

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

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н. М. Грущинська  
« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ  
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою  
«Управління та адміністрування в авіаційній галузі»

**Тема: «Ефективні практики публічного управління: аналіз міжнародного досвіду в умовах реалізації реформ публічного управління»**

Виконавець: студент гр. УА-204 Мз, Мазур Ганна Володимирівна

Керівник: д.н. з держ.упр, професор Жовнірчик Ярослав Федорович,

Консультанти з окремих розділів  
пояснювальної записки \_\_\_\_\_ д.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я. Ф.

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_

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

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

## ЗАВДАННЯ

**на виконання дипломної роботи**

**Мазур Ганни Володимирівни**

1. Тема роботи: **«Ефективні практики публічного управління: аналіз міжнародного досвіду в умовах реалізації реформ публічного управління»**, затверджена наказом ректора «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 реформ публічного управління
4. Зміст пояснювальної записки: Вступ, Розділ 1. Публічне управління та його ефективні практики, Розділ 2. Ефективність стратегічного планування, Розділ 3. Роль децентралізації та державно-приватного партнерства в реалізації реформи публічного управління, Висновки
5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу: 1 таблиця, 2 рисунки.

## 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. Теоретичні засади формування .....	д.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я. Ф.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Аналіз стану.....	д.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я. Ф.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Напрями .....	д.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я. Ф.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ д.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я. Ф.  
(підпис)

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Мазур Г. В.  
(підпис студента)

## РЕФЕРАТ

**Пояснювальна записка** до дипломної роботи «Ефективні практики публічного управління: аналіз міжнародного досвіду в умовах реалізації реформ публічного управління»:

112 с., 2 рис., 1 табл., 119 літературних джерел.

**Об'єкт** дослідження - ефективні практики публічного управління в умовах реалізації реформ.

**Предмет** дослідження - суспільні відносини, що виникають в процесі застосування ефективних практик публічного управління.

**Мета роботи:** Виокремити серед існуючих міжнародних практик публічного управління найефективніші та продемонструвати рівень їхнього впровадження в Україні в умовах реалізації реформ публічного управління.

**Методи дослідження:** дослідження полягає у проведенні аналізу існуючих міжнародних практик публічного управління на предмет їхньої ефективності та відповідності сучасним викликам і вимогам, які постають перед державою, суспільством та ринком адміністративних і транспортних послуг. При цьому використано *аналітико-монографічний метод* – при вивченні літературних та відкритих Інтернет джерел, *ретроспективний* – для вивчення історії появи поняття «публічного управління» і його розвитку системі управління державними процесами, *порівняльний* – при здійсненні аналізу міжнародного досвіду в системі публічного управління ат порівнянні ефективних практик, *метод аналізу і синтезу* – для визначення проблем при стратегічному плануванні діяльності в галузі цивільної авіації та шляхів їх вирішення.

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

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,  
ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	6
<b>РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНІ ПРАКТИКИ</b>	
1.1. Адміністрування чи управління. Підходи до визначення.....	10
1.2. Державна та публічна політики .....	17
1.3. Роль публічного адміністрування у розвитку держави та його ефективні практики на прикладі міжнародного досвіду.....	22
Висновок до розділу 1.....	35
<b>Розділ 2. ЕФЕКТИВНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ</b>	
2.1. Стратегічне планування і його роль в процесі реформування державного управління .....	37
2.2. Стратегічні та програмні документи в сфері авіації .....	46
2.2.1. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року .....	47
2.2.2. Авіаційна транспортна стратегія.....	51
2.2.3. Стратегія відродження вітчизняного авіабудування .....	53
2.2.4. Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року .....	56
2.2.5. Планування діяльності, виходячи з міжнародних зобов'язань.....	57
Висновок до розділу 2.....	60
<b>Розділ 3. РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
3.1. Реформа державного управління шляхом запровадження політики децентралізації .....	62
3.2. Розвиток аеропортів в умовах децентралізації .....	76
3.3. Стан та системні проблеми застосування державно-приватного партнерства.....	79
3.3.1. Роль державно-приватного партнерства у реалізації державної транспортно-інфраструктурної політики та розвитку транспортної інфраструктури України.....	86
3.3.2. Роль державно-приватного партнерства у реалізації державної регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.....	90
3.3.3. Стратегічні пріоритети застосування державно-приватного партнерства в системі реалізації державної економічної політики в Україні.....	93
Висновок до розділу 3 .....	97
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	100
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	105

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Адміністрування як вид діяльності має таке ж саме глибоке коріння, як і суспільство, та з'явилося одночасно із появою політичної системи.

Нерідко в суспільстві спостерігається помилкове ототожнення понять «адміністрування» та «управління», проте ці поняття є різними за своєю суттю. Тому, в цій дипломній роботі приділено окрему увагу етимології зазначених понять та проаналізовано публікації зарубіжних та вітчизняних авторів, які наводять власні тлумачення. Саме глибоке розуміння сутності цих понять дає можливість отримати чітке уявлення про основи побудови системи управління в державі, а також відносин між державою, суспільством і приватним сектором.

Крім того, сьогодні неможливо уявити публічне адміністрування окремо від соціальної та політичної систем, що охоплюють усі гілки влади: виконавчу, законодавчу та судову. І, оскільки публічне адміністрування відіграє важливу роль у формуванні політики, то воно має розглядатися як частина політичного процесу, який повинен бути максимально ефективним з мінімальними затратами коштів та енергії.

Окремо в роботі проаналізовано функції з планування, формування, спрямування, координації та контролю за урядовими органами та державними процесами, які є основою публічного адміністрування, а також зосереджено увагу на таких поняттях як «державна політика» та «публічна політика».

Особливого значення розуміння вищезазначених понять та підходів до формування політики і обрання певного курсу розвитку держави набувають в процесі здійснення реформ державного управління в тій чи іншій країні. Найактуальнішим це стало для України після проголошення незалежності, коли гостро постала проблема відповідності її адміністративно-територіального устрою, успадкованого від СРСР, національним інтересам.

Реформування адміністративно-територіальної структури України та побудови ефективної системи управління стало досить довготривалим

процесом, причинам гальмування якого присвячено окрему увагу в цій дипломній роботі.

Зважаючи на євроінтеграційний курс, логічним стало обрання Україною стратегії розвитку системи державного управління, яка була запроваджена в Європейському Союзі і яка довела свою ефективність.

Під впливом євроінтеграції в Україні набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

Поряд з європейським досвідом також проаналізовано і ефективні практики інших країн в умовах проведення в них реформ, зокрема, протягом останніх двох десятиліть, які характеризуються глобалізацією та ринковою лібералізацією. Завдяки появі таких нових умов уряди майже кожної країни вбачають ключовим елементом реформи державного управління – партнерство з неурядовими організаціями, приватним сектором та громадянським суспільством. При цьому, ефективність реформ, що впроваджуються, безпосередньо залежить від так само ефективного стратегічного планування, прогнозування та орієнтації на результат.

Темі важливості стратегічного планування присвячено окремий розділ цієї дипломної роботи. Зокрема, окреслено ряд проблем, зумовлених відсутністю цілісної системи стратегічного планування, які полягають у неузгодженості між різними стратегічними та плановими документами; відсутності чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом; відсутності єдиного підходу до планування; невизначеності статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання; неефективності системи оцінювання державної політики та відсутності відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень.

Іншим ключовим елементом реформи державного управління є здійснення децентралізації, що є доволі актуальним для України. Адже

надмірна централізація пригнічує ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських рішень та не враховує інтереси окремих регіонів, територіальних громад. Тому, одним з об'єктів дослідження в цій дипломній роботі, став аналіз етапів впровадження в Україні реформи децентралізації, яку було започатковано у 2014 році.

Не залишився поза увагою і такий напрям підвищення ефективності реформ державного управління, як активне використання переваг співпраці держави і бізнесу у формі державно-приватного партнерства. Так, в роботі визначено сутність державно-приватного партнерства і його ролі у реалізації економічної політики в Україні, зокрема, на прикладі інфраструктурної політики (розвитку транспортної інфраструктури, розбудови аеропортів тощо) та регіональної політики (стимулювання регіонального розвитку на основі використання державно-приватного партнерства).

В науковій літературі темі реформування публічного управління та пошуку ефективних практик його впровадження присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Ці питання, зокрема, досліджували: Ф. Нігро, Е. Гладден, М. Вебер, Ф. Тейлор, В. Парсонс, О. Дацій, А. Павлюк, О. Євтушенко, Жовнірчик Я. Ф., Бугай С. М., Сидор М. Я. та інші.

**Мета** роботи полягає у проведенні аналізу понять публічного «адміністрування» та «управління» і різних підходів до їхнього визначення, дослідженні ефективних міжнародних практик публічного управління та демонстрації рівня їхнього застосування в Україні в умовах реалізації реформ публічного управління.

**Об'єкт** дослідження - ефективні практики публічного управління в умовах реалізації реформ.

**Предмет** дослідження - суспільні відносини, що виникають в процесі застосування ефективних практик публічного управління.

В роботі використано такі **методи дослідження**, *аналітико-монографічний* – при вивченні літературних та відкритих Інтернет джерел, *ретроспективний* – для вивчення історії появи поняття «публічного



управління» і його розвитку ситемі управління державними процесами, *порівняльний* – при здійсненні аналізу міжнародного досвіду в системі публічного управління ат порівнянні ефективних практик, *метод аналізу і синтезу* – для визначення проблем при стратегічному плануванні діяльності в галузі цивільної авіації та шляхів їх вирішення.

**Апробація результатів Дипломної роботи.** Результати роботи можуть бути використані у вищих навчальних закладах для вивчення студентами певного предмету. Робота може бути використана для складання рефератів, написання наукових статей, монографій, дисертацій, підготовки доповідей на наукових конференціях, що дає змогу зробити їх набутком широкої наукової громадськості.

**Загальний обсяг Дипломної роботи.** Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів, що включають у себе 8 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 112 сторінок. Список використаних джерел містить 119 найменувань.

## РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНІ ПРАКТИКИ

### 1.1. Адміністрування чи управління. Підходи до визначення

Адміністрування як вид діяльності має таке ж саме глибоке коріння, як і суспільство, та з'явилося одночасно із появою політичної системи.

Нерідко в суспільстві спостерігається помилкове ототожнення понять «адміністрування» та «управління», проте ці поняття є різними за своєю суттю. Тому, слід, перш за все, приділити окрему увагу їхній етимології.

Слово «адмініструвати» походить від латинського слова «*administere*», що означає керувати установою, організацією, підприємством, справами, піклуватися про людей. Адміністрування можна визначити як діяльність, що включає співпрацю та координацію з метою досягнення бажаного результату або мети.

Ряд зарубіжних та вітчизняних авторів наводять власне тлумачення поняття адміністрування.

Наприклад, британський професор І. Н. Гладден (E. N. Gladden) визначав «адміністрування» як суто процес виконання інструкцій та здійснення нагляду за персоналом [80].

Фелікс Нігро (Felix A. Nigro), доктор політології Університету Вісконсін, США, автор низки наукових праць в сфері публічного адміністрування, серед яких *Modern Public Administration* (1965) [91], *Public Personnel Administration* (1959), та *The New Public Personnel Administration* (1976), та професор Університету Джорджа Мейсона, США, – Дж. М. Фиффнер (J.M. Pfiffner) [95] розуміли під терміном «адміністрування» організацію та використання людських та матеріальних ресурсів для досягнення мети.

Інший відомий американський історик, що спеціалізувався на дослідженні публічного адміністрування та деякий час працював в адміністрації Президента Франкліна Рузвельта – Леонард Д. Уайт (L.D. White) вважав, що публічне адміністрування складається з усіх видів діяльності, що мають на меті виконання або впровадження державної політики [112].

З іншого боку Вудро Вільсон (Woodrow Wilson) розумів під публічним адмініструванням детальне та систематичне застосування законодавства. Раніше також була поширена думка, що публічне адміністрування – це ніщо інше як політики, практики, правила та інструкції тощо в дії [112].

Такий стислий аналіз визначень терміну «адміністрування», що використовувався наприкінці XIX – початку XX сторіччя, розкривають дві основні нерозривні його складові, а саме (1) спільні зусилля та (2) та досягнення спільної мети.

Проте сьогодні неможливо уявити публічне адміністрування окремо від соціальної та політичної систем, що охоплюють усі гілки влади: виконавчу, законодавчу та судову. І, оскільки публічне адміністрування відіграє важливу роль у формуванні політики, то воно має розглядатися як частина політичного процесу.

Сучасні вітчизняні науковці дотримуються наступної думки.

Так, наприклад, кандидат юридичних наук Ю. М. Рогачов зазначає, що публічне адміністрування в широкому розумінні – це сукупність різноманітних видів діяльності всіх органів держави та органів місцевого самоврядування, тобто це всі форми реалізації державної та самоврядної влади загалом. Іншими словами, публічне адміністрування характеризує всю діяльність держави (в широкому розумінні) за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Публічне адміністрування у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яку здійснює певна частина відповідних суб'єктів [66, с. 151].

В. В. Корженко та Н. М. Мельтюхова мають схожі думки і зазначають, що адміністрування загалом – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів і підзаконних актів. У вузькому розумінні публічне адміністрування, на думку науковців, пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі

види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [63, с. 14].

Відповідно ж до Глосарія програми розвитку ООН «публічне адміністрування» (*public administration*) означає [111]:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету та відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві й зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду, а також управління, пов'язане з наданням публічних послуг.

В той же час Глосарій термінів політики, що базується на доказах, розроблений в 2018 році за сприяння Проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» «Association4U», наводить визначення «публічної адміністрації» як агрегованого механізму (включає політики, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), що фінансується з бюджету держави і відповідає за управління справами виконавчої влади та її взаємодії з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі [30].

Існує також інший подібний термін «публічний менеджмент» (*public management*) – центральний процес публічного адміністрування, який належить до внутрішніх процесів державних органів та установ, зосереджених в основному на питаннях планування, контролю, інформаційної підтримки, кадрової політики, оцінки ефективності. Окремо термін «адміністрування» (*administration*) тлумачиться як управління і керівництво справами уряду та державних органів, виконання і реалізація державної політики; термін, який узагальнює всю систему органів виконавчої влади, уряду та їх посадових осіб [111].

Глосарій термінів політики, що базується на доказах, використовує термін «публічне управління» (*public management*), яке означає здійснення всього комплексу державних заходів, що стосуються впровадження законів, регуляторних актів та урядових рішень, пов'язаних з наданням публічних послуг [30].

Фахівці в галузі менеджменту визначають такі сфери публічного адміністрування: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

Під «внутрішнім адмініструванням» розуміється діяльність, завдяки якій забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (впорядкування організаційно-управлінської структури, документація, розпорядження трудовими, матеріальними, фінансовими ресурсами, документообіг) [47].

Ці ж фахівці в галузі менеджменту зазначають, що адміністрування – це діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління.

Відповідно до ж класичної теорії управління адміністрування як функція управління охоплює [48, с. 9]:

- планування (постановку цілей і завдань);
- організацію (створення формальної структури підпорядкованості та розподіл функцій між підрозділами);
- керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів, розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії всіх підрозділів);
- облік, контроль, аналіз.

Враховуючи викладене, слід відзначити, що запропоновані підходи до визначення суті публічного адміністрування є досить розмитими. Проте, можна зробити висновок, що до сфер публічного адміністрування (*administration*) належить як зовнішня діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а до сфер управління (*management*) належить внутрішньо-

організаційна діяльність цих органів. Крім того, адміністрування визначається також як окрема технологія або метод державного (або публічного) управління.

Таким чином, «адміністрування» здебільшого сфокусоване на формуванні державних політик та координації реалізації державних програм, в той час як «управління» охоплює процес здійснення управлінських функцій всередині державних установ.

Адміністрування, як предмет дослідження бере свій початок у ХІХ сторіччі, коли в 1887 році в журналі «Політологія» була опублікована стаття Вудро Вільсона «Дослідження адміністрації» [107]. Вважається, що стаття є основоположною в сфері управління, а сам Вудро Вільсон (1856-1924) став одним із її засновників поряд з Максом Вебером (1864-1920), німецьким соціологом, засновником соціології, та Фредеріком Уїнслоу Тейлором (1856-1915), американським інженером, засновником наукової організації праці та менеджменту, автором книги «Принципи наукового менеджменту», на ідеях якої побудована система управління підприємствами в капіталістичних країнах та в якій розглядаються основні елементи відомої «системи Тейлора» [71].

У 80-х рр. ХІХ сторіччя в університетах США, коли розпочали викладати такий предмет як адміністрування, його вважали підгалуззю політології. Це було спростовано саме Вільсоном, який запропонував розглядати «адміністрування» як окрему галузь науки, а так званих «публічних адміністраторів» - підпорядкованими політичним лідерам. Він вважав, що політики мають відповідати перед народом, а політична адміністрація чи адміністрування має стати наукою із практичним втіленням у відповідній сфері діяльності.

Зокрема, у своїй статті «Дослідження адміністрації» Вільсон зауважує, що метою викладення такого предмета як «адміністрування» є дослідження того, по-перше, що може зробити уряд досконало та успішно, та, по-друге, яким чином дії уряду можуть бути максимально ефективними з мінімальними

затратами коштів або енергії. Для цього автор наводить перелік необхідних задач:

- 1) врахувати досвід попередників в конкретній сфері діяльності;
- 2) визначити мету;
- 3) обрати найкращі методи впровадження мети чи політичної ідеї.

Автор наголошує, що чим складніше стає суспільство, тим більш різноманітними мають бути методи та підходи для вирішення питань, що виникають в цьому суспільстві. На його думку, питання адміністрування має більш практичне значення і важливість для функціонування Американського Уряду, чим просто дотримання конституції. При цьому, «адміністративний» уряд повинен бути відокремлений від «політичного уряду», а об'єднуватися вони мають лише тоді, коли політики визначають задачі та цілі для адміністраторів з метою подальшого їх впровадження: «Питання адміністрування не є питанням політики. І хоча політики і ставлять певні задачі перед адміністрацією, це не означає, що вони повинні маніпулювати ними» [107, с.210].

Натомість, сучасник Вільсона - німецький соціолог Макс Вебер, вважав, що політика означає прагнення до участі у владі або у впливі на розподіл влади як між державами, так і всередині держави або між групами людей [54].

На його думку, коли говорять, що це питання «політичне» по відношенню до діяльності міністра або чиновника, то мають на увазі, що його діяльність і його рішення обумовлені політикою. При цьому Вебер поділяє суспільних функціонерів на дві категорії: з одного боку – чиновники-спеціалісти, а з іншого – «політичні» чиновники. Як правило, «політичні» чиновники характеризуються тим, що у будь-який час вони можуть бути звільнені або «направлені у розпорядження» до іншої сфери діяльності, що свідчить про їхню залежність від правлячої політичної сили чи політичного союзу. За таких обставин Вебер сприймає державу як «насильство», оскільки держава – це система підпорядкування авторитету або політичному лідеру.

Крім того, згідно з Вебером будь-яка форма влади потребує постійного управління, яке полягає, з одного боку, у встановленні людської поведінки на підпорядкування керівнику, з іншого боку – у застосуванні матеріальних засобів управління тобто винагороди, а успіх керівника повністю залежить від підпорядкованого йому людського апарату.

Важливості системності та системної організації праці приділив увагу і засновник наукової організації праці та менеджменту Фредерік Уїнслоу Тейлор, позиція якого полягала в тому, що в минулому в основі усього була особистість, а в майбутньому – система, і першою задачею будь-якої організаційної системи є напрацювання першокласних ідей [75].

Повертаючись до проведеного Вільсоном у згаданій вище статті дослідження історії становлення уряду в Європі та США, слід зазначити, що він розділив її на три етапи:

перший – абсолютне право суверена,

другий – демократія та конституція,

третій – адміністративний уряд, який впроваджується через демократію.

На час написання цієї статті в 1887 році Сполучені Штати та система урядування вже знаходилися на третьому етапі становлення, і цей період автор характеризує переходом від критиканства (criticizing) до творення (creating).

Йдеться, передусім про удосконалення конституційної демократії шляхом впровадження адміністративних методів управління та залучення на конкурсних засадах на державну службу освіченого та кваліфікованого персоналу.

Стосовно адміністративних функцій він зазначив, що усі уряди повинні мати максимально схожу структуру і бути однаково корисними та ефективними, порівнюючи це з людським тілом: «Кожна вільна людина має таку ж саму будову, частини тіла і функції органів, як і людина, що перебуває у рабстві, проте вони мають різні мотиви, ролі та енергію. Так само монархія і демократія радикально різняться за своєю природою, проте мають багато спільного у підходах до управління певними процесами» [107, с.218].



Сьогодні в основу поняття «публічного адміністрування» закладено функції з планування, формування, спрямування, координації та контролю за урядовими органами та державними процесами, що не є неприбутковими.

Органи публічного адміністрування, зокрема, координують діяльність державних службовців з метою досягнення завдань, що впливають зі сформованої політики, та з метою розвитку тісних зв'язків між державним та приватним секторами. Іноді різні групи конкурують між собою і їхні функції дублюються. Саме тому органи публічного адміністрування мають виявляти таку практику та усувати конфлікти інтересів.

В той час, як органи «публічного адміністрування» сконцентровані здебільшого на формуванні політик та визначенні функцій персоналу в системі управління, органи «публічного управління» здійснюють функцію планування та реалізації політик в тій чи іншій сфері. Такі органи виконують управлінські функції безпосередньо всередині державної установи та відповідають за управління ризиками, структурними змінами в таких установах, реалізацію державної політики та налагодження співпраці з підпорядкованими підприємствами і приватним сектором.

## **1.2. Державна та публічна політики**

Розглянувши у попередніх розділах поняття публічного «адміністрування» та публічного «управління» і визначивши суттєву різницю між цими поняттями, так само слід окремо зосередитися на таких поняттях як «державна політика» та «публічна політика».

Варто зауважити, що коли з'явилися перші переклади англійської літератури з державного управління, виникло багато проблем з перекладом поняття «public policy», яке здебільшого перекладалося як державна, публічна, суспільна, громадська політика тощо.

Поняття публічної політики та державної політики, публічного управління та державного управління часто ототожнюються.

В англійській мові використовуються, як мінімум, три слова «політика» [110]:

– *politics*: (a) наука про урядування, (b) мистецтво впливу на політику уряду, (c) мистецтво завоювання або отримання контролю над урядом;

– *polity*: (a) політична організація, (b) форма політичної організації, (c) політичний устрій або система політичного порядку;

– *policy*: (a) управління справами, (b) метод відбору певної дії серед набору альтернативних у визначених умовах та часі з метою прийняття подальшого рішення, (c), сукупність цілей, процедур, програм, зокрема в урядовому органі.

На сьогодні відсутній однозначний підхід щодо перекладу терміну «public policy» на українську мову. Це зумовлено як певними лінгвістичними особливостями англійської та української мов, так і сутністю публічної політики, яка поступово трансформується, а її характеристики змінюються під впливом взаємодії демократичної держави з громадянським суспільством.

Т. Парсонс у своїй праці «Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики» зазначає, що публічна політика зосереджується на суспільстві і його проблемах. Вона пов'язана із тим, як ці проблеми визначаються й формулюються, яке місце вони займають у порядку денному політичної діяльності й політичного управління, і наскільки ефективно державна влада здійснює заходи чи утримується від них [51, с. 17].

Група європейських науковців визначає публічну політику як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи й приватними, дійовими особами, ресурси, інституційна приналежність і інтереси яких є різними, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна [27, с. 44].

У навчальному посібнику «Основи публічної політики та управління», який був підготовлений групою українських дослідників (С.О. Телешун та ін.), дається наступне визначення: «публічна політика — це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується

інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників» [49, с. 54].

Загальним підсумком у сфері дослідження публічної політики може бути напрацювання різних підходів до тлумачення цього поняття, проте уніфікований підхід і досі відсутній.

Наведемо основні з цих підходів [61]:

– публічна політика — як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади;

– публічна політика — як програма, що містить стратегії розвитку держави. Йдеться про галузеву політику (промисловість, транспорт, економіка тощо);

– публічна політика — як визначений курс дії публічної влади;

– публічна політика — як форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [62, с. 186—187];

– публічна політика — як механізм підтримки публічного порядку. У такому контексті можна навести твердження американського вченого Ервінга Гоффмана, який вважав, що взаємодіючи у суспільстві, люди виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку — політичного та економічного.

Такий тісний взаємозв'язок політики та управління створив публічну політику, яка сьогодні знаходить своє відображення в сучасних концепціях врядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат державного управління.

В країнах Європейського Союзу термін «публічна політика» застосовується для визначення «державної політики», яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління. Принципи здійснення державного управління, визначені Білою Книгою,

базуються саме на засадах публічної політики, яка передбачає взаємодії державних, недержавних акторів та наднаціональних структур. Саме такий механізм формує публічні майданчики для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значимих цілей [62, с. 191].

В той час, як в США «State policy» використовується у значенні місцевої політики (політика Штата) на противагу державній - «Public Policy».

Відповідно до Глосарія термінів політики, що базується на доказах, розробленого в 2018 році за сприяння Проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» «Association4U» [30]:

– Державна політика (State Policy) – це курс дій, який обрали і дотримуються влада, керівництво, політична партія;

– Публічна політика (Public Policy) – це курс дій в державі, вироблений для задоволення потреб суспільства, а також за його участю. У формуванні та реалізації публічної політики беруть участь органи державного управління, органи місцевого самоврядування, неурядові організації, бізнес, громадяни та їх об'єднання.

Окрім політики також слід згадати таке взаємозалежне поняття як «Стратегія». Знову скористаємося згаданим вище Глосарієм термінів, відповідно до якого «стратегія» - це підходи до досягнення певних цілей, які виробляються у відповідь на усвідомлену проблему громадян, яка охоплює багатьох акторів та зазвичай передбачає широкомасштабні плани дій. А «політика» при цьому формує напрямки чи методи для досягнення стратегічних цілей.

Таким чином, під державною політикою можна розуміти стратегію, яка приймається державними установами з метою скерування певних аспектів їхньої діяльності та формується задля визначення курсу, в якому мають виконуватися державні програми та надаватися послуги суспільству.

Державна політика охоплює такі основні сфери діяльності, як національна оборона, транспорт, освіта, охорона здоров'я, сільське господарство, промисловість.

На кожному рівні в ієрархії системи управління приймаються відповідні політики в залежності від їхнього спрямування [98]:

- зовнішня політика спрямована на побудову відносин на міжнародній арені з іноземними партнерами (уряди, міжнародні організації, наприклад ООН), зважаючи при цьому на особливості їхніх політик та позиціонування в тій чи іншій сфері; та

- національна політика охоплює сферу інтересів самої держави і її громадян. Оскільки потреби суспільства постійно змінюються, органи влади, що формують політики, мають слідкувати за процесами, що відбуваються в державі, та швидко і ефективно реагувати на них.

Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення. Можна виокремити п'ять етапів вироблення державної політики [70]:

- перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою;

- другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення;

- третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм;

- четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм;

- п'ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики;

наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що впроваджується.

Слід зауважити, що поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми».

### **1.3. Роль публічного адміністрування у розвитку держави та його ефективні практики на прикладі міжнародного досвіду**

Темі «публічного адміністрування» та його ролі у розвитку держави та її економіки була присвячена окрема сесія ООН в квітні 1996 року [100], під час якої було обговорено роль публічного адміністрування та підвищення рівня його ефективності. Відзначено важливу роль публічного адміністрування в таких сферах як зростання економіки, розвиток суспільства, покращення інфраструктури, захист навколишнього середовища, розвиток державно-приватного партнерства, управління програмами розвитку, нормативне регулювання процесами розвитку.

Стосовно підвищення ефективності публічного адміністрування було виокремлено такі питання, як удосконалення системи державної служби, розробка якісних політик і програм, покращення фінансового менеджменту, підготовка висококваліфікованих кадрів для державної служби, розробка підходів для адміністрування в кризових та пост-конфліктних умовах.

За результатами зазначеної сесії ООН 01.05.1996 було прийнято Резолюцію A/RES/50/225 «Публічне адміністрування та розвиток» [99], якою визнано, що забезпечення ефективності урядів потребує ефективного та дієвого державного управління в усіх державах з урахуванням потреб населення, дотримуючись соціальної справедливості, забезпечуючи доступ до якісних послуг і виробничого капіталу, створюючи при цьому належні умови для стійкого розвитку, орієнтованого на людські чинники.

Зокрема, Генеральна Асамблея ООН запропонувала урядам зміцнювати свої потенціали в сфері державного та фінансового управління шляхом проведення в державному секторі адміністративних та управлінських реформ,

акцентуючи увагу на підвищенні ефективності та продуктивності, звітності та гнучкості державних установ, і закликала, по можливості, здійснити децентралізацію державних установ та служб.

При цьому рекомендовано особливу увагу приділяти наступним сферам:

a) зміцнення потенціалу урядів в таких областях як – розробка політики, перебудова адміністративних структур, реформа державної служби, розвиток людських ресурсів і підготовка кадрів в сфері публічного адміністрування;

b) підвищення ефективності діяльності державного сектора;

c) фінансове управління;

d) взаємодія між державним та приватним секторами;

e) соціальний розвиток;

f) розвиток інфраструктури та охорона навколишнього середовища;

g) потенціал урядів у сфері права;

h) відновлення та реконструкція урядових механізмів в пост-конфліктний період;

i) управління програмами розвитку.

В цьому контексті Асамблея закликала ООН об'єднати ресурси та полегшити доступ до інформації в області публічного адміністрування, заохочення підготовки кадрів та наукових досліджень в цій сфері та в області фінансів на всіх рівнях, проведення інформаційно-пропагандистських заходів та обміну досвідом, надання консультативних послуг, технічної допомоги, нарощування потенціалів і розвиток людських ресурсів.

На виконання основних засад, викладених у загаданій вище Резолюції ООН A/RES/50/225, в період 27 травня – 4 червня 1997 року було проведено тринадцяте засідання групи експертів Програми ООН з питань публічного адміністрування та фінансів, до Порядку денного якого було включено наступні найбільш актуальні питання з точки зору процесу переосмислення ролі держави:

1) сприяння створенню належних умов для раціонального публічного адміністрування;

2) укріплення професіоналізму, етичних цінностей та репутації державної служби;

3) переосмислення ролі держави в області соціального розвитку;

4) створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора;

5) зміцнення потенціалу урядів в області мобілізації фінансових ресурсів, управлінні фінансами та забезпечення фінансової підзвітності.

В рамках засідання, зокрема, відзначено, що донедавна держава сприймалася в якості головної дієвої особи, яка існувала окремо від суспільства, проте її роль потребує переосмислення з метою створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора та установа партнерських зв'язків з діловими колами, неурядовими організаціями та іншими суб'єктами громадянського суспільства.

Тому було запропоновано впроваджувати такі програми адміністративних реформ, які б передбачали дебюрократизацію, децентралізацію та делегування повноважень суб'єктам нижчого рівня та громадянському суспільству.

Для вирішення цих задач, на думку учасників, необхідно забезпечити належну організацію державно-адміністративних систем і наявність необхідного потенціалу для створення таких структур і політик, які б дозволили залучати, утримувати, забезпечувати професійний зростання і мотивацію висококваліфікованого персоналу. У разі скорочення державною службою свого апарату, має в значній мірі бути зміцнений рівень сумлінності та компетентності державних службовців.

За результатами засідання було розроблено рекомендації державам щодо заходів, які мають бути вжиті на національному та міжнародному рівні, які зокрема, включають [96]:

- розробку програми про боротьбу з корупцією на державній службі;
- розвиток державно-приватного партнерства;
- налагодження діалогу з громадянським суспільством та вироблення ефективних економічних політик, які б задовольняли потреби суспільства;



- децентралізацію та розширення повноважень органів місцевого самоврядування;

- підвищення рівня професіоналізму державних службовців, тощо.

На думку Й. Олсена основними причинами, що викликали необхідність започаткування реформи в області публічного адміністрування, є наступні [92]:

- влада, що сконцентрована в центрі, втратила свою важливість;

- адміністрація, що видає лише накази, поступилася своїм місцем адміністрації, яка зосереджена на результаті, домовленостях, дерегуляції, конкуренції;

- діяльність має характеризуватися ефективністю, а не просто спрощенням правил і формальностей;

- виникнення необхідності побудови діяльності в залежності від ринкової економіки та досвіду приватного сектора;

- директора володіють більшою владою і повноваженнями, та мають обмежений контакт з міністрами;

- відносини суспільства з державою мають комерційний, а не політичний характер, тому в цьому контексті звичайні люди виступають як споживачі, а не громадяни;

- ієрархічна структура державного управління поступилася місцем співпраці суспільства і держави;

- адміністративна діяльність перетворилася на мобілізацію зусиль та забезпечення підтримки;

- організаційне управління перетворилося на так зване «спільне державно-приватне підприємство».

Оскільки останні два десятиліття характеризуються глобалізацією та ринковою лібералізацією, уряди майже кожної країни вбачають ключовим елементом реформи державного управління – партнерство з неурядовими організаціями, приватним сектором та громадянським суспільством.

Таким чином, на заміну ієрархічної, негнучкої та бюрократичної системи, яка панувала у XX столітті, приходять нова, більш гнучка система, орієнтована на ринкову економіку. І це не просто банальна зміна системи, це реформа, яка змінює роль держави у суспільстві та відносинах Держава – Громадянин [84].

Так, на думку А. Фельца і П. Джоса в країнах, що розвиваються, панувала традиція політичного нігілізму, байдужості, бюрократії та неефективних методів державного управління [86]. М. Хан пояснює, що традиції, які панували в цих країнах, беруть свій початок з часів колонізації, коли влада була сконцентрована в руках правлячих еліт [90]. Проте, в цих країнах поступово приходять розуміння необхідності змін, які полягають у слідуванні принципам нового публічного адміністрування, а саме запровадженні ефективної співпраці приватного та державного секторів.

Дуже влучним в цьому контексті є спостереження К. Худа, який відмітив, що приватний сектор має рішення на державні проблеми, та відзначив важливість стратегічного планування, прогнозування, орієнтації на результат [88].

Однак у такої революційної ідеї є і недоліки, адже подекуди нівелюється значення Держави і державної служби, оскільки громадяни замість проактивної участі у державних процесах виступають як лише «споживачі, які мають право обирати і скаржитися» [83].

За оцінкою Секретаріату Економічної та Соціальної Ради ООН, є приклади застосування державами механізму прийняття рішень, які забезпечують формування внутрішньоурядових та урядових/неурядових партнерських зв'язків, так званий «об'єднаний уряд», який має внутрішні і зовнішні та вертикальні і горизонтальні зв'язки. Під час здійснення «об'єднаної» стратегії багато країн наразі підтримують участь громадян в державних процесах, наприклад, при формуванні бюджетно-фінансової політики та її орієнтації на інтереси усіх верств населення. В деяких країнах заохочується участь громадян в роботі по контролю за наданням послуг

державним сектором, особливо на рівні місцевих органів через механізм, що отримав назву «система народного контролю» [102].

Наприклад, така система застосовується у низці країн Африки (Республіка Малаві, Південно-Африканська Республіка, Уганда, Гана, Руанда), Індії (Хайдарабад), Південної Азії (Непал) під час здійснення моніторингу стану надання медичних послуг та освіти, роботи громадського транспорту, водопостачання, поводження з відходами тощо, і навіть в Боснії та Герцеговині в рамках оцінки роботи органів місцевого самоврядування [82].

В такий спосіб громадяни мають можливість встановити прямий діалог з надавачами послуг та місцевими органами, і висловити свою позицію з приводу якості отриманих послуг. При цьому є критерії оцінки по відношенню до якості послуг, а саме: оцінка роботи персоналу, його пунктуальність, відношення та повага до споживача, віддаленості центру надання послуг в межах населеного пункту, доступу всіх бажаючих до таких послуг та їхньої доступності. За результатами виявляються переваги і недоліки, приймаються відповідні рішення по удосконаленню роботи.

В цілому, така система довела її ефективність в зазначених країнах та дала змогу значно підвищити якість надання послуг.

В Сполучених Штатах Америки «система народного контролю» була запроваджена ще на початку ХХ століття, і відома як «метод прямої демократії», за якої громадяни отримали право на підготовку петицій та участь у референдумах. Наразі така система і досі практикується в 27 штатах, а також в Швейцарії [108].

Також наприкінці ХХ початку ХХІ століття в Сполучених Штатах набирає популярності ідея застосування в уряді практики управління, приманної приватному сектору, і ряд реформ полягали у тому, щоб «керувати урядом як бізнесом» [79]. Такий підхід, зокрема, було застосовано в таких сферах як управління персоналом та фінансовому менеджменті. За таких умови відносини між працівником і роботодавцем стали більш гнучкими, адже менеджери отримали більше повноважень для найму та звільнень працівників,

працівники, в свою чергу, почали отримувати певні грошові заохочення за ефективне виконання поставлених задач, просування по кар'єрній сходинці тощо.

Реформа управління у державному фінансовому секторі торкнулася системи бюджетування, звітності, розпочато процес приватизації, а приватному сектору делеговано ряд урядових функцій. Зокрема, на початку 80-х рр. минулого століття в Сполучених Штатах була поширеною думка, що приватні компанії можуть допомогти уряду зекономити кошти або заробити їх, виконуючи певні функції швидше і дешевше, та управляти фінансами більш ефективно [106]. Так, наприклад, в штаті Пенсільванія річна економія від приватизації 49 послуг, що надаються містом, склала 275 млн дол. США, а Чикаго заробили в 2005 році 3 млн дол. США від здачі в лізинг приватним компаніям більше 40 міських служб. Це доводить, що найбільш ефективно співпраця уряду і приватного сектора проявляються в сфері розвитку та підтримки інфраструктури і послуг, в т.ч. охорони здоров'я та навколишнього середовища, освіти, оборони тощо, а також у залученні інвестицій.

90-ті рр. минулого століття у Великій Британії реформаторський рух в сфері публічного адміністрування асоціюється з реформою бюджетних процесів в уряді. Була переглянута діюча до того часу система бюджетування та прийнята нова система, яка була покликана виконати необхідні урядові цілі та довести ефективність державної служби. На відміну від Сполучених Штатів, де реформа відбувалася поступово, Велика Британія обрала більш радикальні методи. В першу чергу, було скасовано витрати на ряд малоефективних державних програм, в т.ч. на програму the United Kingdom's Next Steps program – довготривала ініціатива, спрямована на реформу державної служби, яка була розпочата ще у 80-ті рр. та не дала очікуваних результатів [104]. Крім того, було скорочено кількість державних службовців або змінено їхню кваліфікацію, частину функцій передано автономним організаціям та агенціям, кількість яких в 1997 році склала 75% від загальної кількості функцій, що раніше були прерогативою суто державної служби. Крім того, було спрощено

ряд бюрократичних формальностей, знижено на 18% вартість надання адміністративних послуг, скорочено час оформлення паспортів з 95 до 10 днів, тощо. Такі заходи з децентралізації влади та делегування повноважень довели з часом свою ефективність.

Шлях децентралізації було обрано і в Гонконзі, коли наприкінці 80-х рр. було започатковано адміністративну реформу, покликану запровадити новий державний устрій цієї території на заміну колоніального минулого [89]. З приходом нового Губернатора в 1992 році започатковані до цього процеси набули нового імпульсу і гаслом нового Уряду стало «Служити суспільству». Це дозволило поєднати задачі, що йдуть «згори вниз» (top-down operate), із ініціативами, що народжуються «внизу» (bottom-up incentives). Відповідно, ключовими елементами нового стилю управління стали: бачення та місія, діалог із споживачем (клієнтом), відповідальність персоналу, планування. По можливості було створено відповідні фонди для фінансування департаментів, які надають безпосередні послуги громадянам і бізнесу. Було переглянуто плани і стратегії інших департаментів з метою підвищення ефективності їхньої роботи, впроваджено постійний моніторинг рівня виконання ними функцій, вдосконалено процедури роботи із скаргами. Пізніше ця реформа переросла у політичну і згодом у реформу системи управління персоналом.

Адміністративна реформа в Європейському Союзі набуває різних форм у різних державах – членах. В той час, як деякі держави вважаються піонерами реформ і демонструють їхню ефективність, інші значно відстають в цьому питанні з огляду на стійкі традиційні погляди на систему управління та політичний режим.

Інтенсивно реформи в сфері публічного адміністрування в ЄС було розпочато ще у 80-ті рр. минулого століття, проте відбувалися вони поступово одночасно із розширенням складу Європейського Союзу і набранням членства новими державами. Не зважаючи на різні етапи та підходи до реформи публічного адміністрування в кожній з держав-членів ЄС, спостерігаються і спільні тенденції, наприклад, запроваджено принцип «єдиного вікна» та

«відкритого уряду», започатковано регулярну оцінку реформ, що впроваджуються, спрощено бюрократичні формальності, здійснено цифрову трансформацію бізнес-процесів тощо.

Нижче наведено спільні тенденції, які мають місце в усьому Європейському Союзі при здійсненні реформи публічного адміністрування [97]:

- забезпечення прозорості дій Уряду шляхом надання відкритого доступу до нормативних актів, впровадження платформи відкритих даних, створення антикорупційних органів;

- проведення реформи державної служби, яка полягала у скороченні кількості персоналу та зменшенні витрат на утримання апарату, зміцнення меритократії, удосконалення системи оцінки виконання функцій, введено кодекс поведінки державного службовця;

- запровадження електронного уряду шляхом створення електронного порталу надання послуг, електронного підпису;

- посилення координації між Центральним Урядом та агенціями і незалежними органами;

- підвищення ефективності роботи та орієнтації на результат;

- формування нової державної політики, яка базується на доказах, оцінці її впливу на учасників процесу та на результатах консультацій зі стейкхолдерами;

- зменшення адміністративного тиску на приватні компанії і громадян.

У більшості країн ЄС започатковані реформи були викликані необхідністю проведення ряду змін у системі управління державою, а також євроінтеграційними процесами. Майже у двох третинах країн реформи не були радикальними і мали поступовий характер. Лише у Великій Британії, Ірландії та Скандинавських країнах реформи були закріплені на законодавчому рівні, що зробило їх незалежними від політичних рішень чи уподобань адміністративних еліт.

Серед недоліків реформ можна, зокрема назвати відсутність механізму централізованого збору інформації про результати моніторингу та оцінки реформ, що впроваджуються, а також їхній прогрес.

До переваг реформ, що торкнулися протягом останнього десятиліття системи державного управління в країнах-членах ЄС, можна віднести процеси з децентралізації, зменшення кількості органів місцевого самоврядування, а також агенцій шляхом їх злиття, удосконалено горизонтальну координацію, змінено підходи до формування бюджетів з метою їхнього поєднання із стратегічними цілями та пріоритетами Уряду.

За оцінками експертів Генерального Директорату праці, соціальних відносин та суспільної інтеграції Європейської Комісії [97] найкращі результати стратегічного планування демонструють скандинавські країни (Данія, Фінляндія, Швеція), країни Балтії (Латвія, Литва) та Велика Британія, а найнижчий показник спостерігається в Словенії, Румунії, Греції, на Кіпрі, і як не дивно – в Німеччині та Люксембурзі. Здебільшого невдале впровадження реформ пояснюється з економічної точки зору, а саме залежністю реалізації реформ від Міністерства фінансів або департаментів відповідних міністерств, включаючи офіси прем'єр-міністрів, які відповідають за формування бюджетів. А успішність реформ оцінюється якістю державних політик і їхнім спрямуванням на створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора. Серед країн – лідерів, в яких легко вести бізнес, експерти називають Велику Британію та Ірландію, Фінляндію, Швецію, Данію, а також Нідерланди, Німеччину, Люксембург, Естонію.

Що стосується реформи системи управління та кадрової політики, то вона була поділена на сім етапів (типів):

- 1) скорочення персоналу;
- 2) перегляд рівню оплати праці;
- 3) система підготовки, підвищення кваліфікації службовців;
- 4) скорочення витрат;
- 5) оптимізація робочого часу;

- б) гарантія зайнятості;
- 7) класифікація статусу зайнятості.

Не зважаючи на те, що немає універсального сценарію, за яким мають відбуватися реформи, можна окреслити фактори, які впливають на їхній успіх. Це, зокрема, політична воля, стратегічне планування, далекоглядність, децентралізація, забезпечення необхідного фінансування реформ, врахування інтересів громадян і бізнесу.

Європейська комісія також приділяє особливу увагу здійсненню основних реформ, покликаних посилити довіру до політики розширення і зміцнити її реформаторські можливості.

Реформа державного управління є основою процесу розширення разом з верховенством права та економічним управлінням, що мають основоположне значення для успіху політичних та економічних реформ і побудови підґрунтя для впровадження правил і стандартів Європейського Союзу. Ефективне державне управління є необхідним для демократичного врядування. Воно також безпосередньо впливає на здатність держави надавати послуги населенню, сприяти конкуренції та зростанню.

Реформа державного управління, на думку Європейської Комісії, має привести до поліпшення прозорості, підзвітності та ефективності і забезпечити більшу увагу до потреб громадян та бізнесу. Належним чином керована та професійна державна служба, поліпшені планування та координація політики, надійні адміністративні процедури і краще управління державними фінансами мають ключове значення для функціонування держави і впровадження реформ, необхідних для європейської інтеграції. Країнам необхідно збільшити свої зусилля для вдосконалення власних органів державного управління всіх рівнів на основі національних стратегій.

Враховуючи виклики, що стоять перед країнами, які готуються до вступу до ЄС, Європейська Комісія посилює свою підтримку реформ державного управління і ставить за мету максимально використати наявні механізми для просування реформ в рамках Угоди про асоціацію, в рамках переговорів про



вступ або шляхом цільових ініціатив під егідою Європейської Комісії для конкретних країн. Європейська Комісія також запроваджує більш структурований політичний діалог щодо реформ державного управління з країнами, що готуються до вступу, у рамках спеціальних груп.

Так, зокрема, Європейським Союзом спільно з Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) ініційовано програму підтримки країнам, що перебувають у перехідному періоді до вступу в ЄС, яка фінансується Європейським Союзом, з метою впровадження реформ державного управління. Ця програма отримала назву SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Підтримка удосконаленню процесів адміністрування та управління в країнах Центральної та Східної Європи.

На думку заступника Генерального секретаря ОЕСР Марі Ківініємі [105], добре врядування та ефективне функціонування системи державного управління мають суттєве значення для побудови і підтримання довіри до влади та розробки необхідних структурних реформ для підвищення стандартів життя у суспільстві. Важливість належного управління стала особливо очевидною під час глобальної фінансової кризи, яка змусила зосередити внутрішньодержавні та міжнародні дискусії на питанні діяльності органів державного управління, усвідомлюючи, що добре врядування має значний вплив на те, наскільки ефективно наявні кошти використовуються для отримання системних результатів і наслідків.

Цей виклик знайомий урядам країн, що налаштовані на інтеграцію до Європейського Союзу, оскільки процес вступу вимагає здійснення фундаментальних реформ в умовах часто обмежених фінансових ресурсів.

ОЕСР та Європейська Комісія протягом понад 25 років об'єднують зусилля в рамках ініціативи SIGMA, яка надає підтримку посиленню державного управління і здійсненню реформ врядування в країнах, що є потенційними кандидатами на вступ до ЄС, та країнах-сусідах.

Результатом такої співпраці в 1999 році став документ «Принципи державного управління» (далі – «Принципи») [85], який поєднує у собі динаміку процесу вступу до ЄС з експертними знаннями ОЕСР у сфері урядування та поєднують досвід багатьох десятиліть роботи Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та країн-членів ЄС, зокрема, колишніх кандидатів на вступ. «Принципи» надають детальне визначення належного державного управління, якого мають прагнути країни. Вперше у «Принципах» пропонується моніторинговий механізм для урядів і відповідальних за формування політики для відстеження в часі процесу здійснення необхідних реформ.

Завдяки посиленій увазі до впровадження реформ та збору інформації щодо ефективності діяльності уряду «Принципи» є не лише набором вимог, вони також допомагають формувати бачення реформи державного управління і виступають помічником для ключових осіб, відповідальних за прийняття рішень.

Таким чином, новий посилений рамковий підхід сприятиме зосередженню спільних зусиль державних органів, Європейської Комісії та ОЕСР, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

Саме на підставі європейських принципів належного урядування, сформульованих Програмою SIGMA, Уряд України в 2016 році розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2021 року та План заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного урядування.

### **Висновок до розділу 1**

Підводячи підсумок проведеного аналізу сутності понять «адміністрування» та «управління», які нерідко помилково ототожнюються в суспільстві, слід зазначити, що до сфер публічного адміністрування (*administration*) належить зовнішня діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а до сфер управління (*management*) належить внутрішньо-організаційна діяльність цих органів.

Також не залишається поза увагою і тісний взаємозв'язок політики та управління, який створив публічну політику, яка сьогодні знаходить своє відображення в сучасних концепціях врядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат державного управління.

З метою підвищення ефективності публічного адміністрування відповідно до рекомендацій ООН в світі розпочато роботу з удосконалення системи державної служби, розробки якісних політик і програм, покращення фінансового менеджменту, підготовки висококваліфікованих кадрів для державної служби, розробки підходів для адміністрування в кризових та пост-конфліктних умовах.

Уряди ряду провідних країн світу з метою зміцнення своїх потенціалів в сфері державного та фінансового управління запровадили в державному секторі адміністративні та управлінські реформи, акцентуючи увагу на підвищенні ефективності та продуктивності, звітності та гнучкості державних установ, а також децентралізації державних установ та служб.

Найбільш актуальними питаннями, що постали перед урядами країн, що обрали шлях реформ, є наступні:

- 1) сприяння створенню належних умов для раціонального публічного адміністрування;
- 2) укріплення професіоналізму, етичних цінностей та репутації державної служби;
- 3) переосмислення ролі держави в області соціального розвитку;
- 4) створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора;
- 5) зміцнення потенціалу урядів в області мобілізації фінансових ресурсів, управлінні фінансами та забезпечення фінансової підзвітності.

Оскільки останні два десятиліття характеризуються глобалізацією та ринковою лібералізацією, уряди майже кожної країни вбачають ключовим елементом реформи державного управління – партнерство з неурядовими організаціями, приватним сектором та громадянським суспільством.

Зокрема, в світі в рамках реалізації реформ державного управління спостерігаються спільні тенденції, а саме запроваджено принцип «єдиного вікна» та «відкритого уряду», започатковано регулярну оцінку реформ, що впроваджуються, спрощено бюрократичні формальності, здійснено цифрову трансформацію (діджиталізацію) бізнес-процесів, посилено координацію між Центральним Урядом та агенціями і незалежними органами, зменшено адміністративний тиск на приватні компанії і громадян тощо.

Серед недоліків реформ можна, зокрема назвати відсутність механізму централізованого збору інформації про результати моніторингу та оцінки реформ, що впроваджуються, а також їхній прогрес.

До переваг реформ, що торкнулися протягом останнього десятиліття системи державного управління, можна віднести процеси з децентралізації, зменшення кількості органів місцевого самоврядування, а також агенцій шляхом їх злиття, удосконалено горизонтальну координацію, змінено підходи до формування бюджетів з метою їхнього поєднання із стратегічними цілями та пріоритетами Уряду.

Не зважаючи на відсутність універсального підходу до впровадження реформ, їхній успіх безпосередньо залежить від політичної волі, ефективного стратегічного планування, прогнозування, вдалих процесів децентралізації, забезпечення необхідного фінансування реформ, врахування інтересів громадян і бізнесу.

## **Розділ 2. ЕФЕКТИВНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ**

### **2.1. Стратегічне планування і його роль в процесі реформування державного управління**

На момент розпаду Радянського Союзу Україна мала серед всіх республік економічний потенціал та значні конкурентні переваги.

Проте за період незалежності Україна не тільки не покращила свої позиції, а навпаки, за багатьма соціально-економічними показниками наблизилася до країн третього світу, хоча за майже 30 років існування було достатньо часу для перебудови системи державної влади і замінити старі радянські практики на сучасні, більш ефективні моделі ефективного врядування.

В Радянському Союзі існувала і розвивалась модель директивної планової економіки [76], яка здійснювалася з «центру». Починаючи з 1928 року процес стратегічного планування прийняв форму так званих п'ятирічок – загальнодержавних планів економічного розвитку на 5 років. Для цього було створено спеціальний орган – Держплан СРСР, що був відповідальний за директивне планування розвитку галузей економіки через мережу планових комісій: починаючи з рівня республік і завершуючи базовим рівнем підприємств.

Після розпаду СРСР було багато спроб реформувати звичну систему, проте досі не вдається позбутися такого радянського рудименту як обмеження свободи дій і пасивність, який полягає в тому, що центральна влада майже насильно передає свої повноваження на нижні рівні, де залишилася звичка чекати вказівок «зверху», не проявляти ініціативи та не брати на себе відповідальності.

Однією з причин гальмування процесу реформ в системі державного управління є відсутність цілісної системи державного стратегічного планування.

Історія стратегічного планування в Україні починається з послань Президента України до народу України та до Верховної Ради України. Право

Президента України звертатися зі щорічними та позачерговими посланнями до парламенту та з посланнями до народу передбачено ст. 106 Конституції України, де зазначено, що «Президент України звертається із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України» [1].

Президент України Л.Кучма в доповіді до Верховної Ради України 21 березня 1997 р. підкреслив необхідність визначитися зі статусом послань, їх призначенням та місцем у системі атрибутів державної влади, тобто відпрацювати процедуру таким чином, щоб вона не перетворилася на формальний акт. Послання завершувалося абзацом: «Президент встановлює жорсткий контроль за реалізацією завдань та дотриманням вимог, сформульованих у його посланні Верховній Раді. Спеціальним Указом буде врегульовано правові аспекти цього документа з тим, щоб він став важливим і невід'ємним атрибутом державної влади, був обов'язковим для виконання і залишив глибокий, довготривалий слід у державному та суспільному житті» [58].

Відповідний Указ Президента № 314/97 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» набув чинності 9 квітня 1997 р., згідно з яким послання Президента України до Верховної Ради України є «офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин». Указ визначав, що послання готується Секретаріатом Президента України на основі поданих для цього відповідних матеріалів центральних органів виконавчої влади. Разом з ним готуються проекти відповідних законодавчих актів, необхідних для реалізації стратегічних напрямів, визначених у посланні, які мають відповідно до вимог частини другої ст. 93 Конституції України розглядатись позачергово.

Також в Указі визначається, що послання - це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а Кабінет Міністрів України повинен розробляти конкретні заходи щодо реалізації положень, визначених у посланні [60].

Фактично цей Указ був першою спробою сформувати систему стратегічного планування, яка б забезпечила цілеспрямовану роботу всіх гілок влади в напрямі досягнення пріоритетів, визначених у посланні Президента.

Питання про оптимізацію документів державного планування та запровадження стратегічного планування на рівні урядових структур неодноразово порушувалося в Кабінеті Міністрів України у 2002-2004 рр. [40]

Так, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України пропонувало відмовитися від «державної програми економічного і соціального розвитку на 1 рік», прогнозів і програм розвитку галузей економіки, прогнозів розвитку областей, прогнозів та програм розвитку регіонів та міст, а натомість ввести «Економічну політику Кабінету Міністрів України» та «прогноз економічного і соціального розвитку в наступному році», у якому даватиметься прогноз економічного та соціального розвитку та обґрунтовуватиметься політика, на основі якої формується проект державного бюджету, і який подаватиметься до Верховної Ради України разом з проектом державного бюджету як його аналітичний матеріал.

Також разом з цими документами пропонувалося розробляти та подавати до Верховної Ради України «План дій Кабінету Міністрів», який являє собою заходи з реалізації соціально-економічної політики на короткостроковий період, де будуть зазначені обсяги фінансування, терміни виконання та виконавці.

Запропонована система стратегічних документів була відхилена експертами Міністерства. Але вона має одну суттєву перевагу перед діючою системою, оскільки передбачає створення такого документа, як «План дій

Кабінету Міністрів», який передбачає конкретні дії і заходи, регламентовані за обсягами та джерелами фінансування, термінами виконання та виконавцями.

Президент В.Ющенко у своєму посланні, звертає увагу на те, що потрібен системний підхід до розвитку національного законодавства, і підкреслює, що «Верховна Рада, Уряд і Президент мають виробити спільні підходи і принципи, реалізація яких дасть можливість уникнути багатьох помилок і неузгодженостей» [57].

За часів В. Ющенка функції розробки стратегічних документів та формування системи стратегічного планування переходять до Кабінету Міністрів України.

На сьогодні дії уряду та окремих міністерств мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання.

До проблем, зумовлених відсутністю цілісної системи стратегічного планування, можна віднести такі:

- неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами;
- відсутність чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом;
- відсутність єдиного підходу до планування, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання;
- неефективну систему оцінювання державної політики та відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень.

15 листопада 2011 року постановою Верховної Ради України [115] прийнято за основу проект Закону «Про державне стратегічне планування» [9], який визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, видів економічної діяльності, адміністративно-територіальних одиниць, встановлює



загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування та повноваження учасників такого планування.

На жаль, цей законопроект також не вирішує питання створення цілісної системи стратегічного планування, а лише визначається перелік документів державного стратегічного планування розвитку країни на довго- (понад 5 років), середньо- (від 3 до 5 років) і короткостроковий (до 1 року) періоди, а також встановлює вимоги для таких документів.

Черговою спробою врегулювати питання державного стратегічного планування став проект відповідного Закону, розроблений Мінекономрозвитку, опублікований для громадського обговорення в грудні 2017 року [10].

Згідно з проектом Закону основою планування повинна бути система документів державного, регіонального рівня й оборонної спеціалізації. До документів державного стратегічного планування запропоновано віднести:

- візію майбутнього (30 років),
- стратегію розвитку (15 років),
- прогноз економічного та соціального розвитку (5 років),
- програму діяльності Кабміну (5 років),
- план дій Кабміну (5 років),
- стратегічні плани діяльності центральних органів виконавчої влади (5 років) і
- стратегії розвитку окремих галузей (сфер).

До регіональних документів державного стратегічного планування відносяться:

- стратегія регіонального розвитку (15 років),
- регіональні стратегії розвитку (7 років),
- угоди щодо регіонального розвитку (3 роки),
- план заходів щодо реалізації регіональних стратегій розвитку та інвестиційних проектів регіонального розвитку (7 років), а також

– програми соціально-економічного та культурного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (1 рік).

Окремий вид документів з планування присвячено національній безпеці та обороні: стратегія національної безпеки України (15 років); військова доктрина України (15 років); стратегічний оборонний бюлетень (5 років) та ін.

Для підвищення якості, обґрунтованості, прозорості стратегічного планування, надання професійної наукової оцінки законопроект передбачає створення ради незалежних експертів.

В умовах появи найрізноманітніших «стратегій» напевно існує потреба в прийнятті такого нормативного акта, який би врегулював цю сферу, однак є ризик, що він може тільки ще більше забюрократизувати її та зробити ще більш формальною.

Ефективне державне планування безпосередньо впливає на рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники, а управління цими соціально-економічними процесами є неможливим без стратегічного планування, реалізація якого покладена на органи державної влади.

Відповідно до визначення Дацій О. І. «стратегічне планування – це впорядкована діяльність, спрямована на обґрунтування та прийняття важливих рішень щодо регіонального розвитку, впровадження заходів, програм та проектів, які направлені на реалізацію змін задля бажаного майбутнього стану території» [32].

На думку Качного О. С. «стратегічне планування передбачає глибоке дослідження ситуації, виконання аналізу зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу, вивчення проблем громади, обґрунтування бачення розвитку та оцінку можливих стратегічних альтернатив» [44].

В свою чергу Пітер Лоранж визначає процес стратегічного планування як «такий, що забезпечує нововведення та зміни в організації достатньою мірою». Автор виділив чотири основних види стратегічного планування, а саме:

розподіл ресурсів, адаптація до зовнішнього середовища, внутрішня координація, організаційно-стратегічне передбачення [28].

Фактично, стратегічне управління поєднує декілька видів управлінської діяльності: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища й внутрішню координацію, які знаходять своє відображення у детальному комплексному плані. Саме стратегічний план є невід'ємною частиною процесу планування, що визначає загальні межі, в яких здійснюються оперативне і детальне планування.

Зокрема, В. Зінкевічус визначає стратегічний план як сукупність опорних точок, які допомагають визначити операціональні цілі. План дає уявлення про ситуації, коли потрібне втручання керівництва й містить критерії вибору та обґрунтування рішень, що приймаються [42]. Тому ефективним є довгострокове стратегічне планування, яке визначає цілі, що стоять перед організацією, причини поставлених (визначених) цілей, ресурси для їх досягнення.

Стратегічний план розробляється, виходячи з місії організації, і повинен базуватися на ґрунтовному аналізі та фактичних даних, а також мати не тільки часові рамки реалізації, але передбачати можливість перегляду. Тобто, стратегічний план слід розглядати як програму, що спрямовує діяльність органу управління протягом тривалого періоду, передбачаючи водночас, що зовнішнє середовище вносить постійні й неминучі корективи. Стратегічне планування – це системний процес, за допомогою якого органи влади прогнозують і планують свою діяльність на найближчу перспективу.

Хоча не існує загальноприйнятої методики стратегічного планування, процес, зазвичай, зводиться до таких етапів, як [78]:

- 1) організація;
- 2) вивчення середовища;
- 3) визначення критичних питань та розробка стратегічного бачення;
- 4) аналіз SWOT: сильні, слабкі сторони, загрози, можливості;
- 5) встановлення стратегічних і оперативних цілей та завдань – плани дій;

- б) об'єднання матеріалів – стратегічний план;
- 7) виконання стратегічного плану;
- 8) моніторинг виконання та коригування плану.

З метою уніфікації підходів до формування державними органами власної політики та планування своєї діяльності, в 2016 році Уряд розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2021 року та План заходів з її реалізації [15], що відповідає європейським стандартам належного урядування.

Основна мета реформи – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

Одним із ключових етапів реформи є підвищення спроможності міністерств, перетворення їх на аналітично-владні центри, що, в свою чергу, дозволить підвищити ефективність діяльності Уряду в цілому.

Реформа державного управління змінює фокус роботи міністерств із продукування нормативних актів та управління майном на формування політик у галузях, за які відповідає міністерство. Це означає, що робота міністерств концентруватиметься на постійному аналізі проблем і пошуку можливих варіантів їхнього вирішення, виробленні відповідних політик і оцінці ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик. Також міністерства виявлятимуть факти невідповідності програмних документів і політик сучасним вимогам і оцінюватимуть пропозиції стейкхолдерів щодо їхнього перегляду і вдосконалення.

Завдяки діалогу з громадськістю, підприємствами відповідної галузі економіки та іншими зацікавленими сторонами (міністерства, відомства, місцеві органи) Уряд зможе будувати узгоджену ієрархію стратегічних цілей, відповідно до яких формуватиметься Державний бюджет, який плануватиметься на трирічний період. Постійний моніторинг та оцінка

результатів реалізації політик дозволить оцінювати їх ефективність та коригувати відповідно до поставлених стратегічних цілей.

Стратегія реформування державного управління до 2021 року розроблена на основі європейських принципів належного урядування, сформульованих Програмою SIGMA [103], якою у 2018 році проведена перша комплексна оцінка стану державного управління в Україні. Результати оцінювання підтвердили прогрес у впровадженні реформи [41].

Як вже зазначалося вище, ключовим елементом належного урядування є спроможність уряду планувати свою діяльність таким чином, щоб досягати поставлених цілей в умовах обмежених ресурсів, діючи передбачувано та послідовно. Основними завданнями у цьому напрямі є:

- підвищення спроможності до планування діяльності Кабінету Міністрів України;
- визначення переліку документів планування;
- затвердження методики розроблення документів планування;
- узгодження рішень з можливостями державного бюджету в середньостроковій перспективі;
- посилення ефективності діяльності в сфері електронного урядування;
- належне забезпечення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами під час формування державної політики.

Зокрема, Мінекономіки продовжує роботу над визначенням системи документів державного стратегічного планування та відповідними методиками, на завершальному етапі знаходиться розробка проєктів законів «Про державне стратегічне планування» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».

Нова редакція Бюджетного Кодексу [2], прийнята Парламентом на початку 2020 року, включає положення щодо середньострокового планування бюджету. Ще декілька методологій будуть розроблені у 2020 році, зокрема щодо розробки проєктів нормативно-правових актів.

Серед досягнень реформи, окремо слід відзначити розробку і схвалення оновленої Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, мета якої полягає у створенні концептуальних засад для реалізації державної політики в сфері транспорту, в т.ч. авіаційного, спрямованої на забезпечення сталого та ефективного функціонування транспортного сектору, передумов соціально-економічного розвитку країни, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та добробуту громадян.

Пріоритети стратегії ґрунтуються на стратегічних цілях національного розвитку, ключових викликах та діагностиці транспортного сектору, стратегічних цілях європейської інтеграції.

## 2.2. Стратегічні та програмні документи в сфері авіації

На сьогоднішній день в Україні відсутній цілісний всеохоплюючий стратегічний документ в сфері цивільної авіації, який мав би визначити концептуальні засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення розвитку авіаційної галузі, її стабільного та ефективного функціонування як складової частини єдиної транспортної системи.

Натомість є ряд програм, які не забезпечують комплексний підхід до формування цілей і задач в авіаційному сегменті, і які умовно можна згрупувати наступним чином (табл. 2.1):

Документ національного рівня	Документи міжнародного рівня	Галузеві програми	Програми розвитку державних підприємств
Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року	Стратегічні цілі Міжнародної організації цивільної авіації	Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації [3]	Концепція розвитку міжнародного аеропорту «Бориспіль» на період до 2045 року [18]
		Концепція Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року [11]	Заходи щодо забезпечення розвитку Міжнародного аеропорту «Львів» (втрата чинності) [17]
		Концепція Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 року (втрата чинності) [22]	Стратегія розвитку Укр аероруху до 2030 року [69]
		Стратегія відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022 року [16]	

Таблиця 2.1 Програмні документи в сфері авіації

Зупинімося окремо на основних програмних документах вищого рівня, на підставі яких формується державна політика в сфері цивільної авіації.

### **2.2.1. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року**

Наприкінці 2009 року був прийнятий Порядок денний асоціації між Україною та ЄС. Разом з ним було погоджено перелік пріоритетів діяльності на 2010 рік, серед яких для транспорту визначено впровадження *acquis communautaire* ЄС у транспортне законодавство України шляхом розробки нової всеохоплюючої національної транспортної стратегії України [55].

З цією метою ЄС надавав активну підтримку в рамках реалізації проектів - Twinning «Підтримка формування політики в галузі транспорту» та «Підтримка інтеграції транспортної системи України до Транс-Європейської транспортної мережі TEN-T» [73].

У результаті Міністерство транспорту та зв'язку у співпраці з представниками ЄС розробило Транспортну стратегію України на період до 2020 року, яка була схвалена Урядом 20 жовтня 2010 року (далі – Стратегія-2020) [20].

Стратегією-2020 визначені наступні основні напрями розвитку транспортного сектору економіки України, в т.ч. авіації, на період до 2020 року:

- приведення інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність з міжнародними вимогами шляхом;
- збереження цілісних майнових комплексів аеропортів;
- забезпечення розвитку інфраструктури аеропортів на умовах лізингу та концесії;
- укладення Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір;
- утворення Національної комісії з розслідування авіаційних подій;

– прийняття нового Повітряного кодексу України та внесення змін до Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»;

– забезпечення потреб вітчизняних і закордонних авіакомпаній у якісному обслуговуванні повітряного руху шляхом оновлення парку повітряних суден шляхом, тощо.

В цілому, документ був спробою визначити на середньострокову перспективу напрями розвитку сектору транспорту в цілому та окремо по підсекторах. Але спробою він так і залишився.

Згодом, з метою створення концептуальних засад для реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення сталого та ефективного функціонування транспортного сектору, передумов соціально-економічного розвитку країни, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та добробуту громадян, Міністерство інфраструктури за сприяння і фінансування Європейського Союзу в рамках програми «Підтримка імплементації Угоди про асоціацію та Національної транспортної стратегії України» розробило нову Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року, яка була схвалена Урядом в 2018 р. (далі – Стратегія-2030) [19].

Стратегією-2030 визначено декілька пріоритетів розвитку транспортного сектору, які представлені в документі окремими розділами:

- конкурентоспроможна та ефективна транспортна система;
- інноваційний розвиток транспортної галузі та глобальні інвестиційні проекти;
- безпечний для суспільства, екологічно чистий та енергоефективний транспорт;
- безперешкодна мобільність та міжрегіональна інтеграція.

Передбачається, що реалізація Стратегії-2030 дозволить досягти таких цілей, як забезпечення ефективності державного управління транспортним



сектором, надання якісних та ефективних послуг перевезень, забезпечення сталого фінансування транспорту, підвищення безпеки та надійності перевезень, покращення мобільності та регіональної інтеграції України.

В сфері авіації, зокрема передбачено вирішити ряд проблемних питань, перелік яких не є вичерпним:

- удосконалення управління державними активами в авіаційній інфраструктурі;

- лібералізація авіаційних перевезень;

- підписання та реалізація Угоди про спільний авіаційний простір з ЄС;

- дерегуляція економічної діяльності регіональних аеропортів з пасажиропотоком до 5 млн. пасажирів у частині справляння аеропортових зборів відповідно до законодавства ЄС

- реконструкція злітно-посадкових смуг та комплексна модернізація обладнання в регіональних аеропортах;

- удосконалення фінансової моделі підтримки розвитку авіаційної інфраструктури та реалізації регіональними аеропортами стратегічних проектів, в тому числі через державно-приватне партнерство;

- забезпечення розвитку мережі маршрутів авіаційних перевезень між регіонами країни, зокрема завдяки модернізації регіональних аеропортів та аеродромів із залученням міжнародних кредитних програм та грантів для здешевлення і підвищення доступності авіаційних послуг;

- створення сприятливих умов для залучення авіаперевізників для здійснення міжнародних перевезень та перевезень між регіонами країни, зокрема авіакомпаній моделі «лоу-кост», тощо

На відміну від попередньої Стратегії-2020, нова Стратегія-2030 має не такий хаотичний характер, проте залишається по змісту досить загальною і декларативною.

Реалізація нової, як і попередньої, Стратегії-2030 на визначених принципах не дозволить змінити сутність деструктивних тенденцій та проблем, які є характерними для сучасного транспорту України.

Стратегічні та оперативні завдання змішані у цьому документі. Поставлені цілі часто відображають не дійсно стратегічні наміри, а часткові сучасні проблеми, тому їх розв'язання не матиме довгострокових наслідків.

Для розв'язання дійсно системних проблем не передбачено механізмів та шляхів, які б дозволили це зробити. Місцями задекларовані наміри суперечать уже прийнятим документам у сфері транспорту.

До того ж, передбачені заходи щодо розвитку різних підсекторів описано з різним ступенем деталізації.

Хоча в кожному з розділів і визначені очікувані результати, проте не зрозуміло дерево цілей та шляхи досягнення конкретних поставлених результатів, які знову ж таки відрізняються від запланованих результатів Програми економічних реформ. Останнє свідчить про відсутність єдиного бачення проблем та шляхів розвитку сектору в різних державних органів.

В цілому, Транспортна стратегія в тому вигляді, у якому вона представлена, не змінить ситуацію у секторі транспорту України, і можна зробити висновок, що прийняття такого потрібного стратегічного документу не матиме необхідних стратегічних наслідків для розвитку транспорту України. Крім того, слід зауважити, що розпорядженням КМУ від 30 травня 2018 р. №430-р, яким було схвалено Стратегію-2030, передбачалося розробити та подати у тримісячний строк Кабінетові Міністрів України проект плану заходів на 2018-2020 роки з реалізації.

Станом на листопад 2020 року План заходів не схвалено, а планування діяльності Міністерства інфраструктури здійснюється на щорічній основі та базується на Плану дій Уряду на кожний окремий рік.

### **2.2.2. Авіаційна транспортна стратегія**

Одночасно із Стратегією-2030 було розроблено проект Авіаційної транспортної стратегії (далі – Авіаційна стратегія), яка пройшла громадське обговорення з учасниками авіаційного ринку, двічі виносилася на розгляд Уряду в середині 2018 року та на початку 2020 року, проте і досі не затверджена [14].

На момент підготовки першої редакції проекту Авіаційної стратегії в 2017 році за даними Державної авіаційної служби України пасажиропотік через аеропорти України становив 16,5 млн. чоловік, а в 2018 році – 20,5 млн. чоловік. Така позитивна тенденція завдячувала успішному розвитку міжнародних повітряних перевезень та зростанню ролі «бюджетних» (лоу-кост) перевезень, в той час, як на внутрішніх рейсах перевезено близька 2 млн. пасажирів, що у 245 разів менше, ніж автомобільним транспортом.

Базуючи на цих показниках, Міністерство інфраструктури України побудувало стратегію розвитку авіаційного сектору за рахунок розширення лоу-кост перевізників та розбудови регіональних та міжнародних аеропортів України.

Така позиція Мінінфраструктури щодо розвитку, в першу чергу, регіональних аеропортів повною мірою відповідає світовим тенденціям. Адже за прогнозами IATA (International Air Transport Association, Міжнародна асоціація авіаційного транспорту) очікується, що в 2036 році обсяг пасажиропотоку в світі становитиме 7,8 млрд. чоловік, вдвічі більше ніж в 2018 році [109]. І це, звичайно, буде викликом для аеропортової інфраструктури, яка має бути спроможна забезпечити відповідне обслуговування такого обсягу пасажирів, не допускаючи затримок у відправленні суден та скупчення людей в терміналах, та зберігаючи при цьому високий рівень обслуговування.

Тому, планування розвитку аеропортів має відбуватися на підставі прогнозів щодо збільшення обсягів пасажиропотоків та за участі усіх заінтересованих сторін, включаючи уряд, аеропорти та авіакомпанії.

Проте основним недоліком проекту Авіаційної стратегії є відсутність конкретного бачення розвитку саме аеропортової інфраструктури та створення умов для сталого розвитку авіаційних перевезень. Зокрема, відсутній механізм пріоритизації проектів модернізації та/або будівництва аеропортів в залежності від їхнього цільового призначення та орієнтації на ту чи іншу групу пасажирів.

Також поза увагою Авіаційної стратегії залишаються проблемні питання, пов'язані з оновленням українськими авіакомпаніями парку повітряних суден, яке сьогодні відбувається за рахунок одержання повітряних суден в оперативний лізинг. Використання саме оперативного лізингу, а не придбання у власність за договорами купівлі-продажу або фінансового лізингу, дозволяє авіаперевізникам, українським та іноземним, ощадливо використовувати власні кошти, користуватися кон'юнктурою ринку та мати сучасні літаки, таких як Boeing, Airbus та Embraer, що є найбільш використовуваними у комерційних перевезеннях.

Сучасні повітряні судна можна отримати виключно в іноземних лізингодавців, які формують вартість лізингових платежів для українських перевізників, керуючись численними факторами, і не останню роль в них посідає фактор імплементації Україною Кейптаунської конвенції про міжнародні гарантії в рухомому обладнанні та Авіаційного протоколу до неї [23].

Ці два міжнародні договори, які набули чинності для України 1 листопада 2012 року, забезпечують швидкий та адекватний захист кредиторів не тільки судовими, а й позасудовими засобами захисту. Проте, ряд процедурних питань в частині практичної імплементації положень Кейптаунської конвенції досі не врегульовано у національному законодавстві (митний та податковий кодекси), зокрема по відношенню до ввезення та вивезення повітряного судна (здійснення перегонного польоту), а також отриманню знижки при міжнародному експортно-кредитному фінансуванні, що може отримати українська авіакомпанія при придбанні нових повітряних суден та двигунів до них.

Крім того, роблячи акцент в Авіаційній стратегії на збільшенні присутності на ринку авіаперевезень України лоу-кост компаній, а це здебільшого іноземні компанії, можна припустити, що Мінінфраструктури не ставить перед собою реальних цілей розвитку авіаційної галузі України, адже залучення до перевезень українських пасажирів іноземних лоу-кост компаній буде сприяти розвитку авіаційної галузі країн-реєстрації саме цих лоу-кост компаній.

Іншим не менш значущим недоліком Авіаційної стратегії є її дублювання зі Стратегією-2030 майже на 80%, а з часу схвалення її першої редакції вона втрачає свою актуальність, зважаючи на динамічні зміни, притаманні цивільній авіації.

Зважаючи на кризову ситуацію, в якій опинилася світова авіація через спалах гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, очікується глобальне падіння обсягів авіаперевезень на 55% порівняно з 2019 роком, а втрати по всьому світу в залежності від ситуації навколо масштабів розповсюдження хвороби складають орієнтовно 314 млрд. дол. США [114]. Аналіз збитків, завданих авіаційній галузі України, ще не завершено.

Таким чином розроблена в 2017 році Авіаційна стратегія має бути суттєво доопрацьована і переформатована, а також включати заходи з підтримки суб'єктів авіаційної діяльності, механізми виходу з кризи, а також заходи із стимулювання національних та іноземних авіакомпаній до відновлення повітряного сполучення і поступового нарощування його обсягів.

### **2.2.3 Стратегія відродження вітчизняного авіабудування**

З метою відновлення стабільного розвитку авіабудівної галузі та створення умов для формування у 2022 році рентабельного та високотехнологічного виробництва авіаційної техніки, яке спроможне забезпечити поступове збільшення обсягів розроблення, освоєння виробництва та продажу нових конкурентоспроможних моделей серійних, модернізованих

пасажирських і транспортних літаків, вертольотів, повітряних суден малої авіації, безпілотних повітряних суден, іншої авіаційної техніки, було розроблено Стратегію відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022 року.

Для реалізації Стратегії затверджено відповідний План заходів з термінами виконання в період 2018 – 2022 рр. (далі – План заходів). Проте заходи з терміном виконання у 2018 та 2019 рр., на жаль, залишилися не виконаними.

Зокрема, з метою підтримки національного виробника пунктом 2 Плану заходів передбачалося розширення в період 2018-2019 рр. можливостей для участі підприємств літакобудівної промисловості в проектах державно-приватного партнерства шляхом внесення змін до переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2293 [13]. Захід не виконано. Крім того, постанова, якою затверджено перелік об'єктів, втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 1047 від 04.12.2019.

Крім того, для створення і впровадження в серійне виробництво принципово нових технологій та засобів їх реалізації на підприємствах, які випускають літаки, авіаційні двигуни, агрегати і системи, інші зразки і комплектувальні частини авіаційної техніки, пунктом 15 Плану заходів було передбачено розроблення та затвердження в 2018 році Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2018-2022 роки. На сьогодні така Концепція не розроблена і не затверджена, що може загальмувати інноваційний розвиток авіабудування в Україні. Адже світова практика доводить необхідність постійного технологічного вдосконалення, зниження експлуатаційних витрат авіаційної техніки за рахунок підвищення інноваційної складової промислових підприємств та впровадження механізму заохочення інноваційної діяльності.

Донедавна Стратегія сприймалася лише як суто програмний документ, далекий від практичної реалізації. В якості альтернативного підходу розглядалася можливість запровадження тимчасових заходів державної підтримки суб'єктів літакобудування шляхом надання податкових пільг, які мали сприяти поступовому збільшенню обсягів виробництва, створенню рентабельного та високотехнологічного виробництва авіаційної техніки та авіаційних двигунів. Проте, використання лише одного механізму надання пільг за відсутності інституту державного замовлення, зовнішньоекономічних преференцій та інших видів державної підтримки є недостатнім для відновлення стабільного розвитку літакобудування, що потребує впровадження серійного виробництва літаків, здійснення розробки (виробництво) конкурентоспроможної авіаційної техніки, функціонування ефективної системи продажу такої техніки.

Тому, 08.07.2020 Уряд актуалізував Стратегію відродження вітчизняного авіабудування шляхом внесення змін до плану заходів з її виконання та продовження строків реалізації до 2030 року<sup>1</sup>. Внесені зміни дозволять розробити та затвердити Державну цільову науково-технічну програму розвитку авіаційної промисловості, а також забезпечать вжиття заходів з модернізації та виробництва пасажирських та транспортних літаків сімейства Ан, гвинтокрилів Мі, безпілотних літальних апаратів.

Крім того, реалізація Стратегії сприятиме технічному переоснащенню виробничих потужностей літакобудівних підприємств, створенню сучасних центрів базового технічного обслуговування, ремонту авіаційної техніки українського виробництва та сертифікації авіаційної техніки за міжнародними стандартами.

---

<sup>1</sup> <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3d6c8fde-f1c5-4b7f-aefc-5991964c2b53&title=UriadAktualizuvavStrategiiuVidrodzhenniaAviabuduvannia>

#### **2.2.4. Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року**

З метою задоволення потреб держави у забезпеченні стабільного розвитку авіаційної галузі, приведення інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність з міжнародними стандартами, підвищення ефективності управління державним майном було розроблено Державну цільову програму розвитку аеропортів на період до 2023 року, якою передбачено розвиток 17 аеропортів різної форми власності: це аеропорти міст Києва (Бориспіль та Жуляни), Львів, Харків, Дніпро, Запоріжжя, Херсон, Кривий Ріг, Одеса, Рівне, Ужгород, Чернівці, Черкаси, Полтава, Тернопіль, Вінниця та Суми.

Протягом останнього десятиліття практично в більшості аеропортів проводився лише поточний ремонт та утримувалися в робочому стані технічні засоби і обладнання, що негативно впливає на безпеку авіації в цілому. Одним з можливих варіантів розв'язання проблеми є здійснення модернізації інфраструктури аеропортів шляхом виконання Програми, Державним замовником якої, а також головним розпорядником державних коштів, за рахунок яких передбачається фінансувати заходи програми, визначено Укрінфрапроект. Співвиконавцями програми, а також відповідальними за залучення інвестиційних коштів для реалізації завдань та заходів програми, визначені місцеві органи влади (для аеропортів, що перебувають у спільній власності територіальних громад), а також власники аеропортів.

Загальна потреба у залученні коштів для забезпечення розвитку аеропортів до 2023 року становить більш як 8,6 млрд. грн., з них 5 млрд. грн. за рахунок інших джерел, у тому числі залучених під державні гарантії, надані в установленому законодавством порядку, у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України на відповідний рік, для забезпечення розвитку аеродромів та аеродромних об'єктів та близько 1,2 млрд. грн. за рахунок коштів приватних інвесторів для забезпечення розвитку об'єктів інфраструктури аеропортів, що не належать до аеродромних.



Єдиним проєктом, що на сьогоднішній день реалізується Укрінфрапроєктом в рамках Програми, є «Проєктування, реконструкція, будівництво аеродромного комплексу комунального підприємства «Міжнародний аеропорт «Одеса». Джерелом фінансування цього проєкту є кошти, які були залучені під державні гарантії в рамках підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. На сьогоднішній день передбачається прийняти технічні рішення для подальшого можливого подовження нової злітно-посадкової смуги до довжини 3200 метрів (без самого подовження). Реалізація проєкту дозволить розпочати польоти з нової злітно-посадкової смуги вже в 2020 році.

Основною причиною неповноцінного виконання Програми – є недосконалий механізм здійснення фінансування проєктів з реконструкції і модернізації аеропортів. На сьогоднішній день в Україні функціонують 19 аеропортів, лише 2 з яких знаходяться у державній власності, решта – у комунальній. Оскільки аеродромна інфраструктура має великий рівень зношеності і потребує значних капіталовкладень, вона є неприбутковою, тобто залучення інвестиційних коштів в неї неможливе, і така інфраструктура може бути профінансована лише державою.

Тому, з метою залучення державних коштів для проведення реконструкції або будівництва аеродромних об'єктів, вони мають бути передані у державну власність і залишатися у державній власності після завершення реконструкції або будівництва.

#### **2.2.5. Планування діяльності, виходячи з міжнародних зобов'язань**

В рамках розробки національних та галузевих програмних документів Україна також має враховувати зобов'язання, що випливають з її членства у міжнародних та європейських організаціях, які також вимагають прийняття відповідних нормативних документів стратегічного спрямування.

Зокрема, отримавши статус незалежної держави, 9 вересня 1992 року Україна стала повноправним членом Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), приєднавшись до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 07.12.1944, Чиказька конвенція) [24]. За період членства України в ІСАО забезпечується неухильне дотримання вимог Чиказької Конвенції, застосовуються стандарти та рекомендована практика ІСАО, які викладені у 19 Додатках до Чиказької конвенції та на підставі яких розроблені та постійно удосконалюються відповідні національні нормативні документи.

Представники України беруть активну участь у численних заходах ІСАО (Сесіях Асамблеї ІСАО (проводяться один раз на три роки), спеціалізованих конференціях, семінарах та нарадах, що сприяє долученню українських експертів до процесу формування рішень і політики ІСАО.

На сьогоднішній день з метою гармонізації авіатранспортних політик держав-членів ІСАО з урахуванням економічної політики і розвитку галузевої діяльності Організацією визначено наступні Стратегічні цілі [68], спрямовані на забезпечення ефективної діяльності усієї системи цивільної авіації (авіакомпанії, аеропорти, провайдери аеронавігаційного обслуговування, хендлінгові компанії тощо):

1. Гармонізація підходів до розробки нормативних документів в сфері міжнародних авіаперевезень з метою усунення перешкод для розвитку економіки і збільшення ролі авіації в ній;

2. Забезпечення фінансування діяльності з розвитку авіаційної інфраструктури та нагляду за безпекою авіації, ефективне використання ресурсів і технологій;

3. Пошук рішень щодо подолання стримуючих факторів, що заважають розвитку інфраструктури та обслуговування повітряного простору, вдосконалення організаційних та управлінських ресурсів, а також системи корпоративного управління;

4. Покращення співпраці між учасниками авіаринку, поступова адаптація до змін в цивільній авіації на глобальному та національному рівні;

5. Зменшення державного втручання в переговори з питань авіаперевезень та спрощення нормативних процедур (формальностей);

6. Доступ до точних, обґрунтованих та актуальних даних, необхідних для прийняття Державами відповідних рішень та ведення звітності, а також необхідних для суб'єктів авіаційної діяльності з метою планування власної операційної діяльності;

7. Доступ до засобів і прогнозів, які є обґрунтовано необхідними для оцінки ризиків в сфері розвитку цивільної авіації.

Крім того, в своїй політиці розвитку авіації ICAO віддає особливе місце питанню встановлення стандартів щодо забезпечення зменшення негативного впливу авіації на навколишнє середовище.

Зокрема пункт 5 резолюції А39-3 Асамблеї ICAO постановляє запровадити глобальну схему ринкових заходів (РЗ) у вигляді Схеми компенсацій та скорочення вуглецевих викидів для міжнародної авіації (CORSIA, Carbon Offsetting Scheme for International Aviation) для розгляду будь-якого щорічного збільшення загальних викидів CO<sub>2</sub> від міжнародної цивільної авіації (тобто польотів цивільної авіації, які відправляються від одної країни і прибувають в іншу країну) вище рівня 2020 року з урахуванням особливих обставин і відповідних можливостей [64].

Такою ініціативою ICAO закликала своїх членів розробити відповідні довгострокові національні стратегії для міжнародної цивільної авіації [101], взявши за основу базовий сценарій та обравши відповідний перелік запропонованих ICAO заходів.

Для підтримки держав-членів у розробці власних Планів заходів ICAO розробила ряд відповідних керівних документів та залучила двох партнерів для забезпечення фінансування такої роботи. Наразі з 193 держав-членів, 119 держав, з Україною включно, розробили та направили національні плани до ICAO.

Державіаслужбою розроблено План дій по зменшенню викидів CO<sub>2</sub> в атмосферу згідно 37-ї сесії Асамблеї ICAO на основі даних діяльності

авіаційних підприємств України та статистичних даних щодо витрати палива та емісії CO<sub>2</sub>, які знаходяться в Національному кадастрі Рамкової Конвенції ООН та Міністерстві екології та природних ресурсів України. Відповідно до Резолюцій 38-ї та 39-ї сесій Асамблеї ICAO План дій було оновлено та розміщено на офіційних сайтах Державіаслужби та ICAO [53].

Також з метою забезпечення базового підготовчого етапу реалізації програми CORSIA, в тому числі впровадження системи моніторингу, звітності та верифікації (MRV) та забезпечити виконання міжнародних домовленостей Державною авіаційною службою України прийнято наказ від 02.08.2019 №1001 «Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури щодо моніторингу викидів (емісії) експлуатантами цивільних повітряних суден» [26].

## **Висновок до розділу 2**

Зважаючи на викладене, коротко підсумуємо, в чому має полягати ефективне стратегічне планування на державному рівні, яке безпосередньо впливає на рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники.

З метою підвищення спроможності органів державної влади у здійсненні своїх управлінських функцій Урядом було розпочато реформу державного управління, яка мала перетворити ці органи на аналітично-владні центри та сфокусувати їхню роботу на формуванні політик у відповідних галузях і оцінку ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик.

Однією з причин гальмування процесу реформ в системі державного управління є відсутність цілісної системи державного стратегічного планування.

На сьогодні дії уряду та окремих міністерств мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать

задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання.

Наприклад, на сьогоднішній день в Україні відсутній цілісний всеохоплюючий стратегічний документ в сфері цивільної авіації, який мав би визначити концептуальні засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення розвитку авіаційної галузі, її стабільного та ефективного функціонування як складової частини єдиної транспортної системи. Натомість є ряд програм, які не забезпечують комплексний підхід до формування цілей і задач в авіаційному сегменті.

Вирішенню цих проблемних питань сприятиме як найшвидше схвалення проекту Авіаційної транспортної стратегії. Оскільки документ був розроблений в 2017 році ряд його положень втратили свою актуальність та потребують перегляду, зважаючи в т.ч. на кризове становище, в якому опинилися суб'єкти авіаційної діяльності через спалах гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Окремої уваги потребуватимуть ті положення стратегії, які дублюються з уже схваленою в 2018 році Національною транспортною стратегією на період до 2030 року і які мають бути переглянуті або виключені. Крім того, доцільно передбачити конкретні заходи з надання державної допомоги суб'єктам авіаційної діяльності з метою подолання кризи, що виникла в галузі цивільної авіації через припинення в березні 2020 року регулярного повітряного сполучення у зв'язку з пандемією коронавірусу, а також удосконалення нормативно-правової бази з метою практичної імплементації положень Кейптаунської конвенції та створення умов для оновлення українськими авіакомпаніями флоту повітряних суден і розвитку виробництва альтернативних видів авіаційного палива з метою мінімізації негативного впливу авіації на зміну клімату.

### **Розділ 3. РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

#### **3.1. Реформа публічного управління шляхом запровадження політики децентралізації**

Реформи державного управління, що проводилися протягом останніх десятиліть після здобуття Україною незалежності, не задовольняли потреби розвитку громадянського суспільства в Україні, тому що відбувалися не системно, епізодично, без достатнього теоретичного обґрунтування та розробки моделі державної влади, яка відповідала б новим потребам життя [31].

Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Так, зокрема, актуальними проблемами реформування в Україні сфери адміністративних послуг також залишаються: неефективна робота та неналежна якість надання адміністративних послуг у низці утворених центрів надання адміністративних послуг. На думку громадських експертів, на сьогодні робота центрів надання адміністративних послуг ефективно налагоджена не у всіх регіонах України [65].

Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Численні спроби реформування територіальної організації влади і всієї системи управління полягали у створенні такої моделі, яка б була максимально зручною для управління із центру. Кожен етап характеризувався відповідністю вимогам діючої політичної системи, а не прагненням до задоволення потреб громадян.

Після проголошення Україною курсу на євроінтеграцію постала необхідність запровадження європейських стандартів у систему управління

регіональним і місцевим розвитком та розбудови ефективного місцевого самоврядування.

Складність проблеми реформування державного управління полягає в тому, що існуюча модель державно-управлінських відносин заважає інтегруванню України до сучасного європейського співтовариства. Великого значення нині набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку системи державного управління з метою надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість якісних послуг від органів влади на кожному рівні управління.

Саме тому потрібні конкретні шляхи і засоби подолання недоліків, властивих органам державної влади, через децентралізацію і демократизацію державної влади.

Базовою складовою реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, якою є адміністративно-територіальний устрій. Іншими словами має бути забезпечена передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей - органам місцевого самоврядування.

У проведенні цієї реформи Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні».

Результатом реформування має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямованою на сталі економічне зростання, і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення

умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця.

Наразі в Україні запроваджено широкомасштабні реформи, спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, удосконалення політичної та державно-управлінської систем. Ці складні завдання можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади, за умови забезпечення взаємодії різних гілок влади. Оскільки за існуючої системи управління державою сконцентроване в «центрі», а не на нижчих рівнях публічної влади, відповідно, функціонування виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцях не є досить продуктивним і динамічним. Саме тому, було прийнято рішення про реформування державного управління шляхом «децентралізації», яка полягає у перерозподілі функцій і повноважень між гілками влади, а також зміні у відносинах між громадянами і владою.

Основними завданнями реформи децентралізації, яку було започатковано у 2014 р., визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зміну ставлення до такої функції влади, як надання «адміністративних (управлінських) послуг» населенню [65], а також утворення такої базової ланки адміністративно-територіального устрою як територіальна громада [50]. Так, на думку Жовнірчика Я. Ф., умовно «територіальна громада є основною ланкою організації суспільства, тому що вона об'єднує такі первинні структурні одиниці, як: особистість, сім'я, трудові асоціації» [72, с.353].

Перший етап децентралізації в Україні відбувся в період 2014-2018 рр.

В основу політики децентралізації закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [38] та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної



організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація:

- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

- Закон «Про співробітництво територіальних громад» [6].

- Закон «Про засади державної регіональної політики» [7].

– Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Проте, слід зауважити, що в Україні досі чітко й однозначно не визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки вона являє собою не тільки населений пункт у межах його забудови, але й частину території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території [59, с. 128].

Другий етап децентралізації в Україні розрахований на 2019-2021 роки. 2019 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування. Зокрема, 23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Основними завданнями на цьому етапі визначено наступні:

1. Затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів;

2. Передача (децентралізація) повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами за принципом солідарності;

3. Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування;

4. Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади;

5. Упорядкування державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;

6. Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів;

7. Удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Необхідно також прийняти ряд важливих законів:

– Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначатимуться засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, система адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиноциць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

– Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який дозволить усунути існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель;

– Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція), який забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування,

підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку;

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- Про місцевий референдум;

- Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Основним завданням демократичної держави є створення умов для реалізації прав і свобод її громадян, що залежить від системи влади і ефективного управління.

Є проблеми, які вирішуються не тільки на загальнодержавному рівні (забезпечення територіальної цілісності, незалежності, створення єдиної правової бази, розробка й реалізація державної політики в зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній галузях, конституційне визнання й гарантії основних прав і свобод громадян, прийняття й реалізацію державних програм у галузі науки, культури, утворення, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку й безпеки й т. п.), але і на місцевому рівні в конкретних територіальних громадах (забезпечення певного рівня життя населення).

Саме на місцевому рівні забезпечується громадянська безпека, забезпечується медичне обслуговування, освіта, створюються робочі місця, надаються транспортні, торговельні, побутові, комунальні послуги. Однак це можливо лише за умови децентралізованої системи державного управління.

Що стосується централізації в управлінні, то вона підкреслює замкненість системи управління, що будується «зверху вниз». Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень [39].

За В. Малиновським, «централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану

на засадах субординації» [45]. На думку О. Оболенського, «централізація – це зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів» [34].

Таким чином, централізація в державному управлінні забезпечує функціонування органів державної влади, спрямовує їх діяльність для реалізації державної політики.

Згідно з Конституцією України [1] Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, проведення державної політики в економічній, соціальній, культурній сферах, розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Схематично побудова виконавчої влади проілюстрована на рис. 3.1.



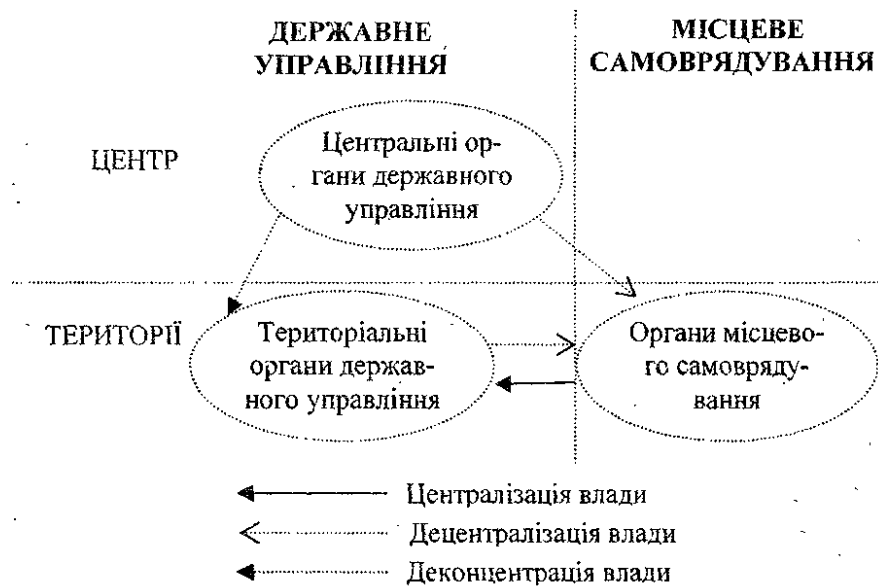
Рис.3.1. Система органів виконавчої влади

(джерело <https://www.slideshare.net/radaprogram/ss-73136708/34>).

Проблема централізації й децентралізації сьогодні актуальна для України. Адже надмірна централізація пригнічує ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських рішень та не враховує інтереси окремих регіонів, територіальних громад. І як результат - не може забезпечувати ефективне управління. Посилення централізації зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація, на відміну від централізації, базується на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини, і забезпечує функціонування системи управління, за якої рішення приймаються «знизу» на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для самої системи. Іншими словами, «якою сильною не була б влада в центрі, вона ніколи не зможе стати демократичною в повному розумінні цього слова, якщо не буде спиратися на ініціативу громадян та їх самодіяльність. Саме такий порядок зміцнює основи державності, стабілізує політичну систему, забезпечує єдність й цілісність країни» [39].

При децентралізації відбувається делегування повноважень і відповідальності від центральних органів влади органам місцевого самоврядування, тобто наділення органів місцевого самоврядування відповідними повноваженнями для забезпечення населення управлінськими послугами. Така форма децентралізації державної влади використовується у Франції (рис. 3.2).



**Рис. 3.2.** Напрями здійснення процесів централізації, децентралізації та деконцентрації за французької моделі територіальної організації влади  
Децентралізація завдяки наближенню державного управління до громадян країни [29]

Відповідно до французької моделі вертикальна форма влади передбачає, що всі повноваження по представництву інтересів центральної влади передаються одному чиновнику. А горизонтальна форма полягає в існуванні на місцевому рівні декількох центрів влади, коли обов'язки розподіляються за галузевим принципом і деконцентрацією, коли виконання державних послуг і відповідальності за їх виконання покладається на місцеві органи, але повноваження при цьому залишаються за вищими органами державної влади [29].

У Великобританії децентралізація існує у формі дивестиції (divestment), яка полягає у передачі виконавчих функцій і функцій з планування від інститутів влади недержавним організаціям. Проте така форма не зв'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування і здебільшого проводиться із частковою передачею адміністративних функцій у сполученні з дерегуляцією або частковою приватизацією [36].

Також у Великобританії запроваджена така форма децентралізації, як деволюція, відповідно до здійснюється делегуванням центральним урядом повноважень окремим частинам Королівства при повному збереженні

суверенітету Центру. Зокрема, відбувається розподіл фінансів із центру до регіонів через відповідні програми. Британські вчені визначають деволоцію у двох варіантах. Перший варіант – законодавча, коли органам регіону надається право видавати закони. Другий варіант – адміністративна, коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони й політику що розробляється центром, але пристосовує її до місцевих умов [81].

Децентралізація державного управління в Україні зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Її роль постійно зростає. Серед причин проведення децентралізації в системі державного управління визначають [39]:

- ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;

- прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;

- субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглість демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;

- мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

Системно-цільовими принципами державного управління є розмежування повноважень між суб'єктами державного управління.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить



до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних із виконанням делегованих повноважень.

Відповідно до чинного законодавства основним механізмом взаємодії районних та обласних рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях. Цей механізм взаємодії, в існуючому на сьогодні вигляді, не відповідає реаліям сьогодення, які вимагають розширення прав місцевого самоврядування й наділення його широким колом власних повноважень щодо вирішення питань місцевого й регіонального значення.

Стосовно делегування повноважень від сільських, селищних, міських рад районним та обласним радам, воно відбувається без відповідної передачі ресурсів і відповідальності, що свідчить про його некоректність та неправильність.

Неврегульованість проблеми розмежування повноважень та забезпечення виконання делегованих повноважень постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій під час вирішення питань місцевого і регіонального розвитку.

На цих проблемах акцентована увага в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [21], де проголошено, що збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

У зв'язку з цим виділяються проблеми, що потребують ефективного та швидкого розв'язання, а саме:

1) погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

2) нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

3) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

4) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Важливо, щоб під час розмежування повноважень органів місцевого самоврядування з органами державної влади законодавець правильно та обережно визначив обсяг самостійності місцевого самоврядування, оскільки зайві обмеження можуть призвести до девальвації сутності місцевого самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення. Надання ж необмеженої свободи неминує спричинити порушення системи реалізації публічної влади на місцях [67].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [21] до питань місцевого значення на рівні територіальних громад, зокрема, пропонується віднести забезпечення:

– місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

– розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

– планування розвитку території громади;

– вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

– благоустрою території;

– надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, тепlopостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

– організації пасажирських перевезень на території громади;

– утримання вулиць і доріг у населених пунктах;

– громадської безпеки;

– гасіння пожеж;

– управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

– розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

– надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб

– надання соціальної допомоги через територіальні центри;

– надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

До питань районного значення пропонується визначити забезпечення:

– виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;

– надання медичних послуг вторинного рівня.

Нарешті, серед основних питань регіонального значення пропонується закріпити забезпечення:

– регіонального розвитку;

– охорони навколишнього природного середовища;

– розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;

– професійно-технічної освіти;

- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму.

Таким чином, завдяки розмежуванню питань місцевого та державного значення до компетенції держави мають бути віднесені контрольні-наглядові функції, а більшість сфер, з якими стикаються громадяни, пропонується передати до повноважень органів місцевого самоврядування.

Зв'язки між державними і місцевими органами можна проаналізувати із застосуванням різноманітних моделей взаємозалежності. В основному виділяють три види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні [33]:

- субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням згори донизу, від керуючого до керованого;
- реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого;
- координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між кількома суб'єктами.

### **3.2. Розвиток аеропортів в умовах децентралізації**

Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищення його активності, зміцненню демократії на місцях. Децентралізація також вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місцеве самоврядування більш ефективно у вирішенні власних проблем ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади. Проте дуже важливим і болючим залишається питання спроможності місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів.

Не зважаючи на те, що децентралізація дала можливість збільшити бюджети сіл, селищ, міст, які вирішили об'єднатися, чимало з утворених об'єднаних територіальних громад недостатньо спроможні успішно виконувати свої нові обов'язки і зберігають високу залежність від фінансування з Державного бюджету. Тому, громади змушені використовувати «матеріальну допомогу» від держави на розвиток у вигляді субвенцій на формування інфраструктури ОТГ та на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Говорячи, про інфраструктуру, окремо слід виділити сучасний стан регіональної аеропортової інфраструктури, яка характеризується суттєвою зношеністю всіх елементів інфраструктури, невідповідністю як вимогам сучасних авіакомпаній різних бізнес-моделей, так і вимогам законодавства ЄС та регламентам Європейського агентства з безпеки польотів. Крім того, регіональні аеропорти не забезпечені сучасним навігаційним та світлосигнальним обладнанням, наземною технікою та обладнанням для наземного обслуговування і забезпечення рівня авіаційної безпеки відповідно до вимог ІСАО.

Проте, для якісної модернізації або будівництва терміналів і аеродромів, закупівлі сучасних світлосигнальних систем тощо фінансових ресурсів комунальних аеропортів, які належить місцевим територіальним громадами, недостатньо.

Для виходу з ситуації місцеві органи влади можуть скористатися допомогою держави, отримавши фінансування з коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який є інструментом, через який держава формує політику регіонального розвитку.

Для отримання фінансування з ДФРР обласні конкурсні комісії приймають рішення щодо проектів та програм, які можуть бути реалізовані за кошти Фонду. Після чого проекти проходять через міжвідомчу комісію та бюджетний комітет ВРУ. Саме ОТГ вирішують, які проекти входять в стратегію розвитку регіону, громади. Однак, ОТГ повинна мати фахівця зі складання і супроводу проектів та гроші для співфінансування цих проектів, а

для отримання коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій – лобіста (нардепа мажоритарника чи політичну партію), який може просувати інтереси конкретної ОТГ і забезпечувати для неї фінансування.

Ішим можливим варіантом розв'язання проблеми із здійснення модернізації інфраструктури аеропортів є Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року [12], Державним замовником якої, а також головним розпорядником державних коштів, за рахунок яких передбачається фінансувати заходи програми, визначено Державне агентство інфраструктурних проєктів України (Укрінфрапроект). Співвиконавцями програми, а також відповідальними за залучення інвестиційних коштів для реалізації завдань та заходів програми, визначені місцеві органи влади (для аеропортів, що перебувають у спільній власності територіальних громад), а також власники аеропортів.

Загальна потреба у залученні коштів для забезпечення розвитку аеропортів до 2023 року становить більш як 8,6 млрд. грн., з них 5 млрд. грн. за рахунок інших джерел, у тому числі залучених під державні гарантії, надані в установленому законодавством порядку, у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України на відповідний рік, для забезпечення розвитку аеродромів та аеродромних об'єктів та близько 1,2 млрд. грн. за рахунок коштів приватних інвесторів для забезпечення розвитку об'єктів інфраструктури аеропортів, що не належать до аеродромних.

Програмою передбачено розвиток 17 аеропортів, які мають різну форму власності. Це аеропорти міст Києва (Бориспіль та Жуляни), Львів, Харків, Дніпро, Запоріжжя, Херсон, Кривий Ріг, Одеса, Рівне, Ужгород, Чернівці, Черкаси, Полтава, Тернопіль, Вінниця та Суми. Проте, на сьогоднішній день єдиним проєктом, що реалізується Укрінфрапроектом в рамках Програми, є «Проектування, реконструкція, будівництво аеродромного комплексу комунального підприємства «Міжнародний аеропорт «Одеса».

Основною причиною неповноцінного виконання Програми – є недосконалий механізм здійснення фінансування проєктів з реконструкції і

модернізації аеропортів. В Україні функціонують 19 аеропортів, лише 2 з яких знаходяться у державній власності, решта – у комунальній. Оскільки аеродромна інфраструктура має великий рівень зношеності і потребує значних капіталовкладень, вона є неприбутковою, тобто залучення інвестиційних коштів в неї неможливе, і така інфраструктура може бути профінансована лише державою. А для залучення державних коштів для проведення реконструкції або будівництва комунальних аеродромних об'єктів, вони мають бути передані у державну власність і залишатися у державній власності після завершення реконструкції або будівництва.

### **3.3. Стан та системні проблеми застосування державно-приватного партнерства**

Термін «державно-приватне партнерство» (далі - ДПП) розглядається як у вузькому, так і в широкому смислі.

Державно-приватне партнерство у вузькому смислі описує довгострокове співробітництво між державою і приватним сектором, що регулюється договором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування [43].

У широкому смислі державно-приватне партнерство трактується як взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт, акціонування і закінчуючи консультаціями держави і бізнес асоціацій) і яке ставить на перше місце вирішення політичних і суспільно значимих завдань на національному, регіональному і місцевому рівнях [43].

У деяких джерелах стверджується, що ДПП – це лише контракт, за яким приватний партнер бере на себе інвестиційні зобов'язання. Однак таке визначення нехтує суттєвими здобутками, які може отримати партнер з публічного сектору, даючи можливість своєму партнеру з приватного сектору залучити кваліфікацію, управлінську ефективність, ноу-хау, інновації.

Помилково також вважати, що державно-приватне партнерство – це будь-яка взаємодія держави та бізнесу, яка не потребує спеціального нормативного і організаційного забезпечення, що державно-приватне партнерство – це удосконалення управління виключно матеріальними активами і об'єктами.

Не зовсім вірним є і такий підхід, що держава у державно-приватному партнерстві може отримати соціально-значимі об'єкти і за їх допомогою надавати суспільству послуги, при цьому не витрачаючи кошти і нічим не ризикуючи.

То ж, найбільшим повним є визначення, сформульоване групою українських та міжнародних спеціалістів, які співпрацювали в рамках проекту «Навчальна програма публічно-приватних партнерств», яка реалізувалася в Україні компанією SEGURA/IP3 Partners LLC в 2008-2009 році. Згідно їхнього визначення ДПП – це юридично обов'язковий для сторін контракт між особою приватного сектора та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги [74].

У зв'язку з цим державно-приватне партнерство можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства.



У світі існує ряд моделей ДПП, які характеризуються за певними ознаками в залежності від форми укладеного контракту між партнерами.

Світовий банк, наприклад, залежно від ступеня участі приватного сектора в реалізації проектів, розрізняє наступні базові групи угод/контрактів [93]:

– Управління та експлуатація (Management and Operating Agreements) – відповідно до такого контракту об’єкт перебуває у державній власності, а приватний сектор здійснює управління проектом;

– Лізинг (Leases)– приватний сектор відповідає за експлуатацію і технічне обслуговування об’єкту, проте не інвестує в нього;

– Концесія – відповідно до такого договору концесіонер має право протягом довгострокового терміну користуватися об’єктом концесії та несе відповідальність за його експлуатацію та інвестиції. Право власності при цьому залишається у державі чи органа місцевої влади. Форми концесії:

- Будівництво – експлуатація – передача (BOT, Build-Operate-Transfer,) – традиційно використовується для розвитку конкретного об’єкту, а не цілої мережі інфраструктури, і зазвичай це суто новий проект або об’єкт з «нуля» (greenfield). За умов такого контракту компанія або експлуатант отримує прибуток за рахунок плати, що стягується з комунального підприємства або уряду, а не за рахунок тарифів, які встановлюються для споживачів. В більшості країн такі проекти віднесені до концесійних, такі як новозбудовані платні автошляхи;

- проектування-будівництво-експлуатація (DBO, Design-Build-Operate)– за умов такого типу контрактів державний сектор володіє і фінансує будівництво нових об’єктів. Приватний сектор проектує, будує та експлуатує об’єкт з метою покриття своїх витрат;

– Спільне підприємство та продаж активів (Joint Ventures and Partial Divestiture of Public Assets Full Divestiture) – приватний сектор купує частину державного об’єкта через придбання акції або через певні програми приватизації, що мають право власності на об’єкти.

Незалежно від форми/моделі ДПП головною і спільною метою такого партнерства є залучення інвестицій для вирішення певних суспільно-економічних завдань, важливих для держави.

Ефективність застосування ДПП для держави визначається тим, що даний механізм [56]:

- сприяє здійсненню суспільно-значимих проектів в короткі терміни;

- забезпечує зниження фінансового навантаження на державний бюджет за рахунок залучення приватних інвестицій і перекладення частини витрат на користувачів продукції;

- скорочує можливі фінансові ризики;

- створює стимули для розширення впровадження на регіональному рівнях різних форм партнерства;

- сприяє реалізації капіталомістких, з тривалими термінами окупності інноваційних проектів, традиційно не вигідних для приватного бізнесу;

- дає можливість державним органам виконавчої влади сконцентрувати увагу на адміністративних функціях.

Привабливість ДПП для приватних партнерів обумовлена [56]:

- зниженням ризиків за рахунок участі держави у фінансуванні найбільш ризикованих стадій інноваційних проектів;

- проведенням незалежної державної експертизи проектів, яка дає впевненість приватним партнерам в ефективності і вигідності пропонуваніх для інвестування інноваційних проектів.

ДПП допомагає зберегти ринкову структуру економіки, оскільки сама природа ефективної реалізації проектів ДПП неможлива без надійного захисту прав власності, забезпечення добросовісної вільної конкуренції, чіткого виконання господарюючими суб'єктами своїх майнових зобов'язань. Розподіл державних ресурсів через механізми бюджетного фінансування призводить до одержавлення всього бізнесу. Цьому може протистояти використання механізмів ДПП при вкладенні державних ресурсів в проекти на умовах терміновості, зворотності, платності.

В рамках концепції ДПП держава виступає як замовник. Вона підтримує ризики приватних інвестицій в проекти, для чого готова витратити прогнозовані майбутні доходи бюджету (отримані за рахунок цих інвестицій) на забезпечення прийнятної рентабельності таких інвестицій.

У світовій практиці формування та розвиток проектів державно-приватного партнерства відбувається на наступних принципах [46]:

- пріоритетність інтересів держави, який означає, що держава виступає замовником проекту і визначає основні правила взаємодії з бізнесом;
- ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватись тій стороні, яка може ефективніше ним управляти;
- політична підтримка держави, що означає існування чіткої державної політики, яка є основою для вирішення всіх спірних питань, які виникають в ході виконання проектів державно-приватного партнерства;
- принципи прозорості, згідно з яким суспільство на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має доступ до інформації відносно їх діяльності;
- партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами.

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються наступні основні ролі приватного сектора у схемах ДПП [87]:

- формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів;
- підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації;
- створення нових методів управління;
- створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому;
- забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів.

Економічний ефект для суспільства від партнерств держави і приватного сектора полягає в тому, що воно одержує якісніші суспільні блага і послуги при зменшенні витрат. Партнерства сприяють розвитку ринкових відносин,

приватної ініціативи і приватного підприємництва. Розвиток партнерств являє собою переосмислення взаємовідносин держави і приватного сектора, нові види організації діяльності, нові механізми регулювання.

Таким чином, для розвитку державно-приватного партнерства необхідно [43]:

закріплення принципів ДПП у державних і регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку держави та регіонів;

створення сприятливого інституційного середовища ДПП;

розробка і удосконалення його нормативно-правової бази;

забезпечення державної підтримки і гарантій держави партнерам з приватного сектору;

створення державного органу з питань ДПП, а також інститутів громадянського суспільства, необхідних для його діяльності: об'єднань, асоціацій, союзів, експертних і консультативних комітетів;

запровадження публічного контролю за виконанням договірних зобов'язань всіма учасниками-партнерами.

У стратегії реалізації державно-приватного партнерства повинні бути відображені:

загальні напрями і сфери ДПП, види і обсяги послуг, які будуть надаватися у вигляді ДПП, передбачувані форми партнерств;

основоположні принципи функціонування ДПП;

пріоритетність інтересів держави, ефективний розподіл ризиків між сторонами, політична підтримка держави, партнерський, рівноправний і прозорий характер відносин; економічна (соціальна) ефективність реалізації проектів ДПП.

Головним спрямуванням нормативно-правового забезпечення має бути:

незмінність форми власності та цільового призначення об'єкта, який споруджується, модернізується чи управляється за допомогою механізмів ДПП, протягом усього строку партнерства;

справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів ДПП;

справедливий розподіл прибутку між державою та приватним сектором.

Позитивний досвід окремих іноземних держав зумовлює розповсюдження практики ДПП світом. За ступенем поширення ДПП у національних економічних системах виділяють такі три групи країн [37]:

1) економічно-розвинуті щодо використання державно-приватного партнерства (Велика Британія, США, Франція, Німеччина, Канада, Японія, Сінгапур);

2) проміжні, які мають середній рівень поширення державно-приватного партнерства (Португалія, Іспанія);

3) країни-новоприбульці, які знаходяться на початковому етапі застосування практики державно-приватного партнерства (Швеція, Норвегія, Люксембург, Бельгія, Греція).

Сучасну Україну також можна віднести до третьої групи країн, адже вона має окремі приклади успішного впровадження проєктів державно-приватного партнерства (зокрема у сферах водопостачання; виробництва, транспортування та постачання тепла; будівництва та експлуатації транспортної інфраструктури; геологорозвідки і видобутку корисних копалин; переробки відходів; охорони здоров'я, енергетики та інших), однак потенціал цієї форми співпраці є далеким від повної реалізації.

Для України ДПП – це відносно нова форма середньо - і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах.

В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства.

До теперішнього часу відсутній єдиний механізм реалізації державно-приватного партнерства як на рівні регіонів, так і на рівні держави, немає єдиної класифікації форм взаємодії влади і бізнесу у рамках державно-приватного партнерства. Тому, для ефективного вирішення цього питання,

перш за все, необхідно визначити пріоритетні сфери діяльності для розвитку ДПП на основі таких критеріїв [77]:

- соціально-економічний потенціал визначеної сфери;
- суспільна важливість проекту;
- наявність методичного і організаційного забезпечення ДПП;
- наявність кваліфікованих кадрів і досвіду залучення приватного сектора;
- прозорість і відносна простота реалізації пілотних проектів.

Серед пріоритетних можна виділити ті сфери, які потребують модернізації і залучення фінансових ресурсів приватного сектора:

- 1) транспорт і транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування, зв'язок;
- 2) будівництво і житлово-комунальне господарство;
- 3) охорона здоров'я, освіта, культура, туризм.

### **3.3.1. Роль державно-приватного партнерства у реалізації державної транспортно-інфраструктурної політики та розвитку транспортної інфраструктури України**

Основою економічного розвитку і соціальної стабільності в більшості країн світу є інфраструктура.

Згідно з експертними оцінками, світова «інфраструктурна прогалина» («*infrastructure gap*») до 2030 року може становити від 40 до 50 трлн. дол. США. Тому розвиток державно-приватного партнерства в інфраструктурі є критичним інструментом, особливо за умови дефіциту бюджетних коштів та недостатнього інвестування за попередні 20 років.

Країни світу, такі, як Австралія, Канада, Китай, Ізраїль, Японія вирішують цю проблему за рахунок створення інститутів ДПП, які забезпечують здійснення проектів від початку відбору проектів до моніторингу виконання інвестиційних умов концесійних чи ДПП проектів.

Досвід як економічно розвинутих країн, так і країн, що розвиваються та вирішують складні завдання з відбудови національної економіки в несприятливих умовах, переконливо доводить, що проекти в сфері ДПП дозволяють в стислі строки залучити приватний капітал в інфраструктурні проекти та забезпечити стрімке економічне зростання навіть за відсутності значних державних вкладень.

Україна значно відстає за рівнем розвитку та ефективністю інфраструктури у порівнянні з розвиненими країнами. Основною причиною поточного стану інфраструктури є хронічне недофінансування з державного бюджету та неефективна система управління державним майном. Саме тому для країни важливе значення відіграє державна інфраструктурна та транспортна політика. Одним з найбільш прийнятних способів залучення приватних інвестицій у інфраструктуру є державно-приватне партнерство.

Держава має можливість забезпечення сприятливих для приватного сектора умов для розвитку інфраструктурних проектів, наприклад, відведення землі для спорудження об'єктів інфраструктури, видача ліцензій, а також сприяння через застосування різних фінансових інструментів - надання державних гарантій, субсидій, пільгових кредитів та ін.

З іншого боку, приватний бізнес має значні фінансові ресурси, які є мобільнішими ніж державні; він часто випереджає державний сектор у технічних і технологічних нововведеннях. Однак, для нього часто ускладнений доступ до тих сфер, які традиційно вважаються державними, або ризики діяльності виявляються дуже високими.

З точки зору держави об'єднання фінансових ресурсів державного та приватного секторів дозволяє вирішувати цілий ряд важливих завдань [43]:

- підвищення ефективності розбудови і управління інфраструктурою;
- витрачання державних фінансових ресурсів в сучасних умовах задля їх економії в майбутньому;
- концентрація інвестицій у ключових для суспільства проектах;
- передача значної частини ризиків до приватного сектора;

- стимулювання інноваційної діяльності через механізми конкуренції.

Партнерство бізнесу і влади дозволяє істотно збільшити шанси на успіх при реалізації крупних проектів. Об'єднання ресурсів і справедливий розподіл ризиків між сторонами партнерства дозволяють активно залучати інвестиції для реалізації суспільно і соціально значущих проектів, багато з яких навряд чи могло бути реалізованим без об'єднання зусиль приватного і державного секторів.

ДПП дозволяє не просто реалізовувати проект, але реалізовувати його якісно, вводити його в строк, без затримок, це дозволяє підвищити якість державних послуг населенню і значно збільшити ефективність управління інфраструктурою, що сприяє ефективному розвитку об'єктів державного майна. При цьому механізми ДПП дозволяють успішно використовувати досвід і професіоналізм приватного сектора при збереженні державного контролю над активами. Віддача в майбутньому на інвестиції в рамках ДПП значно вище, ніж при традиційних схемах реалізації.

Для успішної реалізації ДПП проектів необхідна наявність декількох ключових умов:

- політична воля, підтримка з боку держави та суспільства;
- надійна юридична база, що захищає приватного партнера та зменшує ризики;
- гнучка структура фінансування за рахунок власного та боргового капіталу;
- чесний та відкритий конкурс;
- достовірне техніко-економічне обґрунтування;
- справедливий розподіл ризиків між партнерами;
- достатньо високий очікуваний прибуток для приватного партнера.

З метою забезпечення швидкого та ефективного розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні при Міністерстві інфраструктури



створено Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства (PPP Management office SPILNO) [94].

Основне завдання Проектного офісу – запустити механізм державно-приватного партнерства на інфраструктурних об'єктах.

Реалізація проекту стала можливою завдяки Фонду Western NIS Enterprise Fund<sup>2</sup> (WNISEF), що заснований за фінансування уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). З 2015 року Фонд реалізовує програму технічної допомоги в Україні та Молдові на загальну суму \$35 млн, основними елементами якої є сприяння експорту, місцевий економічний розвиток, соціальне інвестування та економічне лідерство. WNISEF забезпечує фінансування інноваційних, високоефективних програм, що спрямовані на здійснення реформ та змінюють життя звичайних людей в Україні та Молдові.

Перша частина проекту спрямована на зміну українського законодавства, друга – на підготовку та реалізацію пілотних проектів, а саме передача в концесію: ДП «Стивідорна компанія «Ольвія», ДП «Херсонський морський торговельний порт» та залізнично-поромного комплексу ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ».

У листопаді 2017 року підписано Меморандум між Мінінфраструктури та Міжнародною фінансовою корпорацією про співробітництво у сфері державно-приватного партнерства, що дало змогу почати роботу над пілотними концесійними проектами у морських портах Ольвія та Херсон [116].

Результатом такої спільної плідної роботи стало підписання концесійних договорів:

1) 26 червня 2020 року між Міністерством інфраструктури України, ДП «Адміністрація морських портів України» та ТОВ «Проектна компанія Рісоіл-

---

<sup>2</sup>Western NIS EnterpriseFund (WNISEF) – перший в Україні та Молдові регіональний фонд прямих інвестицій з капіталом 150 млн доларів США, заснований за фінансування уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Фонд має понад 20 років досвіду успішного інвестування у підприємства малого та середнього бізнесу. Загалом, фонд інвестував більше 186 млн. доларів США у 130 компаній із приблизно 26 000 працівників та зробив можливим залучення 1,8 млрд доларів в компанії України та Молдови. З 2015 року Фонд реалізовує програму технічної допомоги в Україні та Молдові на загальну суму 35 млн. доларів США, основними елементами якої є сприяння експорту, місцевий економічний розвиток, соціальне інвестування та економічне лідерство.

Херсон» підписано договір про передачу в концесію Херсонського морського торговельного порту. Відповідно до договору, компанія-концесіонер інвестує у розвиток порту близько 300 млн грн та понад 18 млн грн буде вкладено в місцеву інфраструктуру<sup>3</sup>;

2) 20 серпня 2020 року між Міністерством інфраструктури України, ДП «Адміністрація морських портів України» та Катарською компанією «QTERMINALS W.L.L.» підписано договір про передачу в концесію спеціалізованого морського порту «Ольвія», розташованого у Миколаєві. Відповідно до договору, компанія-концесіонер інвестує у розвиток порту близько 3,4 млрд грн та не менше 80 млн грн буде вкладено в місцеву інфраструктуру<sup>4</sup>.

Під час реалізації концесійних проєктів в морських портах, Мінінфраструктури має на меті якнайповніше врахувати інтереси усіх зацікавлених сторін. У разі успішної реалізації пілотних проєктів у морських портах, Мінінфраструктури планує впроваджувати механізм державно-приватного партнерства у інші галузі інфраструктури, зокрема, у аеропортову галузь.

### **3.3.2. Роль державно-приватного партнерства у реалізації державної регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку**

В умовах дефіциту місцевих бюджетів в регіонах основною перевагою в реалізації інфраструктурних об'єктів є ДПП. Таке партнерство матиме соціально-економічні вигоди для територіальної громади, а також політичні переваги. Окремі рентабельні проєкти ДПП можуть виступати джерелом надходження нових фінансових ресурсів завдяки розподілу прибутку між приватним оператором (партнером) та органами місцевого самоврядування [35].

---

<sup>3</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/pidpisano-pershij-dogovir-koncesiyi-morskogo-portu-v-ukrayini-vladislav-kriklij>

<sup>4</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/ukladeno-dogovir-koncesiyi-morskogo-portu-olviya-vladislav-kriklij>

Таким чином, проект може реалізовуватись, не створюючи тягаря для бюджету, а вивільнені бюджетні ресурси можуть спрямовуватись на інші цілі, такі як охорона здоров'я, освіта, та інші соціальні проекти.

За результатами попереднього аналізу та з урахуванням особливостей кожного окремого проекту, договір концесії, договір про спільну діяльність або змішаний договір ДПП видаються найбільш доцільними правовими інструментами для структурування правовідносин між приватним партнером та органом місцевого самоврядування для залучення інвестицій.

Найбільш серйозною перепорою на шляху реалізації проектів ДПП є загальний стан інституційного середовища, в якому приватному партнеру доводиться реалізовувати проект ДПП.

До найбільш серйозних проблем системного характеру варто віднести:

- труднощі з отриманням дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проекту ДПП;
- складність в переоформленні на приватного партнера права користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт ДПП;
- недостатня фахова підготовка посадових осіб, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації;
- наявність корупційних проявів;
- складність практичної реалізації гарантій, що надаються державним партнером для цілей реалізації проекту ДПП та ін.

Для проектів, що реалізуються на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування, існує набагато менше перешкод, оскільки практично відсутня необхідність погодження таких проектів з іншими державними органами, що потенційно може сприяти розвитку ДПП у регіонах.

Використання механізму ДПП може прискорити впровадження соціально значущих проектів оскільки знижується залежність від наявності бюджетних та людських ресурсів у держави.

Прискорена реалізація проектів дозволить швидше отримати ефект для громади від впровадження нових послуг чи підвищення якості існуючих та

сприятиме збільшенню приватних інвестицій та економічному розвитку регіону. При реалізації проектів ДПП враховується попит на послуги та проводиться оптимізація витрат ресурсів у відповідності до потреб ринку.

Використання механізму ДПП для реалізації інвестиційних проектів на місцевому та регіональному рівнях може мати такі переваги [35]:

- стимулюватиме налагодження діалогу та взаємодії між бізнесом та владою;

- надасть можливість забезпечити розподіл ризиків між органами державної влади/органами місцевого самоврядування та приватним партнером;

- сприятиме залученню та використанню досвіду, а також професіоналізму приватного сектору при збереженні контролю територіальної громади над активами;

- передбачатиме залучення нових ресурсів для реалізації політики регіонального розвитку.

Яскравим прикладом ефективного державно-приватного партнерства на регіональному рівні є реалізація проекту реконструкції Міжнародного аеропорту «Харків».

Міжнародний аеропорт «Харків» – один з ключових інфраструктурних об'єктів харківського регіону. Інвестиції в його реконструкцію надала група компаній DCH українського бізнесмена Олександра Ярославського в рамках підготовки інфраструктурних об'єктів Харкова до проведення Чемпіонату Європи з футболу в 2012 році (Євро-2012). Інвестиції бізнесмена в проект, включаючи будівництво нового аеровокзального комплексу та реконструкцію старого, склали понад 107 млн доларів. Держава інвестувала порівнянну суму в реконструкцію аеродрому [119].

Стрімке розширення мережі внутрішніх та міжнародних регулярних авіасполучень дозволило харківському аеропорту за підсумками 2019 року встановити нові історичні рекорди. пасажиропотік вперше в новітній історії перетнув позначку в мільйон. За остаточними підсумками року, послугами аеропорту скористалися 1,34 мільйона пасажирів. Найпопулярнішими

напрямами року стали Київ, Стамбул, Шарм-Ель-Шейх, Анталія, Варшава, Відень, Тель-Авів, Гданськ, Вроцлав і Дортмунд. Щоб розширювати карту польотів з Харкова і пропонувати гостям більше можливостей, аеропорт почав співпрацювати з авіакомпаніями Ryanair, BudaAirways, ErnestAirlines і майже щомісяця оголошував про нові рейси від цих та інших перевізників [113].

### **3.3.3. Стратегічні пріоритети застосування державно-приватного партнерства в системі реалізації державної економічної політики в Україні**

Економічні функції держави реалізуються через її економічну політику, яку формують певні суспільні суб'єкти, які залежно від ролі в цьому процесі поділяються на дві групи: перша — носії економічної політики; друга — носії впливу на економічну політику.

Реалізація державної економічної політики пов'язана із застосуванням різних інструментів, тому розрізняють наступні її види, перелік яких не є вичерпним:

*внутрішня (планування соціально-економічного розвитку країни);*

*зовнішньоекономічна (мити, квоти на ввезення та вивезення капіталу, товару, експортно-імпортні тарифи);*

*державна соціальна (управління суспільними процесами і відносинами в соціально-культурній сфері, економічна свобода людини та визнання права підприємців);*

*державна регіональна (система цілей, завдань органів державної влади щодо управління політичним, економічним та соціальним розвитком регіонів та механізм їх реалізації);*

*фіскальна (сукупність інструментів фінансування, бюджетування, оподаткування);*

*монетарна (кредитно-грошова, пов'язана тільки зі стабілізацією грошового обігу);*

антициклічна (забезпечення стійкості соціально-економічного розвитку, що включає комплекс законодавчих актів, адміністративних заходів впливу на попит та пропозицію з метою виведення економіки з кризового стану);

промислова та аграрна;

амортизаційна (акумулявання капіталу, яке у майбутньому стане основою розширення й оновлення виробництва);

інвестиційна (здійснення структурних реформ, перерозподіл інвестицій на користь наукомістких галузей, які визначають науково-технічний прогрес електроніки, машино- і кораблебудування, створення космічної техніки тощо, зменшення питомої ваги державних капіталовкладень і збільшення інвестицій підприємствами за рахунок власних коштів, що залежатиме від ступеня роздержавлення і приватизації);

інноваційна (практичне застосування новітніх досягнень); тощо.

Однією із найважливіших складових економічної політики держави є інвестиційна політика, основним завданням якої є створення умов для повноцінного функціонування і поступального розвитку сучасних ринкових відносин, оптимального конкурентного середовища підприємницької діяльності, а також поліпшення інвестиційного клімату та підвищення ефективності інвестиційних процесів.

На сьогоднішній день в Україні створено законодавчу базу в сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється з метою досягнення більшого притоку інвестицій та підвищення ефективності їх використання, зокрема:

1) прийнято Закон України «Про режим іноземного інвестування» [5] для іноземного інвестора в Україні встановлено національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, тобто рівні з вітчизняним інвестором умови діяльності. Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації, а їх реквізиція може бути здійснена лише у випадках стихійного лиха;

2) укладено міждержавні угоди з близько 80 країнами світу [52] про сприяння та взаємний захист інвестицій, що є гарантією надання справедливого статусу інвестиціям та захисту їх на території іншої держави;

3) ратифіковано Вашингтонську Конвенцію 1965 року про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами [25];

4) прийнято Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [4], який є базовим у регулюванні відносин при видачі документів дозвільного характеру;

5) внесено зміни до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [8] з метою приведення норм цього закону до вимог СОТ, мають забезпечити більш широкі можливості виходу українських товаровиробників на світові ринки та сприятимуть залученню інвестицій в економіку України.

Значним кроком на шляху до створення сприятливого інвестиційного клімату, збільшення притоку інвестиційних коштів має бути реформування податкової системи, завдяки чому буде вирішено чимало державних завдань [118], в т.ч.:

- створити умови для економічного зростання, інвестиційної привабливості та можливості для самореалізації;

- наростити податкову базу і надходження в бюджет через підвищення інвестиційної активності;

- скоротити витрати, як бізнесу, так і держави, з адміністрування податків.

Таким чином, формуванню сприятливого інвестиційного клімату в Україні мають сприяти масштабні комплексні заходи щодо поліпшення умов діяльності інвесторів, розширення механізмів та інструментів здійснення інвестицій та реалізації інвестиційних проектів. Збільшення обсягу інвестицій в економіку України забезпечить прискорення соціально-економічного розвитку регіонів та пріоритетних галузей виробництва.

Окремо слід відзначити нещодавні зміни у законодавстві в сфері концесії, яке залишалося застарілим, недосконалим та неузгодженим, через що концесія

не користувалася попитом ні серед потенційних інвесторів, ні серед органів державної влади та місцевого самоврядування [117].

03.10.2019 прийнято новий Закон України № 155-IX «Про концесію», який розроблявся із врахуванням норм та стандартів європейського законодавства, і який має велике значення для розвитку сфери ДПП в Україні.

Закон визначає концесію як форму ДПП, за якої держава, в порядку та на умовах, передбачених концесійним договором, передає інвестору право на:

- створення, будівництво або управління об'єктом концесії;
- надання суспільно значимих послуг.

При цьому, переважна частина операційного ризику, який охоплює ризик попиту і ризик пропозиції, покладається на концесіонера.

Перш за все, закон змінює порядок визначення приватного партнера, тобто концесіонера, за трьома основними способами:

- концесійний конкурс;
- конкурентний діалог;
- прямі переговори з орендарем держмайна.

Закон також передбачає державну підтримку концесіонера, яка може надаватися в один з таких способів:

- виплати плати за експлуатаційну готовність;
- придбання концесіодавцем певного обсягу товарів, робіт чи послуг, що виробляються або надаються концесіонером відповідно до концесійного договору;
- постачання концесіонеру товарів (робіт, послуг), необхідних для виконання концесійного договору;
- будівництва об'єктів суміжної інфраструктури, які не є об'єктами концесії, але необхідні для виконання концесійного договору.



Очікується, що Закон дозволить залучити як вітчизняних, так і іноземних інвесторів до розбудови інфраструктури України на взаємовигідних умовах для усіх сторін концесійного договору.

### **Висновок до розділу 3**

Таким чином, в рамках реформи системи державного управління великого значення набуває правильний вибір стратегії її розвитку з урахуванням взаємовідносин державно-управлінських інститутів з інститутами місцевого самоврядування і суспільством для забезпечення повноцінного, своєчасного виконання поставлених державою і суспільством завдань.

Серед проблем сучасного адміністративно-територіального устрою можна виокремити невпорядкованість структури; нерегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць, які існують; невідповідність кадрового, ресурсного, організаційного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць їхнього статусу; зовелика кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів та зниження за рахунок цього ефективності управління територіями. Крім того, фактично в розбалансованому стані перебуває секторальна децентралізація: без єдиної дорожньої карти та без прямої участі органів місцевого самоврядування. Від держави на місця повноваження передаються стихійно та без відповідного фінансового забезпечення.

Найоптимальнішим рішенням наразі залишається реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації, базовою складовою якої має бути забезпечення передачі повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування.

Отже на центральному рівні мають існувати механізми, які забезпечують горизонтальну взаємодію між усіма ланками державного апарату, а також їх взаємодію з громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями загальнонаціонального рівня. На регіональному і місцевому рівнях поле горизонтальних зв'язків має охоплювати функціонування не тільки органів

державної влади, а й органів місцевого самоврядування і весь спектр інститутів громадянського суспільства, а також певні суспільні сегменти із залученням громадського та бізнес-сектору до діяльності органів державної влади.

Необхідною також є ефективна нормативно-правова база, яка сприятиме встановленню правових меж при налагодженні конструктивного діалогу між представниками органів державного та місцевого врядування та їх посадовими особами, а також зі суспільно-активною громадськістю, творитиме основу для активних ефективних дій громадян - членів територіальної громади.

Уряд і парламент повинні послідовно виписати «Концепцію розвитку державного управління»: назвати сфери, за які відповідатиме держава (оборонна, національна безпека, залізниця, банківський сектор), а за які — самоврядування. На жаль, бачення, куди далі «рухати» децентралізацію і як розвивати регіони, в парламенті наразі немає.

Національна економіка країни також потребує підвищення ефективності, зокрема шляхом активного використання переваг співпраці держави і бізнесу через реалізацію інвестиційної політики. Механізмом реалізації такої політики є державно-приватне партнерство, економічний ефект від якого полягає в тому, що суспільство одержує якісніші послуги при зменшенні витрат.

Оскільки основою економічного розвитку і соціальної стабільності держави є інфраструктура, в т.ч. транспортна, яка потребує модернізації і залучення значних фінансових ресурсів приватного сектора, найактуальнішою на сьогоднішній день є реалізація інвестиційної та інфраструктурної політик через державно-приватне партнерство.

На сьогоднішній день в Україні створено відповідну законодавчу базу в сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється з метою досягнення більшого притоку інвестицій та підвищення ефективності їх використання. Збільшення обсягів залучених приватних інвестицій у розвиток транспортної інфраструктури, в т.ч. аеропортової, є одним з ключових завдань, передбачених стратегічними документами в сфері транспорту.

Крім того, існуючий механізм концесії об'єктів транспортної інфраструктури дозволяє державі покласти на приватний сектор інвестиційні, соціальні, екологічні та інші зобов'язання на весь період концесії, при цьому зберігаючи у державній власності як існуюче, так і новозбудоване майно. Більше того, державний бюджет отримуватиме частку доходів від діяльності приватного інвестора у вигляді концесійних платежів.

Що ж стосується проектів, що в найближчій перспективі реалізовуватимуться на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування, то використання механізму ДПП може прискорити впровадження соціально значущих проектів, оскільки знижується залежність від наявності бюджетних та людських ресурсів у держави.

Прискорена реалізація проектів дозволить швидше отримати ефект для громади від впровадження нових послуг чи підвищення якості існуючих та сприятиме збільшенню приватних інвестицій та економічному розвитку регіону.

Однак, при цьому треба розуміти, що інвестиційні компанії надають перевагу швидко окупним об'єктам, такі як термінали (аеровокзали), а аеродроми (злітно-посадкові смуги, перони, руліжні доріжки), які є найвитратнішою частиною робіт з реконструкції/модернізації/будівництва, залишаються поза їхньою увагою, адже термін окупності досить тривалий і здебільшого взагалі неокупний, тому вирішення питання подальшої долі таких об'єктів залишаються за державою.

## ВИСНОВКИ

Публічне адміністрування на сьогодні неможливо уявити окремо від соціальної та політичної систем, що охоплюють усі гілки влади: виконавчу, законодавчу та судову. І, оскільки публічне адміністрування відіграє важливу роль у формуванні політики, то воно не може розглядатися окремо від політичного процесу, який, в свою чергу, має бути чітко сформульованим, прогнозованим і спрямованим на розвиток суспільства.

Однак формування державної політики залежить не тільки від так званих «публічних адміністраторів» в особі очільників держав, урядів, відомств, політичних лідерів, але й від громадян, якщо ми кажемо про демократичні країни. Саме в країнах з розвиненою демократією громадськість може впливати на прийняття політичних рішень шляхом участі у виборах, референдумах, подання петицій тощо. При цьому в тій чи іншій країні не існує універсального підходу до формування ефективної державної політики та немає єдиного сценарію побудови і розвитку ідеальної системи державного управління.

Темі публічного адміністрування та його ролі у розвитку держави та її економіки була присвячена окрема сесія ООН в квітні 1996 року, під час якої відзначено важливу роль публічного адміністрування в таких сферах як зміцнення економіки, розвиток суспільства, покращення інфраструктури, захист навколишнього середовища, розвиток державно-приватного партнерства, управління програмами розвитку, нормативне регулювання процесами розвитку тощо.

З метою підвищення ефективності публічного адміністрування Генеральна Асамблея ООН рекомендувала урядам зміцнювати свої потенціали в сфері державного та фінансового управління шляхом проведення в державному секторі адміністративних та управлінських реформ, акцентуючи увагу на підвищенні ефективності та продуктивності, звітності та гнучкості державних установ, і закликала, по можливості, здійснити децентралізацію державних установ та служб.

Такі необхідні перетворення в області публічного адміністрування були викликані наступними причинами:

- влада, що сконцентрована в центрі, втратила свою важливість;
- адміністрація, що видає лише накази, поступилася своїм місцем адміністрації, яка зосереджена на результаті, домовленостях з приватним сектором, дерегуляції, конкуренції;
- діяльність має характеризуватися ефективністю, а не просто спрощенням правил і формальностей;
- виникнення необхідності побудови діяльності в залежності від ринкової економіки та досвіду приватного сектора;
- відносини суспільства з державою мають комерційний, а не політичний характер, тому в цьому контексті звичайні люди виступають як споживачі, а не громадяни;
- ієрархічна структура державного управління поступилася місцем співпраці суспільства і держави.

Як свідчить аналіз міжнародного досвіду, більшість провідних країн світу переосмислили роль держави та спрямували свої зусилля на досягнення наступних цілей:

- б) створенню належних умов для раціонального публічного адміністрування;
  - 7) укріплення професіоналізму, етичних цінностей та репутації державної служби;
  - 8) переосмислення ролі держави в області соціального розвитку;
  - 9) створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора;
  - 10) зміцнення потенціалу урядів в області мобілізації фінансових ресурсів, управлінні фінансами та забезпечення фінансової підзвітності;
- впровадження програм адміністративних реформ, що включають процеси з дебюрократизації, децентралізації та делегування повноважень суб'єктам нижчого рівня та громадянському суспільству.

Не залишається осторонь запроваджених у світі процесів з реформ і Україна. Зважаючи на євроінтеграційний курс, логічним стало обрання Україною стратегії реформування системи державного управління, яка була запроваджена в Європейському Союзі і яка довела свою ефективність.

Саме на підставі європейських принципів належного урядування, сформульованих Програмою SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Підтримка удосконаленню процесів адміністрування та управління в країнах Центральної та Східної Європи*), Уряд України в 2016 році розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2021 року та План заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного урядування.

Основними завданнями у цьому напрямі визначено:

- підвищення спроможності до планування діяльності Уряду;
- визначення переліку документів планування;
- затвердження методики розроблення документів планування;
- узгодження рішень з можливостями державного бюджету в середньостроковій перспективі;
- посилення ефективності діяльності в сфері електронного урядування;
- належне забезпечення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами під час формування державної політики.

Проте на сьогодні спостерігається гальмування процесу реформ в системі державного управління, причиною чого є відсутність цілісної системи державного стратегічного планування. Наразі дії уряду та окремих міністерств мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання.

Наприклад, на сьогоднішній день в Україні відсутній цілісний всеохоплюючий стратегічний документ в сфері цивільної авіації, який мав би визначити концептуальні засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення розвитку авіаційної галузі, її стабільного та ефективного функціонування як складової частини єдиної транспортної системи. Натомість є ряд програм, які не забезпечують комплексний підхід до формування цілей і задач в авіаційному сегменті.

Так само повільно просувається реформування державного управління шляхом «децентралізації», яка полягає у перерозподілі функцій і повноважень між гілками влади, а також зміні у відносинах між громадянами і владою, яку було започатковано у 2014 році. І хоча на місцевому рівні питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю знайшли своє реальне втілення, механізми цієї співпраці ще потребують свого вдосконалення. Крім того, фактично в розбалансованому стані перебуває секторальна децентралізація: без єдиної дорожньої карти та без прямої участі органів місцевого самоврядування. Від держави на місця повноваження передаються стихійно та без відповідного фінансового забезпечення.

Необхідною також є ефективна нормативно-правова база, яка сприятиме встановленню правових меж при налагодженні конструктивного діалогу між представниками органів державного і місцевого врядування та їх посадовими особами, а також із суспільно-активною громадськістю, створюватиме основу для активних ефективних дій громадян – членів територіальної громади.

Уряд і парламент повинні послідовно виписати Концепцію розвитку державного управління, а саме, назвати сфери, за які відповідатиме держава (оборонна, національна безпека, залізниця, банківський сектор), а за які — органи місцевого самоврядування. На жаль, бачення, куди далі «рухати» децентралізацію і як розвивати регіони, в парламенті наразі немає.

Іншим напрямом удосконалення системи державного управління і підвищення ефективності національної економіки країни є активне використання переваг співпраці держави і бізнесу через реалізацію

інвестиційної політики, а механізмом її реалізації є державно-приватне партнерство, економічний ефект від якого полягає в тому, що суспільство одержує якісніші послуги при зменшенні витрат.

Оскільки основою економічного розвитку і соціальної стабільності держави є інфраструктура, в т.ч. транспортна, яка потребує модернізації і залучення значних фінансових ресурсів приватного сектора, найактуальнішою на сьогоднішній день є реалізація інвестиційної та інфраструктурної політик через державно-приватне партнерство.

На сьогоднішній день в Україні створено відповідну законодавчу базу в сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється. Зокрема, в жовтні 2019 року прийнято новий Закон України «Про концесію», розроблений із врахуванням норм та стандартів європейського законодавства, і який дозволить залучити як вітчизняних, так і іноземних інвесторів до розбудови інфраструктури на взаємовигідних умовах для усіх сторін концесійного договору. Позитивний ефект від такої форми здійснення державно-приватного партнерства, як концесія, підтверджується досвідом багатьох країн, яким вдалося покращити кількісні та якісні характеристики діяльності об'єктів державної та комунальної власності саме завдяки залученню до фінансування і управління цими об'єктами приватного капіталу на умовах державно-приватного партнерства.

При цьому слід зауважити, що зазвичай в концесію надаються підприємства, що перебувають у занедбаному стані і чий власник не має можливості для розвитку. Також треба розуміти, що інвестиційні компанії надають перевагу швидко окупним об'єктам, такі як термінали (аеровокзали), а аеродроми (злітно-посадкові смуги, перони, руліжні доріжки), які є найвитратнішою частиною робіт з реконструкції/модернізації/будівництва, залишаються поза їхньою увагою, адже термін окупності досить тривалий і здебільшого взагалі не окупний, тому вирішення питання подальшої долі таких об'єктів залишаються за державою.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96/ Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний Кодекс України, 08.07.2010 № 2456-VI, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19>
4. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>
5. Закон України «Про режим іноземного інвестування», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>
6. Закон України «Про співробітництво територіальних громад», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Закон України «Про засади державної регіональної політики», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
8. Зміни до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12>
9. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF79B00V.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF79B00V.html)
10. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про державне стратегічне планування», [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f9593567-1315-4821-9a64-1b655ae54f13&title=PovidomlenniaProOpriliudnenniaProektuZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia>

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-%D0%BF/sp:max100>

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-%D0%BF>

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2293-99-%D0%BF>

14. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Авіаційної транспортної стратегії України на період до 2030 року», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/projects/view.php?P=166>

15. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>

16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання вітчизняного авіабудування», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2018-%D1%80/sp:max100>

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо забезпечення розвитку Міжнародного аеропорту «Львів», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2009-%D1%80/sp:max100>

18. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку міжнародного аеропорту «Бориспіль» на період до 2045 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-2019-%D1%80/sp:max100>

19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80/print>

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80>

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

22. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2009-%D1%80/sp:max100>

23. Кейптаунська конвенція про міжнародні гарантії в рухомому обладнанні, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_a24](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a24)

24. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_038](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038)

25. Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_060](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_060)

26. Наказ Державної авіаційної служби України «Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури щодо моніторингу викидів (емісії) експлуатантами цивільних повітряних

суден», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0962-19>

27. «Аналіз і пілотаж публічної політики» / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; пер. з фр. І.С. Микитин; Вищ. Ін-т публ. упр. Швейцарії. — К.: Алерта, 2010. — 424 с.

28. Бала Чакравати, Питер Лоранж, «Прибыль или рост? Почему вам нужно делать выбор» / Б. Чакравати, П. Лоранж/ Пер. с англ. Павел Миронов. — М.: Издательство: «Best Business Books», 2012. — 232 с.

29. Ведель Ж. «Административное право Франции» / Ж. Ведель ; [пер. с фр. под ред. М. А. Крутоголова]. — М. : Прогресс, 1973. — 512 с.

30. Глосарій термінів політики, що базується на доказах, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/glossary\\_ebppm.pdf](https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/glossary_ebppm.pdf)

31. Гриневич В. В. «Моделі адміністративно-територіального устрою в Україні: політичні реалії, експерименти та перспектива реформування» / В. В. Гриневич // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 1. — С. 213–220.

32. Дацій О.І. «Інновації — основна діюча сила науково-технічного прогресу для збереження природного середовища» / О.І. Дацій // Економіка та держава. — 2017. - № 5. — С. 4-9.

33. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.

34. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / [уклад. О. Ю. Оболенський]. — К. : КНЕУ, 2005. — 480 с

35. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії,

Німеччини, Польщі та Швеції, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP\\_report\\_U-LEAD\\_30\\_10\\_2017.pdf](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf)

36. Децентралізація підвищить конкурентноспроможність регіонів // Матеріали дебатів (17 грудня 2009), [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/fegdebate/ss-15567715>

37. Економіко-правові аспекти державно-приватного партнерства в умовах децентралізації економіки України : матеріали Всеукр. наук.-практ.інтернет-конф. молодих учених і студ. , Харків, 1-28 лютого 2017 р. /Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. – 303 с., - с.48-50

38. Європейська хартія місцевого самоврядування, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

39. Євтушенко О. Н. Державне управління : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 2. : Система органів державної влади та місцевого самоврядування України. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.

40. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. - К. : НАДУ, [б. р.] Політика. - 2004. - № 6. - С. 4-10.

41. Звіт про виконання Стратегії в 2019 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vidkonannya/par-report-ukr-web.pdf>

42. Зінкевічус В. О. «Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту в державній службі» /В. О. Зінкевічус, С.К. Фурман, С. К. Хаджураєва. – Харків: Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 2004. – 124 с

43. К. Павлюк, С. Павлюк, «Сущность и роль государственно–частого партнерства в социально–экономическом развитии государства», Наукові праці КНТУ. Економічні науки, 2010, вип. 17, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.lobbying.ru/print.php?artiele\\_id=2359](http://www.lobbying.ru/print.php?artiele_id=2359)

44. Качний О. С., «Стратегічне планування як один із найсучасніших методів державного управління регіональним соціально-економічним розвитком», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1182>

45. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — [вид. 2-ге, доп. і виправл.]. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.

46. Матеріали представництва ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері економіки, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_17\\_ekon/stat\\_17/02.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf)

47. Менеджмент організацій і адміністрування : підручник. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://pidru4niki.com/74963/menedzhment/menedzhment\\_organizatsiy\\_i\\_administruvannya](https://pidru4niki.com/74963/menedzhment/menedzhment_organizatsiy_i_administruvannya)

48. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2000. Т. 3 (О–Р). 927 с.

49. Основи публічної політики та управління: навч. посіб. / С.О. Телешун та ін.; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, каф. політ. аналітики і прогнозування. — К.: НАДУ, 2011. — 312 с.

50. Павлюк А. П., Олійник Д. І. «Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування». — Аналітична доповідь / А. П. Павлюк, Д. І. Олійник Д.І. та ін. — К.: НІСД, 2016.— С. 4–10

51. Парсонс В. «Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики» / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'янчук. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 549 с.

52. Перелік двосторонніх угод України про сприяння та взаємний захист інвестицій, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://feao.org.ua/products/ukraines-bilateral-treaties-investments/>

53. План дій по зменшенню викидів CO<sub>2</sub> в атмосферу, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://avia.gov.ua/natsionalnyj-plan-dij-po-zmenschennyu-vykydiv-so2-v-atmosferu-national-action-plane/>,  
<https://www.icao.int/environmental-protection/Lists/ActionPlan/Attachments/59/ACTION%20PLAN%20OF%20UKRAINE%202018.pdf>

54. «Политика как призвание и профессия», Макс Вебер, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politnauka.org/library/classic/veber-politika.php>

55. Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990)

56. Потенціал державно-приватного партнерства як інструмент антикризових заходів / Б.О. Шевченко // Економічний вісник Національного гірничого університету. — 2009. — № 1. — С. 17-23.

57. «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році». Доповідь. - Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2006. - 163 с.

58. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році : Послання Президента України до Верховної Ради України // Офіц. вісн. України. – 1997,

59. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування, С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. — 2009. — № 1. — С. 126-134. Режим доступу: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5904/14-Bugaj.pdf>

60. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квітня 1997 р. № 314/97 // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 16,

61. Публічна та державна політика: єдність та відмінності, О. Г. Пухкал, Інвестиції: практика та досвід, № 24/2017 (с.106-112), [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2017/20.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2017/20.pdf)

62. Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. — 2012. — Вип. 4. — С.185—196 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j!pdf/Vnadu\\_2012\\_4\\_25.pdf](http://nbuv.gov.ua/j!pdf/Vnadu_2012_4_25.pdf).

63. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.

64. Резолюція Асамблеї ІКАО, 39-я Сесія, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39\\_res\\_prov\\_ru.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_ru.pdf)

65. Реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, Жовнірчик Я. Ф., Держ. управління: удосконалення та розвиток. —2017. — № 3. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1041>

66. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правові відносини в структурі публічного адміністрування податків і зборів. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 2. С. 148–155. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu\\_Jur\\_2014\\_2\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_2_23.pdf)

67. Сидор М. Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади / М. Я. Сидор // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — №6. — С. 228–229

68. Стратегічні цілі ІКАО, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/default.aspx>

69. Стратегія розвитку Украероруху до 2030 року, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=242>

70. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // *Віче*. - 2011. - № 10. - С. 23-25. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2011\\_10\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_10)



71. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. Пер. с англ. А. И. Зак. — М.: Контроллинг, 1991. — 104 с.

72. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування, Жовнірчик Я. Ф. , Вісник Хмельницького інс-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 4 (12). – с. 353-355. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2004\\_4\\_59](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_59)

73. Транспортна стратегія України на період до 2020 рік, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, КОМЕНТАРІ ЕКСПЕРТІВ, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/comments?pid=2539>

74. Уайт Е., Дезілець Б., Маслюківська О., Шевчук Ю. Посібник з публічно-приватних партнерств . – Агенство США з міжнародного розвитку (USAID), [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/575/PPP\\_Guidelines\\_ukr\\_2009.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/575/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf)

75. Фредерик Уинслоу Тейлор «Принципы научного менеджмента», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.litmir.me/br/?b=569683>

76. Централізовано-планова економіка, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://pidruchniki.com/1506091345297/politekonomiya/tsentralizovano-planova\\_ekonomika](https://pidruchniki.com/1506091345297/politekonomiya/tsentralizovano-planova_ekonomika)

77. Юхненко А.О., Проблеми та напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер. : Економіка і управління. - 2013. - Вип. 25. - С. 317-322. -[Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut\\_eiu\\_2013\\_25\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut_eiu_2013_25_44)

78. Ярослав Бережний, «Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління» (на основі матеріалів USAID), [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ipas.org.ua/old/doc/journal/2008/01/jpspm\\_2008\\_01\\_p059.pdf](https://ipas.org.ua/old/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p059.pdf)

79. Administrative reform in the Federal Government: Understanding the search for private sector management models, Douglas A. Brook, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 7, 2, 2002, pp. 117-167.

80. An Introduction to Public Administration by E. N. Gladden, Staples Press, *Parliamentary Affairs*, Volume III, Issue 2, Winter 1949, Pages 390–391, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a052626>

81. Bradley A. W. *Constitutional and Administrative Law* / A. W. Bradley. — L., 1986. — 552

82. CIVICUS, Anu Pekkonen (2009): *Monitoring & Evaluation of Public Services, Tool: Community Score Cards*, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX\\_H\\_Community%20Score%20Cards.pdf](https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_H_Community%20Score%20Cards.pdf)

83. Corrigan, P. and Joyce, P. (1997) Five arguments for deliberative democracy, *Political Studies*, 48(5), pp. 947-969

84. Dr. Metehan Temizel, TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE APPROACH OF GOVERNANCE, *European Scientific Journal* July 2015 /SPECIAL/ edition ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431.

85. *European Principles for Public Administration*, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration\\_5kml60zwd7h-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en)

86. Felts, A. A., and Jos, P. H. (1996) The Contemporary Challenges to the Administrative State: A Weberian Analysis, *Journal of Management History*, Vol. 2, No. 1, pp. 21-36

87. *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*, 2003. — 100p. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

88. Hood, C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, Spring, pp. 3-19
89. Ian E. Pownall, An International Political Economy Perspective of Administrative Reform, *An Interactive Journal*. 4, 4, 1999, pp. 403-434. , [Электронный ресурс]. — Режим доступа <https://spaef.org/file.php?id=327>
90. Khan, M. Adil (2004) Opening Remarks. Expert Group Meeting on Civil Society in Fiscal Policy. UNDESA, New York. USA, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Engaged%20Governance\\_A%20Strategy%20for%20Mainstreaming%20Citizens%20in%20the%20Public%20Policy%20Processes.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Engaged%20Governance_A%20Strategy%20for%20Mainstreaming%20Citizens%20in%20the%20Public%20Policy%20Processes.pdf)
91. Modern public administration, Felix A. Nigro, Harper & Row in New York, 1965, 531 pp.
92. Olsen, Johan P. «CitizensPublic Administration and the Search for Theoretical Foundations», The 17th Annual John Gaus Lecture, American Political Science Association, Philadelphia, August 2003. pp.70-82
93. Partnership Agreements, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>
94. PPP Management office *SPILNO*, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://mtu.gov.ua/timeline/Spilno.html>
95. Public Administration (third edition) by John M. Pfiffner and R. Vance Presthus. New York, Ronald Press Company, 1953, 626 pp.
96. Public administration and development, Thirteenth Meeting of the Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, Report of the Secretary-General, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-86.htm>
97. Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, EUROPEAN COMMISSION, Publications Office of the European Union, 2018, [Электронный ресурс]. — Режим доступа <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20210&langId=sk>

98. Public Policy vs. Public Administration, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-policy-vs-public-administration-how-do-public-organizations-get-things-done/>

99. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/50/225 1 May 1996, Public administration and development, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1996/11.pdf>

100. Role of public administration in development to be considered at resumed general assembly session 15-19 April, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.un.org/press/en/1996/19960412.ga9056.html>

101. State Action Plans and Assistance, ICAO, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/ClimateChange\\_ActionPlan.aspx](https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/ClimateChange_ActionPlan.aspx)

102. Strengthening public administration for the Millennium Development Goals : a partnership-building approach : report of the Secretariat, E/C.16/2004/5, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://digitallibrary.un.org/record/515571?ln=en>

103. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA\(2018\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA(2018)3&docLanguage=En)

104. The Next Steps Initiative, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20next%20steps.pdf>

105. The Principles for Public Administration, Foreword, Edition 2014, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cu4eu.by/upload/iblock/211/21177cc920f1040a0ed4171ff76c8c19.pdf>

106. The Pros and Cons of Privatizing Government Functions, ANDY KIM, DECEMBER 2010, [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<https://www.governing.com/topics/mgmt/pros-cons-privatizing-government-functions.html>

107. The Study of Administration by Woodrow Wilson (1887), Source: *Political Science Quarterly*, Volume 2, Number 2, June 1887, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf>

108. The United States & Direct Democracy, *Ambassador Suzan G. LeVine, U.S. Embassy Bern*, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ch.usembassy.gov/the-united-states-direct-democracy/>

109. The updated IATA Airport Development Reference, Manual, 2018, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-ADPLAN/3.6%20IATA\\_ADRM\\_\(MarkRodrigues\).pdf](https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-ADPLAN/3.6%20IATA_ADRM_(MarkRodrigues).pdf)

110. The *dictionary* by *Merriam-Webster* is America's most trusted online *dictionary* for English word definitions, meanings, and pronunciation, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/>

111. UN PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary>

112. What is Public Administration? Meaning and its Definition, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm>

113. «2019 рік став для аеропорту «Харків» найуспішнішим за всі часи». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hrk.aero/2019-rik-stav-dlya-aeroportu-kharkiv-najjuspishnishim-za-vsi-chasi/>

114. «COVID-19 Puts Over Half of 2020 Passenger Revenues at Risk», Press Release No: 29, 14 April 2020, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-14-01/>

115. «Верховна Рада прийняла закон про державне стратегічне планування», сайт новин РБК, [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<https://www.rbc.ua/ukr/news/vr-zakon-o-gosudarstvennom-strategicheskom-planirovanii-22122011105700>

116. «Концесія є ключем до вирішення проблем у сфері портової інфраструктури», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/news/30515.html>

117. «Новий Закон про концесію: які зміни чекають на ДПП», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://legalaid.ua/ua/article/novyj-zakon-pro-konczesiyu-yaki-zminy-chekayut-na-dpp/>

118. «Податкова реформа спричинить інвестиційний бум», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2791891-podatкова-reforma-spricinit-investicijnij-bum.html>

119. «Харківський аеропорт Ярославського першим в Україні сертифіковано за стандартами ЄС», [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ua.112.ua/ekonomika/kharkivskyi-aeroport-yaroslavskoho-pershym-v-ukraini-sertyfikovanyi-za-standartamy-yes-495750.html>