує шукати способи адаптації до соціально-економічних і політичних змін. У цьому контексті саме держава виступає найбільш ефективним механізмом управління суспільством, здатним в найкоротші терміни мобілізувати всі ресурси для здійснення політичних, економічних, технологічних проривів.

До актуальних проблем формування механізмів публічного управління відносяться такі як:

- Недоліки в області нормативно - правових актів ведуть до бюрократизації державного управління, в тому числі специфіка взаємовідносин між різними суб'єктами влади і їм підлеглими структурами. Недостатньо відпрацьована вертикаль влади і внаслідок цього, виникають протиріччя між обласною та районною адміністрацією, що веде до метушні і плутанини. Це явище можна спостерігати повсюдно, тому його потрібно негайно викоринювати за допомогою впровадження і розробки нових законів.

- Неefективна структура Київської ОДА. Організаційна нестабільність апарату, викликана неорганізованістю системи. На сьогодні відсутня належна структура, яка могла б бути ідеальною для публічного управління, яка зможе налагодити цілісність і окремі компоненти з'єднати в єдине ціле.

- Штучне збільшення апарату. Непрофесіоналізм деяких управлінців прикривається їх чисельністю. Ми можемо спостерігати, як збільшується середня ланка до неймовірних розмірів. Це спостерігається не тільки на обласному рівні, яке може бути виправдано, але і на районному рівні, де перш за все потрібно точкове посилення висококваліфікованими фахівцями. Найчастіше це навіть не фізичне розростання штату співробітників, а невдале поєднання різних структур управлінської вертикалі. Відповідно до Положення про виконавчий апарат Київської обласної 27 ради», затвердженого розпорядження голови Київської обласної ради від 28.02.2017 № 48 (із змінами), виконавчий апарат здійснює організаційне, правове, інформаційне,



аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню взаємодії і зв'язків з територіальними органами області, Київською обласною державною адміністрацією та іншими місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, із сільськими, селищними, міськими, районними радами Київської області. Тобто завдання, функції виконавчого апарату впродовж 2017-2019 років не змінювалися, а штатна чисельність виконавчого апарату обласної ради порівняно з 2017 роком (штатна чисельність становила 65 шт. одн) збільшена на 71 штатну одиницю, а видатки на її утримання з обласного бюджету зросли майже утричі.

- Відсутність профільної освіти у більшості працівників обласного апарату. Вони мають переважно економічну та юридичну освіту, але не управлінську. Недостатня кваліфікація працівників ради. Соціум змінюється, перетворюється, прогресує, з'являється багато нового. Нові потреби, правила, технології вносять в наше життя зміни. Під ці умови повинні підлаштовуватися і управлінці, які хочуть реалізуватися у своїй професії і досягти висот. Але на превеликий жаль в раду не рідко приходять люди, які не мають достатнього уявлення про майбутню роботу.

- За недостатнього фінансування заходів місцевих програм, спрямованих для розв'язання найактуальніших економічних та соціально-культурних проблем розвитку області, незважаючи на незабезпеченість у коштах на заробітну плату, енергоносії, медикаменти область спрямовує кошти на утримання органів влади та інших закладів, що фінансуються з державного бюджету;

- Суттєвим навантаженням на місцеві бюджети області є надання коштів на фінансову підтримку та поповнення статутного капіталу комунальних підприємств. Незважаючи на отримання коштів з місцевих бюджетів (на поповнення статутного капіталу та фінансову підтримку), діяльність переважної частини відповідних комунальних підприємств області не поліпшується. Створивши низку державних і комунальних підприємств, їх органи управління (Київська ОДА, Київська обласна рада) не здійснювали повноважень, визначених статутами, через це більшість з них господарської діяльності не здійснювали, а ті, що працювали, були в більшості

збитковими, що в результаті не забезпечило мети їх утворення – надання послуг, отримання прибутків та наповнення бюджетів.

- Невжиття достатніх заходів щодо адміністрування місцевих податків і зборів, максимального залучення усіх джерел при формуванні доходів місцевих бюджетів, надання пільг та/або звільнення від сплати не сприяє наповненню місцевих бюджетів необхідними ресурсами.

- Невисокий рівень зацікавленості органів місцевого самоврядування області у мобілізації доходів та раціональному використанні майнових ресурсів не сприяє максимальному наповненню місцевих бюджетів та мінімізує фінансові можливості для задоволення першочергових соціальних потреб жителів громад.

- Незабезпечення своєчасного і повного використання коштів міжбюджетних трансфертів призводить до утворення значних залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ, повернення коштів, тобто фактично до відволікання бюджетних 50 коштів та не сприяє досягненню мети – поліпшення надання послуг охорони здоров'я, освіти населення, розвитку територій тощо.

- Значні залишки невикористаних субвенцій, порушення у їх витрачанні, недоліки в управлінні і тривалий процес надання місцевими органами влади пропозицій для включення до переліків об'єктів (заходів), розгляду та затвердження їх Мінрегіоном не підтверджують на рівні області досягнення в повному обсязі пріоритетів державної бюджетної політики на середньострокову перспективу в частині регулювання міжбюджетних відносин, а саме: забезпечення самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх фінансової спроможності, підвищення прозорості та ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні.

- В області прийнято значну кількість регіональних програм, заходи та видатки на які в окремих випадках не виконуються, що не дає змоги отримати кінцевий результат, що досягається при їх виконанні та не відповідає пріоритетам державної та регіональної політики.

- Недовіра з боку населення.

- Призупинення децентралізації та неготовність обласного апарату передавати владу місцевому самоврядуванню. Крім того, регіони Київщини значно відрізняються

між собою за соціально-економічним становищем, є повністю дотаційні, а є ті, які за рахунок власних надходжень.

- Недосконалість інформаційно-аналітичного відділу.

- Недосконалість планування бюджетних програм. Як зазначалося, обов'язковим компонентом програмно-цільового методу є аналіз та оцінка ефективності бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначені у наказі Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608, яким затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм. Пунктом 2 розділу II Методичних рекомендацій визначено, що під час проведення аналізу оцінки ефективності бюджетних програм необхідно дотримуватися принципу ефективності та результативності, відповідно до якого усі учасники бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджетів мають прагнути досягти цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягненні максимального результату при використанні бюджетних коштів.

Проте у формах оцінки ефективності бюджетних програм (визначені наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608), наданих головними розпорядниками бюджетних коштів до Департаменту фінансів Київської ОДА, немає жодної інформації про актуальність бюджетної програми, ступень задоволення місцевих потреб під час реалізації програми, її ефективність, рівень досягнення мети, соціально-економічні наслідки впровадження програми, перешкоди, які завадили досягненню необхідних результатів програми, а лише зазначені обсяги затверджених та використаних фінансових ресурсів.

Отже, впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес обмежується складанням паспортів бюджетних програм, переглядом складу їх результативних показників, звітуванням про їх виконання, фактично потребує упорядкування всіх елементів бюджетної системи з метою представлення результатів використання коштів головними розпорядниками безпосереднім споживачам бюджетних послуг.

Неправильний розподіл цільових грошей, що виділяються бюджетом. Засоби часто розподіляються нерівномірно, а іноді і зовсім не доходять до одержувачів. Відсутня практика стеження за витратами і доходами, фінансові потоки ніким не регулюються.

До складу управління аналізу обласних програм та внутрішнього фінансового контролю виконавчого апарату Київської обласної ради входить відділ аналізу обласних програм штатна чисельність якого налічує 4 штатні одиниці (заступник начальника управління – начальник відділу, заступник начальника відділу та 2 головних спеціалісти) на утримання якого щороку з обласного бюджету спрямовується майже 400,0 тис. гривень.

Отже через не проведення виконавцями місцевих програм – департаментами Київської ОДА, структурним підрозділом Київської обласної ради аналізу ефективності та обґрунтованості планування і виконання обласних комплексних і цільових програм, ненадання обґрунтованих пропозицій щодо закриття окремих програм (існують програми, на виконання яких протягом трьох останніх років кошти не виділяються, що може свідчити про їх недоцільність) призводить до їх невиконання та неотримання запланованого результату.

Крім того, в Київській ОДА відсутнє впровадження інноваційного механізму модернізації публічного управління, яке передбачає, перш за все, реалізацію філософії інноваційного мислення та принципів інноваційної культури, що цілком відповідатиме завданню адаптації діяльності органів публічної влади до мінливого ринкового середовища його функціонування.

Крім того, на обласному рівні влади існує проблема неефективної структури державних органів. причиною організаційної нестабільності апарату є розбещеність системи. В даний час не існує гідної структури, яку можна було б назвати ідеальною для державного апарату, здатної з'єднати окремі компоненти в єдине ціле і налагодити цілісність всієї системи.

Також недостатньо відпрацьована вертикаль влади і внаслідок цього, виникають спірні моменти між обласними та районними органами влади, що веде до

метушні і плутанини. Це явище можна спостерігати повсюдно, тому його потрібно негайно викоринювати за допомогою впровадження і розробки нових законів.

Основним завданням модернізаційних реформ у системі публічного управління є переорієнтація влади на визначення і задоволення потреб населення на основі їх безпосереднього залучення (інклюдії) до управлінських та економічних процесів на місцевому рівні й трансформації соціального середовища як об'єкта публічного управління.

Отже, інноваційний механізм набуває значення необхідного інтегруючого елементу управління, що забезпечує вдосконалення інструментів публічного впливу та підвищення ефективності й якості управлінської діяльності. В умовах реалізації завдань децентралізації влади такий механізм спроможний сформувати новий тип публічного управління, який спрямований на впровадження сучасних організаційних технологій та інструментів, а також партнерський стиль взаємовідносин органів публічної влади, бізнесу і громадян.

Крім того, в Київській області наявні проблеми управління сферою обслуговування, а саме:

- відсутність законодавчо закріпленого визначення «публічні послуги», «система публічних послуг», вид публічних послуг, механізм надання публічних послуг;
- не сформовано реєстр публічних послуг на законодавчому рівні, який би містив повний перелік видів публічних послуг;
- відсутні в законодавстві визначення та види адміністративних зборів щодо публічних послуг;
- досі не вирішено питання щодо децентралізації надання публічних послуг;
- відсутній механізм регулювання процедури надання публічних послуг;
- проблема правового регулювання суспільних відносин у сфері надання публічних послуг у відповідній електронній формі;
- проблема законодавчого визначення повноважень суб'єктів надання публічних послуг, що виявляється в дублюванні функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- неврегульованість у нормативно-правових актах видів гарантій забезпечення законності публічних послуг в Україні;
- недостатньо закріплено законодавчо поняття та види контролю у сфері надання публічних послуг;
- потребують законодавчого вирішення питання щодо порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів між різними суб'єктами публічної адміністрації щодо надання публічних послуг;
- проблема вироблення на законодавчому рівні критеріїв та стандартів якості надання публічних послуг;
- проблема створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення відповідної діяльності суб'єктами публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Проблемою надання публічних послуг через ЦНАП є недостатність фінансування ЦНАПів, утворених райдержадміністраціями та обмежені фінансові можливості деяких місцевих бюджетів.

Визначена гранична чисельність працівників місцевих державних адміністрацій не дозволяє призначити достатню кількість адміністраторів, що є необхідним для збільшення видів послуг, які надаються через ЦНАП.

Також організація надання деяких послуг через ЦНАПи зустрічає спротив з боку органів влади, що є суб'єктами надання таких послуг, які пояснюють це відсутністю відповідних норм у чинному законодавстві.

Крім того, наявні також наступні проблеми:

- оцінка потреб проведена частково;
- відсутні пріоритети місцевих органів влади щодо визначення потреб в соціальних послугах;
- не враховується потенціал та можливість залучення недержавних надавачів соціальних послуг та їх ліцензування;
- помилки в наданні певних видів публічних послуг для визначення потреби окремої соціальної групи;

- не проводяться дослідження потенційного попиту на соціальні послуги по всіх областях;
- розраховані показники потреби окремої соціальної груп не відповідають дійсності порівняно до їх загальної кількості (за даними офіційної статистики та оціночними даними);
- прогнозовані обсяги фінансування соціальних послуг для задоволення попиту необґрунтовані;
- відсутність розроблений чіткий порядок здійснення оцінки потреби в послугах, що спричинює збір недостовірних даних та їх аналіз;
- цільові групи, які отримують право на певні види соціальних послуг часто є незрозумілими, та дискримінаційними;
- оцінку потреб проводять частково, в більшості областей не проводять аналіз отриманих даних та не визначають основні пріоритети в послугах;
- відсутність можливості проаналізувати потенціал різних надавачів соціальних послуг та їх інфраструктуру, на відповідність вимог нового Порядку оцінки потреб в соціальних послугах;
- соціальне замовлення представляє собою декларативний механізм, в першу чергу через неякісне та некоректне проведення оцінки потреб.

Місцева влада майже не користується різними механізмами фінансування вирішення соціальних проблем громади, окрім бюджетних коштів різних рівнів.

Поза увагою посадовців залишається використання різного роду інструментів фандрейзингу (від англ. Fundraising – збір коштів) для залучення позабюджетних коштів, наприклад тих, якими володіють негромадські організації. Застосовуючи такі інструменти, місцева влада може значно розширити можливості для реалізації необхідних проектів у соціальній сфері. В ідеалі фандрейзинг повинен використовуватися системно.

Ще одним чинником, який гальмує розвиток системи надання соціальних послуг у громадах, є низький рівень співпраці між місцевою владою сусідніх громад, недостатнє усвідомлення перспективи від спільного розв'язання проблеми, що постає

перед двома або й більше громадами, та ефективності такого способу співробітництва.

Окрім соціальної сфери, в Київській ОДА не приділяють увагу інфраструктурним проектам. Не передбачається використання коштів цих фондів у рамках державно-приватного партнерства (ДПП) для стимулювання інвестицій бізнесу в інфраструктуру. Як наслідок, такий значний фінансовий ресурс спрямовується в основному на косметичний ремонт, що не вирішує серйозних інфраструктурних проблем.

Залучення приватного бізнесу до державно-приватного партнерства також може бути ефективним інструментом створення нової інфраструктури та модернізації існуючої. У світі цей ресурс використовується дуже активно. В економічно розвинутих країнах з високим платоспроможним попитом здебільшого реалізуються концесійні проекти, в країнах, що розвиваються - неконцесійні ДПП, які передбачають деякі форми державної підтримки, зокрема, такі як відшкодування інвестицій приватних партнерів шляхом виплати йому за наявність об'єкта.

Для Київської області цікавими для ДПП є проекти у сфері ЖКГ, де потреба в інвестиційних ресурсах сягає сотень мільярдів гривень для модернізації та відновлення житлового фонду і житлово-комунальної інфраструктури, підвищення енергоефективності будівель, поліпшення якості питної води тощо. В Україні є області, де місцева влада вже використовує ДПП в своїй діяльності для розвитку інфраструктури області, наприклад, Харківська, Закарпатська тощо.

В управлінні Київською ОДА є труднощі, які потрібно негайно вирішувати. Потрібно в першу чергу налагоджувати взаємодію між громадянами і владою. Коли вдасться перебороти ці проблеми і втілити в життя шляхи вирішення, з'явиться можливість вийти на новий рівень управлінської політики. Це призведе до суспільства, яке в нинішньої світової ситуації є гарантом стабільності.

Таким чином, впровадження механізмів публічного управління в діяльність Київської обласної державної адміністрації стикається з низкою проблем, які необхідно вирішувати, шукаючи шляхи їх подолання.



## Висновки до 2 розділу

В процесі дослідження формування та розвитку механізмів публічного управління в Київській ОДА встановлено, що даний орган виконавчої влади забезпечує виконання на території Київської області Конституції України, додержання прав і свобод людини, виконання бюджету території та інших делегованих їм державою повноважень.

Публічне управління в Київській ОДА забезпечується регуляторними актами та проявляється в функціях її підрозділів. Аналіз функцій підрозділів ОДА показав, що вони не враховують громадську думку та не мають чіткої координації. Основною формою їх координації є апаратні наради та колегії, угоди з ТПЦОВВ. Київська ОДА тісно співпрацює з органами місцевого самоврядування, контролюючи їх діяльність. Також аналізом встановлено, що кількість бюджетних та обласних програм з кожним роком збільшується, але не всі вони виконуються через брак коштів. Виконання бюджету як по доходам так і по видаткам з кожним роком зростає, але планові показники не виконуються.

Пріоритетними напрямками роботи Київської ОДА є: житлове будівництво, реформа електронних закупівель, закінчення децентралізації, соціальний захист населення. В рамках модернізації публічного управління Київською ОДА впроваджуються новітні технології. Для того щоб забезпечити доступність, прозорість, ефективність влади було впроваджено систему управління якістю сертифікованої до вимог ДСТУ ISO 9001:2009.

Крім того, в апараті управління обмін інформацією здійснюється автоматизовано. Але незважаючи на всі позитивні моменти в формування механізмів публічного управління є і недоліки, а саме: відсутність кваліфікованих кадрів, відсутність процедур моніторингу та аналізу бюджетних програм, не вжиття заходів щодо наповнення бюджету, недовіра населення, відсутність інфраструктурних проектів ДПП тощо.

Дослідження показали, що соціальна сфера не являється пріоритетним напрямом для Київської ОДА, їх певною мірою опереджають освітні та медичні

послуги. Вищевикладене являється значною перешкодою в розвитку сфери соціальних послуг та довір населення до влади. Одним із наслідків цього є відсутність:

1) налагодженого механізму визначення потреб мешканців у соціальних послугах в адміністративно-територіальних одиницях;

2) ефективних механізмів раннього виявлення складних життєвих обставин та раннього втручання у їх перебіг;

3) профілактики виникнення складних життєвих обставин. Це багато в чому пов'язано з проблемою нестачі працівників в сфері соціального захисту, як в управлінських органах, так і в центрах надання соціальних послуг, які мають проводити аналіз потреб громади в послугах.

Крім того в Київській ОДА не приділяють увагу інфраструктурним проектам, не використовують принципи ДПП, тобто не здійснюють жодних кроків на розбудову інфраструктури області, повністю надіючись н державу.

## РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ МОДЕРНІЗАЦІЯ В ОДА

### 3.1.Європейські тенденції модернізації публічного управління: досвід для України

До 80-х рр. ХХ ст. Франція була досить централізованою державою. Ключовою фігурою у французькій системі місцевого управління залишився представник уряду – перфект. Він здійснював суворий законодавчий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, які передавали значну частину своїх повноважень на державний рівень. Однак протягом 1982-1986 рр. у Франції було прийнято більше ніж 40 законів, спрямованих на децентралізацію і деконцентрацію, що зараз об'єднані в єдиний Адміністративний кодекс.

Найважливішою новелою у законодавстві стала правова норма, викладена у ст.1 закону №82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» від 2 березня 1989 року, яку багато дослідників вважають стартом децентралізації у Франції. Французькі науковці Р.Вон, Ж.-Л. Поже вважають, що цей закон запровадив п'ять ключових новацій в адміністративну систему Французької Республіки: ліквідацію адміністративного нагляду з боку держави та її заміну контролем законності рішень місцевих громад з боку префекта, а також делегування владних повноважень мерам та головам генеральних і регіональних рад; делегування певних функцій від держави місцевим органам влади з одночасною передачею фінансових та людських ресурсів для їх реалізації; наділення регіонів статусом повноправної територіальної громади; надання юридичної та фінансової автономії місцевим громадам, а також повна відсутність ієрархії та нагляду між ними; впровадження єдиного статусу, завдяки якому всі працівники місцевих органів формують місцеву державну службу.

Важливо підкреслити, що законодавством одразу було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки і фінансів. Зокрема, у зазначеній вище статті закону «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» йшлося про розподіл між різними територіальними рівнями публічного управління не тільки нових повноважень, але і фінансових ресурсів, відповідно до нових правил місцевого оподаткування, надання трансфертів з боку держави місцевим громадам.

інновацією французької адміністративної реформи стала поява повноцінного регіонального рівня публічного управління з власними повноваженнями і фінансовими ресурсами. Згідно з розглядуваним законом країна була поділена на 22 регіони, призначення яких порівняно з попереднім періодом їх існування повинно було трансформуватися в інструмент соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території. Однак станом на сьогодні згідно з новою реформою, ініційованого президентом Франції Ф.Олландом, кількість регіонів метрополії було зменшено до 14.

З 1982 року в регіонах почали функціонувати представницькі органи влади та її виконавчі органи, а також префекти як представники держави. На регіональному рівні представницьким органом самоврядування є регіональна рада, що обирається на шість років за пропорційною системою, на чолі зі своїм президентом. Регіональна рада обирає свій виконавчий орган – регіональну адміністрацію на чолі з генеральним директором регіональних служб. Останній є підзвітним президенту регіональної ради.

Відповідно до розділу компетенцій між самоврядним і державними рівнями управління в регіоні на органи регіонального самоврядування покладена відповідальність за такі сфери: економічний розвиток, землекористування та планування, транспорт, освіта, програми перепідготовки кадрів і культура, утримання та спорудження середніх шкіл, охорона здоров'я, управління європейськими структурними фондами.

Поряд з органами місцевого самоврядування в регіоні функціонує регіональний перфект, який здійснює контроль за рішенням регіональних

органів місцевого самоврядування та координацію перфектів департаментів. Цю посаду автоматично отримує перфект департаменту, на території якого розташований адміністративний центр регіону.

Перфект регіону відіграє ключову роль у забезпеченні нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Зокрема, законодавство зобов'язує регіональну раду протягом двох тижнів надати перфекту прийняті рішення. Якщо перфект вважає, що прийняте радою рішення не відповідає чинному законодавству, протягом двох місяців він має право звернутися до адміністративного суду для визнання його незаконним або термінового призупинення його дії до остаточного вирішення справи в судовому порядку.

Широкі повноваження регіональний перфект має у сфері забезпечення соціально-економічного розвитку регіону. Зокрема, у цьому плані привертає увагу механізм координації роботи урядового представника й органів регіонального самоврядування. Значне місце в цьому механізмі відводиться регіональним контрактом між державою і регіоном. Вони виробляються шляхом переговорів між перфектом регіону і головою регіональної ради і стосуються регіональних проектів, що відповідають пріоритетним програмам у національному плані.

Модернізація системи публічного управління на регіональному рівні у Франції не завершилася реформами 80-х рр. ХХ ст., а продовжується і понині. Це свідчить про те, що вдосконалення адміністративної системи держави повинно бути перманентним процесом і суспільної системи, що функціонують в умовах глобалізації і локальної регіоналізації.

Так, зміни в Конституції Франції від 28 березня 2003 р. підтвердили децентралізовану систему управління у Французькій республіці, зокрема статус регіону як повноцінної громади з більш чітким визначенням його фінансових повноважень. Ст.72 Конституції Франції, змінена цим законом, підкреслює, що за дотримання передбачених законом умов виборні ради вільно керують територіальними колективами, які володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції.

Останньою реформою в системі публічного управління Франції є адміністративно-територіальна реформа 2014-2016 рр., ініційована президентом Ф.Олландом. Її суть полягає в зменшенні кількості регіонів шляхом їх укрупнення. При цьому статус новостворених регіонів не змінився: повноваження регіональних органів публічного управління є характерними для цієї адміністративно-територіальної одиниці. Дана реформа мала на меті оптимізацію видатків національного бюджету через усунення дублювання функцій і повноваження різних органів влади у регіонах та скорочення занадто «роздутих» штатів місцевих чиновників, що негативно впливає на ефективність роботи регіональної влади, передачу органам регіонального самоврядування додаткових повноважень у сфері підприємництва, зайнятості, управління шкільним транспортом, початковою і середньою освітою тощо.

Досвід реформування публічного управління на регіональному рівні у Франції показав, що з метою збереження унітарного устрою держави і оптимізації публічного врядування необхідно передати органам самоврядування вичерпний перелік повноважень у сферах економічного, соціального і культурного розвитку регіону, залишаючи при цьому за державою політичні функції шляхом збереження контролю представників центрального уряду (префектів) за законність рішень самоврядних органів.

Особливо корисним із наукового і практичного погляду виявився досвід модернізації публічного управління на регіональному рівні у Польщі. Окрім схожих проблем постсоціалістичної трансформації України і Польської республіки, орієнтації обох країн на французький досвід побудови системи місцевого управління, прискіпливу увагу вчених і практиків викликає й подібний до українського адміністративно-територіальний поділ: воєводства та області, повіти і райони в Польщі та Україні за площею території майже однакові.

Після падіння комуністичного режиму та з початком побудови демократичної системи публічної влади у Польщі була розгорнута широкомасштабна адміністративна реформа, яка проходила у два етапи:

1. Відродження місцевого самоврядування на рівні гмін (1989 р.).

2. Реформа адміністративно-територіального устрою, коли у 1998-1999 рр. були утворені повіти і воєводства як територіальної громади, а також було офіційно закріплено триступеневий територіальний поділ держави.

З позицій цього дослідження нашу увагу привертає саме заключний етап адміністративної реформи – створення регіонів.

Джерелами власних доходів, властивих для регіонального рівня місцевого самоврядування в Польщі є частка податків, що йдуть у дохід держави; доходи, отримані бюджетними одиницями воєводства; дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; цільові дотації з державного бюджету; регіональна і вирівнювальна частина загальної субвенції.

Як бачимо, значна частка фінансових ресурсів воєводства формується за рахунок державних трансферів, що свідчить про збереження централізованого підходу у фінансуванні повноважень воєводського самоврядування у постреформаторський період розвитку системи публічного управління в Польщі. Відсутність фінансової незалежності значно зменшує потенціал розвитку польських регіонів. На це потрібно звернути увагу українським реформаторам. Саме тому після впровадження адміністративної реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни і понині.

Основними документами, що унормовують регіональний рівень публічного управління, є закони «Про місцеве самоврядування воєводське» від 5 червня 1998 р. і «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві» від 23 січня 2009 р. Згідно з польським законодавством, на рівні воєводства діє державна адміністрація і регіональне самоврядування. У свою чергу, на рівні гмін і повіту немає органів державної влади, а функціонують лише органи місцевого самоврядування, що й зумовило розподіл компетенцій в управлінні місцевими справами між усіма рівнями територіальної організації влади: на органи місцевого самоврядування лягли обов'язки з надання адміністративних, комунальних, освітніх, медичних та інших послуг населенню територіальних

громад рівня села, селища, міст або великих міст, утримання комунальної, транспортної інфраструктури, а на самоврядні і державні органи воєводства – забезпечення регіонального розвитку.

З огляду на передбачені реформою компетенції для різних рівнів публічної адміністрації на рівні регіону в Польщі функціонують: сеймик воєводства як представницький орган і адміністрація воєводства як виконавчий, що очолюється маршалком, а також орган державної влади на зразок французького префекту в особі воєводи та регіональної адміністрації.

До відома воєводського самоврядування входить: забезпечення регіонального розвитку; надання публічних послуг на регіональному рівні; розвиток ринку праці; функціонування установ вищої школи, лікарень воєводського рівня, театрів, регіональних музеїв, а також дорожньої інфраструктури воєводств. Як і у Франції, до основної компетенції представницького органу польського регіону – сеймику – належить ухвалення стратегії розвитку воєводства, що реалізується через перспективні програми, які готує воєвода.

Поряд з органами самоврядування на регіональному рівні подібно до французької і сучасної української моделей діють органи державної адміністрації, об'єднані в органи «об'єднаної урядової адміністрації» на чолі з воєводами і «необ'єднаної урядової адміністрації». Останні, будучи не підпорядковані воєводі, зобов'язані узгоджувати з ним проекти актів місцевого права, які приймаються цими органами.

Ключову роль внаслідок проведених реформ, безумовно, займає воєвода, що одночасно є представником ради міністрів у воєводстві, керівником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, органом об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, представником державної казни в обсязі і на підставах, визначених в окремих законах, тощо. Воєвода несе відповідальність за реалізацією на терені воєводства державної політики.

Не менш значимим аспектом польських реформ стала реформа публічної служби. Законодавство, що реформувало державну службу в Польщі, оцінюють



у науковій літературі переважно позитивно, оскільки воно загалом вдало реалізовувало ідею відокремлення політичних посад від адміністративних. Зокрема, в усіх органах виконавчої влади була створена посада генерального директора, який підпорядковується міністрові, керівникові центрального органу або воєводі. Він забезпечує функціонування й «інституційну пам'ять» органу, організовує його роботу та набирає кадри. Ця посада була спеціально створена для відокремлення політичних функцій міністрів чи воєвод від професійного урядового корпусу.

Проведені реформи в Польщі не були позбавлені певних вад, але загалом дозволили сформувати нову європейську модель публічного управління, засновану на широкій децентралізації і деконцентрації владних повноважень.

Оскільки Італія унітарна держава, виникає проблема співіснування і ув'язки державних і місцевих інтересів. У конституції підкреслюється, що представницька система в країні повинна бути організована відповідно до вимог децентралізації (ст. 5). Таким чином, в Основному законі визнана необхідність місцевої автономії в рамках єдиної держави. Комуни, провінції і області, згідно з конституцією, повинні володіти широкою автономією і законодавчою владою, частково виконувати державні функції, щоб дати громадянам можливість брати участь у місцевому самоврядуванні.

І комуни, і провінції, і області мають свою систему влади, що включає представницький орган, - рада, виконавчий орган ради - джунту і голови (в комунах - мери). В областях члени джунти і її голова обираються на першому засіданні ради з числа її членів. Що стосується провінцій і комун, то в них, відповідно до закону 1993 року, позиції голови провінції і мера були посилені: вони стали обиратися безпосередньо населенням. При цьому голова провінції і мер самостійно формують склад джунти і лише інформують раду про це, коли представляють на схвалення загальні напрямки діяльності джунти.

Держава має в своєму розпорядженні певні важелі контролю над областями. Так, обласні закони можуть бути оскаржені в Конституційному суді або в парламенті, спеціальні комітети здійснюють нагляд над

адміністративними актами. Центральний уряд має право розпуску обласних рад в разі, якщо останні діють антиконституційно або порушують законодавство. Області, в свою чергу, можуть розпускати комунальні поради.

Муніципальна система Італії належить до так званого французького типу: як і у Франції, у всіх територіальних одиницях Італії присутні представники центральної влади. В області ці функції виконує урядовий комісар, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру. Урядові комісари призначаються декретами президента республіки за поданням глави уряду, узгодженим з міністрами у справах областей і внутрішніх справ.

Урядовий комісар має резиденцію в головному місті області, контролює дії обласної влади і, в разі необхідності, звертається до уряду з проханням про безпосередньому втручання. У провінціях представниками центральної влади є префекти, які входять в систему міністерства внутрішніх справ. Префекти відповідають перш за все за громадський порядок і безпеку.

У комунах функції представника центральної влади покладено на мера, який, хоча і обирається населенням комуни, обов'язково приносить присягу префекта як представнику держави. Мер не тільки зобов'язаний інформувати префекта про стан громадського порядку на своїй території, але також веде реєстр актів цивільного стану, реєструє виборців, військовозобов'язаних і так далі.

Таким чином, зарубіжний досвід показує широку децентралізацію повноважень та розширення функцій на місцях. Реформування публічного управління в розглянутих країнах усунуло один з головних недоліків між органами влади, дублювання функцій. Найбільш прийнятним для України є досвід Франції.

### **3.2. Напрямки удосконалення механізмів публічного управління в ОДА та органах виконавчої влади в Україні**

Публічне управління є відносно новим інструментом реалізації владних повноважень для вітчизняних реалій, в якому змістовно відзначається гармонійне поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням, співпраці органів влади з різними громадськими об'єднаннями, професійними співтовариствами, бізнес- і громадськими організаціями. Тому на етапі реформування державної системи шляхом формування та реалізації новітніх моделей публічного управління важливо осмислити ті ціннісно-змістові особливості, з якими ідентифікує себе сучасне вітчизняне суспільство.

Дослідивши механізми публічного управління в Київській ОДА виявили проблеми, які стримують його розвиток та підвищують рівень недовіри населення до органів державної влади в Київській області.

Ключовою проблемою, яка породжує і всі інші проблеми в сфері публічного управління Київської ОДА є штучне збільшення апарату ради та відсутність працівників з профільною освітою «Публічне управління та адміністрування» чи хоча б «Менеджмент». Таким чином, виникає ситуація, коли працівники не зовсім розуміють сферу своєї діяльності та проблеми, які необхідно вирішувати. Крім того, штат ОДА більше ніж необхідно для виконання своїх функцій. Наприклад, відділ економіки і цифровізації займається фактично лише збором інформації з інших державних органів влади (податкової служби, фінансового управління, статистики тощо), яку складають в папки, не аналізуючи її. При цьому, власних проектів, розробок не мають, тобто не приймають участь в ефективній діяльності ОДА.

Таким чином, основним завданням Київської ОДА є оптимізація штатної структури, а саме її скорочення шляхом об'єднання департаментів. Також необхідно розробити ключові показники ефективності роботи кожного департаменту окремо та кожного місяця оцінювати їх виконання. За результатами оцінки встановлювати надбавку та премію.

Крім того, необхідно зобов'язати керівників департаментів пройти навчання в магістратурі за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Ситуація щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні знаходиться не належному рівні. У стандарті вищої освіти другого (магістерського) рівня вищої освіти галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» визначено інтегральна, загальні та спеціальні компетентності, якими повинен володіти випускник даної спеціальності. Інтегральна компетентність випускника сформульована, як «здатність розв'язувати складні задачі і проблеми у сфері публічного управління та адміністрування або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та/або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог» [11].

Загальні компетентності: «здатність генерувати нові ідеї й нестандартні підходи до їх реалізації (креативність), здатність здійснювати професійну діяльність і приймати обґрунтовані рішення, керуючись засадами соціальної відповідальності.

Спеціальні компетентності: «...здатність організовувати та розробляти заходи щодо впровадження електронного урядування в різних сферах публічного управління та адміністрування; здатність визначати показники сталого розвитку на загальнодержавному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях; здатність розробляти і впроваджувати інноваційні проекти на різних рівнях публічного управління та адміністрування...»

Також важливо впровадити навчання персоналу на постійній основі. Але навчання має бути не для галочки з примітивним тестуванням, а містити змістовні вебінари, достатню кількість інформативного матеріалу. Оцінювати результати навчання необхідно за допомогою завдань щодо вирішення практичних ситуацій.

Наступною проблемою в сфері публічного управління в Київській ОДА є складні комунікаційні мережі. Задля оптимізації комунікації слід

налаштовувати оптимальний обмін інформацією, який може привести до виникнення автокаталітичних (гіперпродуктивних) команд. При цьому зазначимо, що горизонтальне зростання (створення безлічі невеликих систем) працює краще, ніж вертикальне (нарощування розмірів однієї системи). Комунікація як важлива функція організаційних структур менеджменту має надзвичайно велике значення в умовах інформаційно-комуникативного суспільства, у якому зростає цінність інформації, знання, комунікації, у результаті чого створюється ефект гомогенізації, механізм якого сприяє формуванню загальної культури менеджменту організації [3].

Комунікація є основною функцією публічного управління та адміністрування, тому в організації повинен бути оптимальний обсяг комунікації. Не варто забувати й про те, що на обсяг комунікації, який проходить крізь нас, також впливають глобалізаційні процеси, цифрові технології. Чим більше сигналів надходить ззовні, то сильніший наш імунітет до вхідних даних. Наш мозок природним чином пристосований до того, аби ігнорувати майже всю вихідну інформацію. Складні системи самотужки знаходять свій комунікаційний оптимум. В управлінні важливою функцією є оптимізація управління організацією як цілого [4].

В Київській ОДА цифрові технології вже впроваджені, але не використовуються на повну силу через відсутність компетенції персоналу.

Якщо у працівників публічного управління та адміністрування не буде фундаментального розуміння принципів дата-аналітичного мислення, вони не зрозуміють по-справжньому, що відбувається в організації, так як завдяки «data science» можна приймати кращі рішення. Управлінці, які не розуміють, чим займаються «data-спеціалісти», програють, тому сьогодні всюди на підприємствах потрібні менеджери, що знають «data-аналітику» і менеджерам потрібно розуміти основи «data science», а це набір принципів, концепцій і технік, які структурують мислення й аналіз, завдяки яким можна глибоко зрозуміти процеси і методи «data science».

Пріоритетними напрямками розвитку електронного урядування в Україні є:

- запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями;

- реалізація принципу єдиного вікна (“one-stop-shop”) шляхом забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг;

- розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів;

- стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами.

Саме на ці напрямки розвитку цифровізації публічної служби необхідно орієнтуватись в своїй діяльності Київській ОДА. Активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему суспільно-політичних відносин значно розширює можливості громадян щодо їх участі в процесах державного управління та впливу на прийняття управлінських рішень, створює умови для формування якісно нового рівня взаємодії органів влади та громадян.

Також необхідно модернізувати офіційний сайт ОДА, підвищити його інформативність, збільшити публічність. Впровадити просту та зрозумілу систему електронного звернення для населення та забезпечити зворотній зв'язок, що підвищить рівень довіри населення.

Ще один істотний фактор неефективності публічного управління в Київській ОДА- відсутність незалежного і об'єктивного моніторингу запланованих досягнень (ефектів) на підставі зваженої і обґрунтованої системи показників.

Першим кроком в рішенні даної проблеми є розробка комплексної системи показників, які дозволять в повній мірі оцінити ефективність діяльності ОДА. На нашу думку, до них необхідно віднести наступні показники: показники

ефективності організаційної структури; рівень інформатизації, рівень виконання бюджетних програм, ефективність бюджетних програм, динаміка соціально-економічного розвитку регіону тощо.

Вважаємо доцільним залучати громадськість до формування та реалізації обласних проектів і програм. Таким чином, публічне управління в Київській області буде в набагато більшому ступені сфокусовано на громадянах, а основу його діяльності складе публічний інтерес.

Органи державної влади та установи будуть здатні стимулювати участь громадян, тим самим виявляти проблеми, передбачати виклики, пропонувати рішення, які вони будуть систематично доводити, тестувати і стверджувати. Таким чином, будуть забезпечені рамки послуг, що відповідають потребам громадян і орієнтовані на економічну ефективність. Відносини між публічним управлінням і користувачами означають самовіддачу, узгодження і орієнтацію на послуги, що гармонійно поєднуються з реформами в соціальній, культурній, освітній, фінансово-економічній сферах, а також у сфері правосуддя та демократії.

Вирішити проблему недостатності фінансування регіону можна за допомогою більш детального аналізу факторів впливу на величину бюджету регіону, стану податкових надходжень. Необхідно переглянути рівень планування місцевими радами податкових надходжень.

Так як часто виникає ситуація, коли, наприклад, одна з сільських рад Київської області планує на наступний рік отримати на 190% більше податкових надходжень ніж в поточному році. При цьому, на території не збільшилась кількість підприємців, не відкрились нові фірми, відсутня перспектива появи нових робочих місць, ставки податку не змінились. Все це говорить про те, що все таки кадри вирішують все. Також можемо говорити, що влада на місцях не багато уваги приділяє плануванню, не враховує фактори внутрішнього та зовнішнього середовища. Таким чином, одним із завдань Київської ОДА є підвищення контролю за плануванням бюджету та розширенням бази оподаткування з метою збільшення надходжень.

Зобов'язати місцеві ради надавати планові показники не просто цифрою, а з подетальним розписом запланованих доходів з обґрунтуванням кожного напрямку.

Основною проблемою публічного управління в Київській ОДА, яка потребує негайного вирішення, є призупинення децентралізації, так як не весь регіон представлений ОТГ. Крім того, райони Київської області значно відрізняються між собою за рівнем соціально-економічного розвитку, тому дуже важливо правильно провести кордони утворення об'єднань з метою врівноваження нерівномірності.

Для ефективного функціонування системи публічного управління в умовах децентралізації потрібне синергетичне поєднання демократичних принципів із підкріпленням спроможності інституту місцевого самоврядування до реалізації всього комплексу управлінських завдань, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Об'єктивно, за таких умов, роль місцевого самоврядування має визначатись не лише характером повноважень його органів, комплексом питань, що належать до їх відання, а передусім через систему функцій органів самоврядування.

Саме завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування дістануть можливості брати на себе нові і ширші демократичні повноваження, для того щоб надавати ширший спектр публічних послуг, активніше й ефективно самостійно вирішувати регіональні і місцеві питання.

Децентралізація завдяки наближенню публічного управління до громадян підвищує ступінь участі населення у прийнятті управлінських рішень, що впливають на їхнє життя.

Таким чином, рішення, прийняті в умовах децентралізації, більшою мірою відповідають потребам громадян, оскільки враховують місцеві умови. Саме децентралізація дозволяє забезпечити достатній рівень адміністративної самостійності органів місцевого самоврядування, створює ефективну систему взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою.



Для того щоб прискорити закінчення децентралізації в Київській області необхідно розробити необхідний функціонально-процедурний та адміністративний комплекс діяльності ОТГ в нових умовах, сформувати взаємопов'язану між собою єдину, цілісну систему самоврядних територіальних одиниць та донести їх до населення. Крім того, необхідно наглядно представити проект розвитку ОТГ, прорахувати ефекти від об'єднання територій.

Враховуючи різноплановий характер освітньої, практичної та виробничої підготовки жителів сільських поселень, необхідно налаштовувати територіальні громади на досягнення соціально-економічних завдань через процесу на рівних принципах для усіх верств населення з врахуванням вікового і освітнього цензу; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи по всіх напрямках розвитку Громади; організація багатофункціонального використання сільських територій з урахуванням конкретних географічних, демографічних, кваліфікаційних, фінансових та інших умов; застосування на території населених пунктів безвідходної життєдіяльності; використання принципів органічного землеробства; застосування останніх досягнень науки і техніки, які допомагають вирішувати екологічні, енергетичні і соціальні питання життєдіяльності населення; адміністрування через використання механізму публічного управління й активну участь громадських організацій, зареєстрованих на території.

Узагальнимо напрямки удосконалення механізмів публічного управління в Київській ОДА та органах виконавчої влади в Україні на рис.3.1.

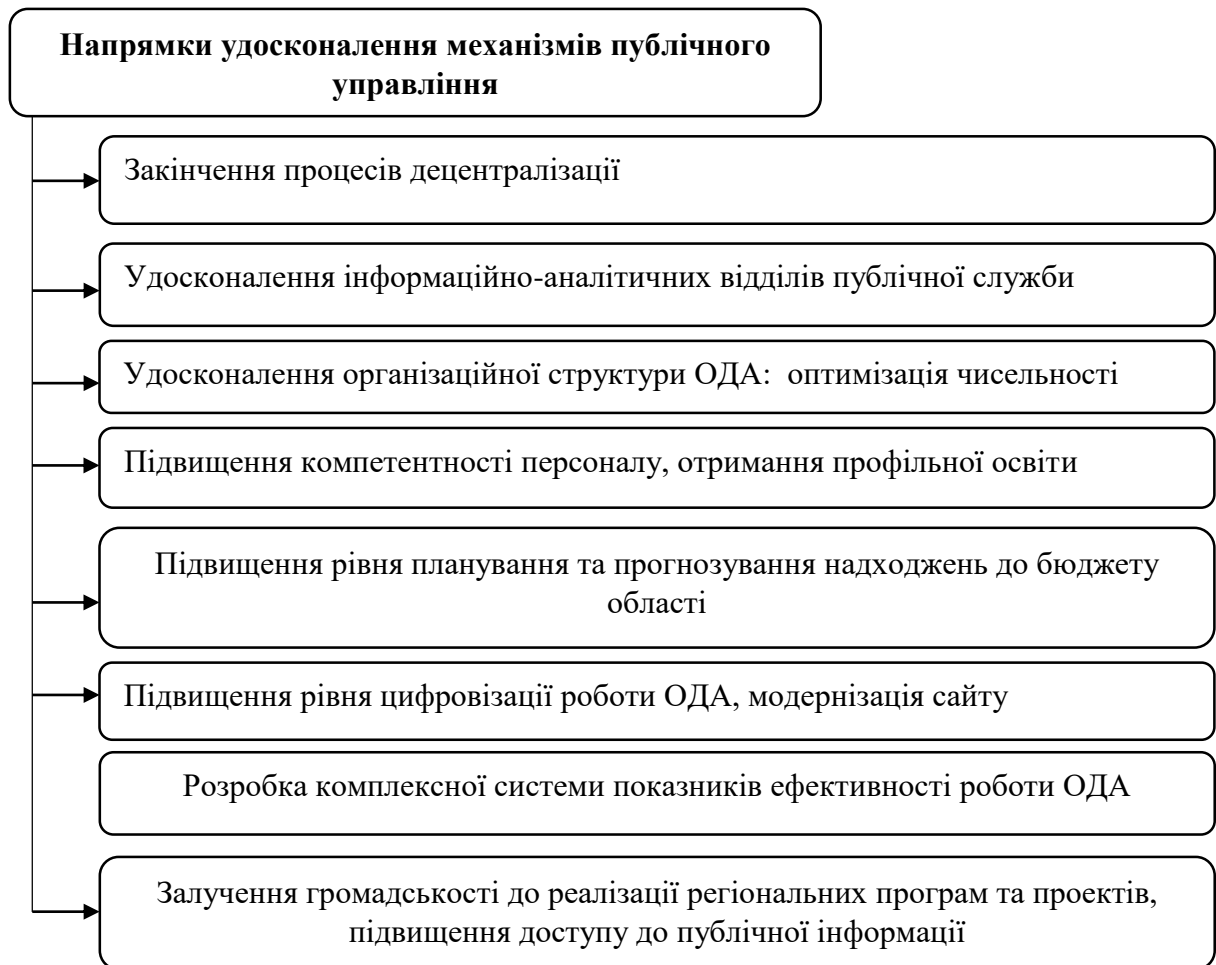


Рис.3.1. Напрямки удосконалення механізмів публічного управління в Київській ОДА та органах виконавчої влади в Україні

Таким чином, впровадження вищезазначених заходів приведе до вирішення однієї з першочергових задач Київської ОДА – підвищення довіри населення до влади.

### Висновки до розділу 3

В процесі дослідження було проведено аналіз реформування публічного управління на прикладі деяких зарубіжних країн. Встановлено, що головною метою реформування була децентралізація та розширення владних

повноважень на місцях. Більш прийнятним для України вважаємо досвід Франції. Так як в Польщі реформа управління залишилась більш централізованою в сфері фінансування місцевих бюджетів.

Основними напрямками удосконалення механізмів публічного управління є: залучення громадськості до реалізації регіональних та обласних проектів та програм; державно-приватне партнерство; розширення переліку адміністративних послуг; збільшення доступності послуг на місцях; впровадження електронного урядування; закінчення процесу децентралізації; підвищення компетентності та кваліфікації персоналу тощо.

Дослідження показало, що Київська ОДА в своїй діяльності не використовує стратегічне планування, яке в світі стало дієвим інструментом у системі публічного управління. Однією з причин такого стану справ є відсутність інституційних механізмів, які б спонукали керівництво області працювати в єдиному напрямі реалізації стратегічних цілей та завдань. Такі механізми може забезпечити лише цілісна система стратегічного планування. Таким чином, в Київській ОДА та взагалі в органах виконавчої влади необхідно впроваджувати систему стратегічного планування.

Крім того, необхідно удосконалювати рівень інформатизації процесу управління в ОДА, наприклад, використовуючи хмарні сервіси. Використання хмарних сервісів Google дозволяє швидко і ефективно організувати колективну роботу публічних службовців за допомогою онлайн-офісу, створити єдиний інформаційно-освітній простір підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону, а також вирішити багато інших завдань.

Таким чином, основними пріоритетами розвитку публічного управління в Київській ОДА мають бути: закінчення децентралізації та її ефективність, стратегічне планування діяльності, цифровізація управління, розробка інфраструктурних проектів, підвищення якості надання соціальних послуг та інші.

## ВИСНОВКИ

Розуміння терміну публічного управління у вітчизняній науковій літературі вибудовується головним чином через розкриття сутності таких понять, як «публічний», «публічна влада», а також аналіз характеру взаємодії між суб'єктами і об'єктами публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що публічне управління відрізняється від державного характером влади, мірою втручання держави в життя суспільства (тобто там, де втручання необхідне, бажане, доцільне й де воно неприпустимо), керуючими державними і недержавними суб'єктами, можливістю активної участі громадян з опорою на їх ініціативу і самостійність у вирішенні спільних публічних справ через різні засоби партиципації, рівного доступу громадян до інформації, яка забезпечує прямі та зворотні зв'язки керуючих і керованих, формуванні системи управління, при якій головна мета органів влади – це надання якісних послуг своїм споживачам (громадянам).

Останніми роками в національній системі державної влади відбуваються складні й суперечливі процеси, спрямовані на докорінне реформування отриманого у спадок від Радянського Союзу громіздкого й неефективного державного механізму, ускладнені надмірною політизацією сфери публічного (державного) управління, коли кожен чиновник намагається реалізувати свої повноваження в так званому “ручному управлінні на власний смак і розсуд” або керуючись інтересами партії, якій він завдячує своєю посадою.

Очевидно, що за таких підходів ні про яке системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше публічне, управління не може бути й мови. Із цих же причин не вдається створити збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему державного управління і розвивати започатковане становлення публічного управління. Подолати залишки авторитаризму і створити ефективну систему публічного управління в найкращих європейських і світових традиціях професіоналізму й демократизму, досягти консенсусу

політичних еліт і готовності нести спільну відповідальність за долю країни, започаткувати спільний перспективний проект розвитку з ідеєю, прийнятною і близькою для всіх громадян України, та залучити до його реалізації якнайширше коло учасників – для цього потрібно ще дуже багато зробити, проявляючи надзвичайну волю і бажання та докладаючи справжніх зусиль.

Аналіз механізмів публічного управління здійснювався на прикладі Київської ОДА. Київський регіон є досить соціально-економічно розвиненим регіоном, який має всі передумови для ефективного розвитку публічного управління. Аналіз показав, що в Київській ОДА є мета досягнути певних результатів в реалізації публічного управління, є уявлення в якому напрямку рухатися. В цьому напрямку Київська ОДА досягла певних результатів, а саме: впровадила автоматизовану систему управління, створила більш-менш сучасний сайт державного органу, збільшує кількість регіональних проектів, розпочато процес децентралізації. Але до європейського рівня публічного управління Київській ОДА необхідно вирішити багато проблем.

Серед невирішених і найбільш проблемних завдань виділили наступні:

- розбалансованість системи розподілу державних повноважень, організаційної структури державних органів і взаємодій між ними;
- неефективність бюджетних витрат на утримання державного апарату і виконання функцій;
- недостатній рівень продуктивності праці в органах виконавчої влади, який компенсується надлишковою чисельністю співробітників;
- низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців;
- відсутність в держапараті прихильності таким цінностям, як ефективність, підзвітність, служіння суспільним інтересам.

Заходи щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади та адміністративно-управлінських процесів мають тривалу історію, але багато хто з тих, що планувалися заходів так і не були завершені, що, поряд з фрагментарним характером реформ, також стало причиною відсутності

кардинального прориву в підвищенні ефективності держуправління в Київській Ода та в органах виконавчої влади в цілому по Україні.

Незважаючи на різноманіття мотивів, які лежать в основі виникнення конфліктів, основним фактором для більшості громад є недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ; відсутність необхідного досвіду у посадових осіб місцевого самоврядування; недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад. Вивчаючи вітчизняний і зарубіжний досвід можна назвати основні перешкоди в ОТГ: слабкі мотиваційні можливості; не розуміння потреб в змінах та переваг від їх впровадження, відсутності конкуренції та механізмів, що сприяють зростанню ефективності діяльності; окремі цілі не піддаються вимірюванню, що спричиняє труднощі в оцінюванні ефективності тощо.

Таким чином, владі необхідно брати до уваги і аналізувати проблеми, з якими стикаються громадяни, і розробляти дієві рішення. Потенціал і здатність державної служби щодо надання публічних послуг з використанням нових методів і технологій слід розвивати. Крім того, необхідно підвищити ефективність публічного управління шляхом самостійного формування його витрат зі здатністю забезпечувати якісні результати.

Крім цього, були запропоновані наступні шляхи удосконалення механізмів публічного управління в Київській ОДА: отримання кадрами профільної освіти, підвищення рівня їх компетентності, підвищення довіри населення, підвищення рівня цифровізації, оптимізація організаційної структури, завершення децентралізації тощо

У той же час, одним з основних та інноваційних шляхів удосконалення механізмів публічного управління в порівнянні з іншими шляхами має стати закінчення децентралізації. Адміністративна та фінансова децентралізація - важливий інструмент для досягнення цілей, які перебувають в модернізації публічного управління, поліпшення якості публічних послуг, боротьбі з корупцією та реформи правосуддя. Реформа публічного управління, яка

спирається на децентралізації влади, покликана забезпечити визначення і чітке розмежування відносин в рамках центрального публічного управління між центральним і місцевим управлінням, між публічним управлінням і приватним сектором.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Предмет регулювання адміністративного права та його "публічно-сервісна" складова / В.Б. Авер'янов // Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юстініан, 2007. – 228 с.
2. Алейнікова О. В. "Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» .— URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2016\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2016_2_8)
3. Амосов О. Моделі Публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Спеціальний випуск.– Червень, 2013. – 272 с.
4. Баришніков В.М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : [навч.-метод. посіб.]/ В.М. Баришніков.-К. : ПКДСЗУ, 2010.- 140 с.
5. Ворон Д.Л. «Правові засади публічного адміністрування в закладах освіти» .— URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18117>
6. Гайдученко С. О. Методичні особливості формування та розвитку організаційної культури публічного управління.— URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2016\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2016_2_8)
7. Гасимова Р.А. «Електронне урядування як механізм публічного управління та адміністрування» дисертація.— URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31554.pdf>
8. Дегтяр О. А. Міждисциплінарний підхід до розвитку методології і теорії публічного управління процесами забезпечення якості життя.— URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2017\\_16\(1\)\\_\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_16(1)__5)
9. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д. філос.



наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с

10. Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 25 грудня 2018 року «Підсумки 2018: громадська думка». — URL: : <https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka>

11. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління [Електронний ресурс] / І. А. Ісаєнко // Інвестиції: практика та досвід. - 2018. - № 5. - С. 114-117. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2012\\_5\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2012_5_32)

12. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / Катерина Колесникова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Вип. 3 (15). – Вересень, 2013. – 222 с.

13. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління / Т.В. Кондратюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління». – К.: 2010, № 3. – с. 297-305

14. Лабораторія законодавчих ініціатив (2018), Тіньовий звіт (Shadow Report) “Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році”.— URL: <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogoupravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadowreport/>

15. Лазор О. Я. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2015\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2015_4_13)

16. Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация

европейского опыта для России) // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 27–43.

17. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. - № 1. – С. 16-22

18. В.В. Мельник «Влада як основний засіб публічного адміністрування та механізм їх взаємодії» - URL: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin\\_142.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_142.pdf)

19. Мельник Р. С. Категорія "публічне управління" у новій інтерпретації. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2012\\_6\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21)

20. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op>.

21. Михайловська О. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2016\\_2\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_2_24)

22. Неділько А. І. Теоретичні підходи до визначення поняття "Механізм публічного управління" // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2018. - № 2. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2018\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_8)

23. Нейсбит Д. Мегатренды / Д. Нейсбит. Пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак», 2003. – 380 с. – (Philosophy).

24. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_44%281%29\\_\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44%281%29__8)

25. Онуфрієнко О.В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування ”.— Режим доступу <file:///D:/User/Videos/416-Article%20Text-559-1-10-20180618.pdf>

26. Павлюк Н. В. Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Павлюк. // Демократичне врядування. - 2016. - Вип. 16-17. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_9)

27. Пархоменко-Куцевіл О. І. Методологічні засади формування професійних кадрів у системі публічного . - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm\\_2016\\_3\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_3_13)

28. Полосьмак К. О. Механізми реалізації в Україні європейських принципів публічного управління// Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2019. - № 1. - URL [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2019\\_1\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_1_31)

29. Полякова О. С. Формування понятійно-категоріального апарату публічного управління правовою освітою в Україні: науково-методологічний підхід. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2016\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_2_25)

30. Приходченко Л. Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії // Державне управління: теорія та практика. - 2016. - № 2. - С. 5-14. - URL [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2016_2_3)

31. Прилепа Н. В. Стратегічне планування в органах публічного управління на місцевому рівні // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. - 2019. - № 5. - С. 180-183. - URL :[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu\\_ekon\\_2019\\_5\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2019_5_38)

32. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: [колективна монографія] / Заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В. – Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. – 493 с

33. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / авт. кол. : Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – Київ :НАДУ, 2018. – 256 с.

34. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с..
35. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с
36. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукаДержУпр”. – Спеціальний випуск – Червень, 2013. – 272 с
37. «Публічне управління в умовах інституційних змін» за загальною редакцією: монографія /За заг. редакцією Р.В. Войтович, П.В. Ворони; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА. 2018. 606 с.
38. Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку [Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (07-08 вересня 2018 р., м. Київ)] / За заг.ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, В.Л. Федоренка. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. – 520 с.
39. Публічне адміністрування: навч. посіб. /А.С. Даниленко та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора, академіка НААН України Даниленка А.С., д-ра екон. наук, професора Юхименка П.І., д-ра екон. наук, доцента Сокольської Т.В. К.: Центр учбової літератури, 2019. 288 с.
40. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 18-19 квітня 2019 р. – Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. – 333 с.
41. Публічне адміністрування: навч. посіб. /А.С. Даниленко та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора, академіка НААН України Даниленка А.С., д-ра екон. наук, професора Юхименка П.І., д-ра екон. наук, доцента Сокольської Т.В. К.: Центр учбової літератури, 2019. 288 с.

42. Пухкал О. Г. Теоретико-методологічні підходи визначення сутності поняття публічного управління.

URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2015](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015)

43. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : [практ. посібн. для керівн. служб упр-ня персоналом] / М. Канавець [та ін.]. - К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. -176 с.

44. Сахань О.М. Європейські цінності як запорука процвітання суспільства: український вибір. — URL:

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup\\_2018\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_16)

45. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук.- практ. ст. – Х. : УДАЗТ, 2013. – Вип. 42. – С. 385–390

46. Славкова О. П. Теоретичні підходи до визначення поняття публічне управління // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : Економіка і менеджмент. - 2019. - Вип. 1. - С. 77-80. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna\\_ekon\\_2019\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_1_15)

47. Словник іншомовних слів. URL : <https://www.jnsm.com.ua/sis/index.shtml>

48. Сквірський І. О. Категорія "публічне управління": сучасний погляд та нові орієнтири дослідження. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2015\\_15\(1\)\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_15(1)_19)

49. Філіпова Н.В. «Зміна співвідношень понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» - URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe)

50. Федулова Л. І. Інноваційний механізм модернізації публічного управління в Україні // Економічний вісник університету. - 2019. - Вип. 41. - С. 83-89. - URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2019\\_41\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2019_41_12)

51. Харченко Т. О. Впровадження інструментів проектного підходу в систему публічного управління // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : Економіка і менеджмент. - 2019. - Вип. 1. - С. 21-25. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna\\_ekon\\_2019\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_1_5)

52. Хашиєва Л. В. Сучасні світові практики взаємодії органів публічного управління центрального та місцевого рівнів // Актуальні проблеми державного управління. - 2018. - № 1. - С. 153-159. - URL.: : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2018\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2018_1_25)

53. Чабанюк О. І. Особливості реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку: методологія проблеми// Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. - 2019. - № 3. - С. 10-15. - URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2019\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2019_3_4)

54. Червякова О. В. Перехід від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні// Публічне урядування. - 2016. - № 3. - С. 198-206. - URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm\\_2016\\_3\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_3_21)

55. Чукут С. А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89–93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2016\\_13\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_13_17).

56. Шарова Ю.П. «Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті». - URL: <http://www.disslib.org/metodolohichni-zasady-stratehichnoho-planuvannja-v-munitsypalnomu-menedzhmenti.html>

57. Шевченко О. О. Наближення публічного управління в Україні до європейських стандартів // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. - 2017. - Т. 28(67), № 1. - С. 27-32. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa\\_2017\\_28\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2017_28_1_7)

58. Шевченко Н. О. Роль партисипативного бюджетування у процесі залучення до публічного управління місцевих громад // Вчені записки

Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. - 2017. - Т. 28(67), № 1. - С. 57-62.

URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa\\_2017\\_28\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2017_28_1_12)

59. Шолкова Т. Б. Поняття та значення управління публічними фінансами// Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). - 2019. - Вип. 15. - С. 143-151. -

URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp\\_2019\\_15\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2019_15_17)

60. Щербак Н. В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. - 2011. - Вип. 1. - С. 191-200. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_pr\\_2011\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25)

61. Якобчук В. П. Роль публічного управління у формуванні нової моделі державного регулювання економіки // Ефективна економіка. - 2017. - № 1. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2017\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2017_1_10)

62. Якобчук В. П. Інноваційні підходи до публічного управління в контексті інтелектуалізації суспільства // Інвестиції: практика та досвід. - 2018. - № 6. - С. 83-87. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2018\\_6\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2018_6_20)

63. Ostrom. V The intellectual crisis in American public administration. Second Edition. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1989. – 206 p.

64. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. – Cambridge:Cambridge Univ Press, 1990.

65. Behn R.D. Rethinking Democratic Accountability.- Washington DC: Brookings Institution Press,2001. – P. 231.

66. Public Management Reform and Economic and Social Development. OECD working papers, vol. 6, no. 22 / Prepared by Dr. Keating M. – Paris: OECD –PUMA,1998. – P. 13.

67. Osborne D., Gabler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. – Addison-Wesley Publ. Co., 1992, 427 p.

68. OECD Infrastructure Financing Instruments and Incentives. // Paris: OECD Publishing, 2015. 74

69. Saha D., Hong S. H., Shao A., Modi A., Zemlytska I. Private participation in infrastructure (PPI) annual report 2017 (English) // Washington, D.C.: World Bank Group. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/658451524561003915/Private-participation-in-infrastructure-PPI-annual-report-2017>

70. Ruiz-Núñez F., Wei Z. Infrastructure Investment Demands in Emerging Markets and Developing Economies // Policy Research Working Paper No. 7414, World Bank, Washington, DC, 2015.

71. Hashtelegraph (2017), "Dangers and security of the block. Part II" available at: [https://hashtelegraph.com/2017/12/02/opasnostiibezopasnost-blokchejna\\_chastii/](https://hashtelegraph.com/2017/12/02/opasnostiibezopasnost-blokchejna_chastii/) <https://hashtelegraph.com/2017/12/02/opasnostiibezopasnost-blokchejnachastii/> (Accessed 04 December 2017)

72. Transparency International Ukraine (2017), "The State Land Cadastre switched to blockade technology" available at: [https://ti-ukraine.org/news/derzhavnyi\\_zemelnnyikadastrpereishovnatekhnolohiiublokchein/](https://ti-ukraine.org/news/derzhavnyi_zemelnnyikadastrpereishovnatekhnolohiiublokchein/) (Accessed 04 December 2017).