

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

РУЖИЦЬКИЙ ВАДИМ ВІТАЛІЙОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., доцент

Чальцева О. М.
« » 2022 р.

**РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ, ЯК УМОВА
ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування, 052 Політологія

Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
Чальцева О.М., завідувач кафедри
політології та державного
управління,

д.політ.н., доцент

Оцінка: / /
(бали/за шкалою ECTS/за національною
шкалою)

Голова ЕК:

Василюк С. М.
(підпис)

Вінниця 2022

АНОТАЦІЯ

Ружицький В.В. Реформа державного управління в Україні, як умова ефективності політичної системи.

У роботі комплексно досліджена проблема реформування системи державного управління України та її вплив на політичну систему. Проаналізовано сучасні наукові підходи до її вивчення, зокрема системний, інституційний, структурно-функціональний. Висвітлюється зміст та виділяється детермінаційний зв'язок між державним управлінням та політичною системою.

Окрема увага приділяється політико-правовому аспекту реформування системи державного управління в Україні на основі аналізу прийнятих нормативно-правових актів, стратегій та програм починаючи з 2014 року. Досліджуються особливості реформування державного управління в Польщі та Ізраїлі їх спільні та відмінні риси, особливості функціонування державного управління, та можливість впровадження досвіду цих держав в Україні.

Ключові слова: Державне управління, політична система, реформа державного управління, ефективність, стабільність політичної системи

Ruzhytskyi V.V. Reform of public administration in Ukraine as a condition for the effectiveness of the political system.

The work comprehensively investigates the problem of reforming the system of public administration of Ukraine and its impact on the political system. Modern scientific approaches to its study are analyzed, in particular systemic, institutional, structural and functional. The content is highlighted and the deterministic connection between state administration and the political system is highlighted.

Special attention is paid to the political and legal aspect of reforming the public administration system in Ukraine based on the analysis of the adopted legal acts, strategies and programs since 2014. Peculiarities of public administration reform in Poland and Israel, their common and distinctive features, peculiarities of the

functioning of public administration, and the possibility of implementing the experience of these states in Ukraine are studied.

Key words: Public administration, political system, public administration reform, efficiency, stability of the political system



ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ.....	9
1.1 Еволюція поглядів на державне управління	9
1.2 Детермінаційний взаємозв'язок державного управління і політичної системи.....	21
РОЗДІЛ 2. ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛЬЩІ ТА ІЗРАЇЛІ, АДАПТУВАННЯ ДОСВІДУ ДО СУЧАСНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	35
2.1 Досвід реформування системи державного управління в Польщі	35
2.2 Досвід реформування системи державного управління в Ізраїлі	52
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	67
3.1 Аналіз політико-правового аспекту реформування системи державного управління в Україні	67
3.2 Проблеми і перспективи реформування системи державного управління України.....	80
ВИСНОВКИ.....	93
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	96

ВСТУП

Актуальність теми дослідження: Актуальність теми зумовлена суперечливістю суспільно-політичних змін в українському суспільстві з початку здобуття незалежності 1991 року до Революції Гідності 2013 року, що потребує детального аналізу та врахування історичних та соціально-політичних особливостей при розробці та реалізації заходів, спрямованих на створення ефективної системи публічного управління та адміністрування. Детермінанти пострадянських соціально-політичних змін потребують аналізу сучасних поглядів і підходів щодо політичної влади, державної політики та змін у системі державного управління. Існуюча в державі з моменту відновлення незалежності система державного управління свідчить про свою неефективність, внутрішню розбалансованість, віддаленість від громадян, що в свою чергу є стримуючим чинником у здійсненні системних змін та процесів модернізації в усіх сферах суспільного розвитку. У політичній системі України політико-управлінські рішення розробляються, формуються та реалізуються центральними органами влади, а також місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Участь громадськості в процесі прийняття рішень свідчить про рівень розвитку демократії в суспільстві. Зважаючи на векторний вибір України щодо європейської інтеграції, перед її інституціями стоять складні завдання в частині реалізації законодавчої та інституційної реформи, необхідної для ефективного здійснення трансформації системи державного управління. Зменшення адміністративного тягаря, пов'язаного з державним регулюванням, подолання політичної корупції, забезпечення реалізації верховенства права та передбачуваності адміністративних дій є основним комплексом заходів, які Україна має реалізувати в процесі реформування системи державного управління. Від безпосередньої ефективності впровадження реформи державного управління залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень внутрішнього валового продукту та інші економічні показники.

Стан наукової розробленості проблеми: вивченням проблеми реформування системи державного управління є предметом теоретичних та практично-аналітичних досліджень багатьох науковців, серед них такі вітчизняні та зарубіжні науковці як: В. Авер'янов, Ю. Ковбасюк, М. Яворський, О. Висоцький, С. Слухай, А. Зибала, К. Гадовська, А. Файоль. В своїх роботах автори досліджують еволюцію державного управління, його окремі елементи їх трансформацію. Враховуючи сучасну соціально-політичну ситуацію в Україні, питання реформування системи державного управління потребує додаткового дослідження.

Мета дослідження — визначити залежність стабільності політичної системи від ефективності державного управління

Завдання:

- Окреслити еволюцію наукової думки та дати визначення основних положень підходів та моделей, у рамках яких досліджуються система державного управління ;
- Визначити категоріальний апарат роботи;
- Визначити детермінаційний взаємозв'язок між системою державного управління та рівнем ефективності політичної системи;
- Проаналізувати зарубіжний досвід реформування державного управління, на прикладі Польщі і Ізраїлю;
- Охарактеризувати політико-правову базу, виокремити нормативно-правові акти, які визначають хід та пріоритети процесу формування та функціонування системи державного управління України;
- Виділити основні проблеми та перспективи процесу реформування системи державного управління України.

Предмет - реформування системи державного управління України

Об'єкт - розвиток політичної системи

Гіпотеза: Чим вищий рівень ефективності державного управління тим вищий рівень ефективності політичної системи.

Методи дослідження: у роботі були використані наступні методи дослідження: компаративний метод дозволив проаналізувати специфіку функціонування систем державного управління та її впливу на політичні системи в Україні, Польщі та Ізраїлі; системний та функціональний методи надали можливість виокремити спільні та відмінні риси процесу реформування системи державного управління в Україні, Польщі та Ізраїлі; індуктивний метод дозволив проаналізувати контекстуальні особливості процесу державного управління в обраних країнах; івент-аналіз був використаний для вивчення причинно-наслідкового зв'язку у процесі реформування державного управління України.

Наукова новизна одержаних результатів: полягає у розробці засад обґрунтованого політичного аналізу процесу реформування системи державного управління в Україні:

- Виділено основні проблеми та перспективи процесу реформування системи державного управління України в сучасний період;
- Розроблено сценарії розвитку процесу реформування системи державного управління України;
- Сформовано ряд рекомендацій спрямованих на підвищення ефективності впровадження реформи державного управління та усунення її недоліків.

Практичне значення отриманих результатів: результати проведеного дослідження сприятимуть підґрунтям для подальшого вивчення специфіки реформування системи державного управління та його впливу на функціонування політичної системи. Вони можуть бути використані під час розробки методологічних рекомендацій по створенню та впровадженні стратегій спрямованих на модернізацію системи публічного управління та адміністрування. Аналіз функціонування системи державного управління Польщі та Ізраїлю дозволив виявити специфіку, спільні та відмінні риси, які дозволяють з більшою ефективністю імплементувати досвід цих країн в сучасних українських умовах.

Апробація результатів роботи: Основні результати роботи було апробовано на Міжнародній науково-практичній конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень» (18 листопада 2022 року «Реформа державного управління в Україні, як умова ефективності політичної системи»), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень» (26 листопада 2021 року «Реформування системи державного управління України, як сукупність політико-управлінських рішень»)

Структура роботи складається зі вступу, трьох тематичних розділів та висновків. Кількість використаних джерел становить 81.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

1.1 Еволюція поглядів на державне управління

Ідеї про необхідність і важливість певного порядку і регламентації людського співіснування, без якого воно буде хаотичним і руйнівним, закладені ще в античну давнину. Цінність держави як філософсько-правової теорії та практики організації політичної влади та управління суспільством визнавали ще античні філософи Платон, Арістотель і Плутарх. Будучи прихильниками ідеї держави, головне завдання якої полягало в тому, щоб зберегти цілісність суспільства та не допустити його розпаду на ворогуючі частини. Зміст їхнього наполегливого пошуку привів до появи концепції державного устрою - заснований на знаннях і людських чеснотах, ґрунтувався на тому, що панування освічених і мудрих людей забезпечувало дотримання законів і соціальної справедливості.

Ранні християнські мислителі наголошували на цьому, обґрунтовуючи правдивість Христового вчення про його значення для створення відповідних стереотипів соціальної організації життя. Хоча в релігійному контексті вони пропонували конструктивні ідеї щодо цілеспрямованості організації суспільного життя та соціального регулювання на основі справедливості, дотримання біблійних заповідей: йдеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка в сучасні суспільства з деспотичними формами правління та низ розвиток продуктивних сил не міг служити зразком для вдосконалення світської влади [26].

Ідеї, викладені в працях Блаженного Августина та Ф. Аквінського, стали теоретичною основою так званої органічної концепції державного управління та соціального регулювання. Якщо Церква усвідомлювала нагальну потребу вдосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і його екстраполяції

на сферу суспільних відносин (В. Оккам, І. Росселін, І. Дунс Скот), то правителі залишалися прихильниками абсолютистського центрizmu з притаманними йому принципами тиску сили і неприпустимості будь-якого обмеження влади монархії.

Представники більш сучасної філософської думки (Г. Гроцій, Т. Гоббс, Б. Спіноза, Д. Локк) обстоювали верховенство права, вимогу поважати юридичну справедливість, договірну концепцію держави. Вони вважали її основною ланкою суспільства і державності особа та індивідуальність начала в суспільному житті є чинником боротьби з корпоративністю та ієрархією, властивою системі феодальних відносин. Перехід людей з природного стану раніше держави були пов'язані не тільки з суспільним розвитком, а й з історичним поділом праці. Ідея поділу влади на окремі гілки - законодавчу, виконавчу і судову - підтверджена досвідом державного будівництва в різних країнах.

Значний внесок у розробку питань нормативно-правового управління суспільним життям зробили видатні французькі філософи 18 століття Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, К. Гельвеція, вчення якого просякнуте пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби з абсолютизмом, за забезпечення політичної свободи людей, відносної майнової рівності. стан громадян. Історично їх ідеї були спрямовані проти феодально-кріпосницької системи розпоряджатися, щоб із затвердженням буржуазно-демократичних принципів суспільного управління» була позбавлена легітимності.

Новий етап у філософській розробці проблем державного управління пов'язаний з творчістю видатних німецьких філософів І. Канта та Г. Гегеля. Велика заслуга І. Канта в його послідовному філософському обґрунтуванні та розвитку ліберальної теорії правової держави як практичний зразок, яким слід керуватися в практичній організації державного життя. З іншого боку, Г. Гегель бачив у поділі влади гарантію суспільної свободи. На його думку, типи влади повинні бути підпорядковані ідеї єдності держави, яка є сутністю внутрішнього

державний суверенітет. Викладаючи договірну теорію держави, він надавав найбільшого значення конституційним правам і свободам, юридичній рівності людей [32].

Незважаючи на багатовікову історію формування і розвитку, наука управління набуває системного бачення лише в другій половині 19 - на початку 20 століття

Теорія бюрократії М. Вебер - розглядається управління у ракурсі правил і регуляторів діяльності, ієрархії посад, централізації рішень. Як розумів дослідник, що будь-яка система буде успішно функціонувати лише тоді, коли її компоненти організовані належним чином; цілі та структуру системи в цілому. Тому до загальних вимог державно-правової організації системи державного управління М. Вебер додав таку ж кількість вимог до посадових осіб:

1. Усі працівники є вільними та мають право прийняти рішення вступити на державну службу воно визначається вільним вибором, а не зовнішньою силою, а з моменту прийняття рішення вони повинні діяти вже після вступу на державну службу та підписання договору з державою згідно з певними принципами, встановленими у формі управлінських процедур.

2. Усі посадові особи призначаються, а не обираються.

3. Усі працівники призначаються на основі професійних навичок.

4. Усі посадові особи отримують чітко визначену винагороду за виконану роботу, а також мають гарантії щодо матеріального забезпечення після вихід на пенсію

5. Усім державним службовцям незалежно від посад посада є єдиним, або принаймні основним видом діяльності, який дозволяє ефективно запобігати випадкам збігу та конфлікту особистих інтересів працівників з інтересами держави.

6. У системі державного управління діють правила забезпечення професійної кар'єри, які базуються на професійних чеснотах працівників, що

дозволяють забезпечити просування кращих з професійної точки зору працівників.

7. Усі без винятку працівники підлягають внутрішньому контролю, за допомогою якого можна підтримувати належний рівень професійної дисципліни, а також забезпечити ротацію персоналу у разі виявлення факти невідповідності дій окремих посадових осіб (працівників) займаним ними посаді обійняти [42].

Так, на думку М. Вебера, загальною моделлю найбільш оптимальної організації системи державного управління є бюрократична модель, завдяки якій функціонування системи точний, оперативний, послідовний, безперервний, логічний, передбачуваний і мінімально персоналізований.

М. Вебер виділив три можливі форми господарювання, що мали місце в адміністративній сфері». Це: а) бюрократичне управління; б) самодіяльний (професійний) менеджмент адміністрування; в) колегіальне управління. Але в порівнянні з двома іншими бюрократичні моделі управління найкраще відповідають вимогам процесу державного управління, коли його суб'єктом є така надзвичайно складна і багаторівнева система, як суспільство.

Власне, у рамках своєї концепції М. Вебер окреслив основні ідеї, які поділялись іншими дослідниками або, навпаки, ставали основними об'єктами критики. Розроблені нові концептуальні підходи до аналізу організації систем управління, запропоновані М. Вебером досить часто називають класичною парадигмою державного управління, а її протилежну модель визначають поняттям «адміністративно-політичний підхід».

Одним із найвідоміших представників цього концептуального підходу є Д. Уолдо, автор фундаментальної праці з державно-правової теорії «Адміністративна держава» [78].

Розробляючи власну концепцію державного управління, Д. Вальдо виходив із критики класичної парадигми державно-правової організації управлінського процесу. На його думку, основними рисами цього підходу є п'ять вихідних положень:

- 1) застосування дихотомії «політична діяльність – адміністрування»;
- 2) концепція генеративного менеджменту;
- 3) віра в існування універсальних, науково обґрунтованих принципів адміністрування;
- 4) акцент на централізацію виконавчої влади;
- 5) абстрактна віра в демократію.

Однак, як писав Д. Волдо, жодне з цих п'яти положень не можна вважати абсолютно надійним або навіть таким, що адекватно відображає процес державного управління. Найбільшу увагу у своїй критиці він приділяв першому положенню класичної парадигми державного управління. Він вважає, що повне відокремлення політики від управління жодним чином не відображає реальних відносин, які виникають у процесі функціонування системи державної влади. Важливо є елементом нового концептуального підходу до організації системи державного управління тим, що Д. Волдо визначив концепцію нової теорії державного управління. В його основу було покладено три ідеї:

- 1) більшого залучення громадян до процесу державного управління та забезпечення відкритості адміністративної системи;
- 2) запровадження елементів децентралізації;
- 3) спрямування діяльності органів державного управління на потреби та захист інтересів» об'єкти управління [79].

На початку розвитку державного управління домінуючим був класичний погляд, який базувався на процесі адміністрування та управління, що сприяло розробці та впровадженню відповідних інструментів і принципів побудови міжособистісних відносин. Іншими словами, домінуючий адміністративно-управлінський характер управління в цей період відповідним чином позначився на змісті використовуваних у практичній діяльності засобів, принципів побудови міжособистісних відносин і культури управління.

Основними ознаками класичного підходу до організації системи державного управління є:

1) раціональна побудова всіх відносин як усередині системи державного управління, так і між системою управління в цілому та її соціальним, економічним і політичним середовищем;

2) максимально чітке розмежування всіх функцій управління в системі, управління;

3) однозначне регулювання всієї управлінської діяльності;

4) передбачуваність, безособовість і можливість кількісної оцінки будь-яких дій органів управління або їх частин;

5) політична нейтральність системи державного управління, яка, серед іншого, забезпечити: наявність такої інстанції, яка б визначала загальні завдання та цілі для системи управління, а також таким чином запобігаючи набуттю ознак самодостатності [9].

Проте зміна суспільних відносин і трансформації в сучасних державних системах управління викликало необхідність переосмислення цих положень і розробки нових державно-правових підходів до організації державного управління в сучасних умовах, тому для модернізації досить прагматичного бачення державного управління, у другій половині 20 ст. розвивалися наступні напрямки що досліджували суспільство через призму державного управління:

- політичний аналіз;
- теорія мотивації;
- прийняття рішень;
- теорії регулювання конфліктів та загальні принципи науки про конфлікт;
- управління людськими ресурсами;
- аналіз ефективності управлінської діяльності.

Також з другої половини 1950-х років з'явилася концепція «нового державного управління», розроблена Дж. Фредеріксоном, яка стала основою для формування сучасної управлінської парадигми, зосередженої на: аналізі соціальних умов розвитку суспільства, вирішенні проблем невизначеності та нестабільності середовища, розробки принципу поділу влади та питання

розвитку адміністративної етики. Сучасна парадигма державного управління представлена теоріями державного управління які включають в себе дослідження: конфліктів, раціонального вибору, міжнародних відносин, теорії гегемонізму. Виникають критична теорія Ю. Габермаса, структурна теорія А. Гідденса. Важливими також є принципи історичної соціології, менеджеризму та інституціоналізму. Сучасна парадигма характеризується технологізмом, нелінійністю та індетермінізмом [25].

Активне застосування принципів нелінійності та індетермінізму в державному управлінні відбулося наприкінці 1970-х років стався підйом парадигми постмодернізму, яка фокусується на розробці та управлінні складними системами та проблемами міжсистемної взаємодії, геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція «постмодерного державного управління, яка поєднує в собі принципи синергії, аксіології, універсалізму, соціальної інженерії. Структурний функціоналізм Т. Парсонса, неофункціоналізм, праксеологія, організаційна кібернетика, неолібералізм. Постмодерністська парадигма державного управління представлена еволюційною та постіндустріальною теоріями, теоріями дискурсу, символічного інтеракціонізму, хаосу та катастроф, креативного синкретизму, кількісної теорії стабільності, гегемонії тощо. Основними рисами цієї парадигми є релятивізм, інструменталізм, новаторство, міждисциплінарність.

У процесі формування сучасної державності важливу роль відіграє також методологія державного управління, її специфіка, і водночас проблемою є її практична спрямованість. Методологія управлінської діяльності має прикладну спрямованість на вдосконалення управління державою. Отже, вона спрямована на вирішення двох важливих методологічних завдань: створення моделей та управлінських технологій.

Йдеться насамперед про методологічний зміст наукового управління, розроблений американським інженером Ф. Тейлором в його концепції наукової організації виробництва. Досліднику вдалося поєднати теоретичний і

емпіричний підходи в соціальних дослідженнях організації. Трохи раніше М. Вебер сформулював раціональність як головний принцип організації. Ф. Тейлор вивчав і впроваджував раціональну організацію виробництва і професійна діяльність на промислових підприємствах. Тейлоризм як система наукової організації виробництва (праця) стало основою нової самостійної наукової дисципліни - наукової організації робота [38 с.76].

Головна заслуга Ф. Тейлора полягає в тому, що він наповнив концепцію наукового управління її сучасним змістом, який тісно відповідає ідеї раціональної організації, а також загальному характеру капіталістичного виробництва. Тейлоризм заснований на «примусовій співпраці» робітника і підприємця, яка монополізує функцію раціональної організації, і робітник порівнюється з «твариною», «машиною», «гвинтом» тощо. Тейлоризм як організація праці є остаточним втіленням механістичної технології підхід до організаційної діяльності. Він полягає в єдності виданих адміністрацією правил і прав, формул і схем організації праці, розроблених на основі наукових спостережень, експериментів, хронометражу і матеріальної зацікавленості працівників в отриманні вищого заробіток. Тейлоризм виражає загальний дух протестантської етики, описаної М. Вебером, яка ляже в основу бізнесу: гроші потрібно заробляти працею. Отже при такому підході до організації праці тейлоризм часто справедливо називають «машинною системою», «потовою машиною» тощо [25 с.96].

Значний внесок у теоретичну і практичну розробку організаційно-управлінських питань зробив французький інженер, керівник великої гірничо-металургійної компанії А. Файоль.

Саме він є творцем справжнього наукового менеджменту, бо заклав основи та принципи організації управлінської діяльності, без якої неможливо уявити державу. Розробка А. Файоля його основна праця називається «Загальне та промислове управління» увійшла в науку під прапором адміністративної школи і була присвячена аналізу принципів і технологій. управління.

А. Файоль розглядає менеджмент як технологічний процес управління як єдиний процес або система взаємозалежних дій-функцій управління. Предмет наукового менеджменту, є самою управлінською діяльністю, яка в свою чергу є своєрідним, специфічним видом діяльності людини.

А. Файоль сформулював п'ять елементів (або «адміністративних функцій»),

які виникають внаслідок адміністративної діяльності. Французький дослідник виділяє функції передбачення, планування, організації, координації та контролю. На його думку, найголовніше – це менеджмент функція суб'єктів організації на всіх рівнях і ступінь відповідальності за її виконання чим вище положення в організаційній ієрархії.

Технологія організації та управління, за А. Файолем, полягає у визначенні та створенні структури підприємства та виробництва з метою розмежування функцій кожного учасника виробництва. процес Він називає таку організацію «соціальним організмом», що означає управління ним привести його до кінцевої мети, витягнувши максимум потенціалу з усіх наявних ресурсів.

Трактуючи управління як одну з функцій соціального організму, А. Файоль виділяє шість її форм: «технічна або технологічна діяльність»; «Комерційна діяльність» - постачання, продаж, обмін; «Фінансова діяльність» - пошук капіталу та його ефективне використання; «Охоронна діяльність» - захист власності та особистості; «облікова діяльність» - інвентаризація, балансова інформація, статистика, калькуляція та «адміністрування». Отже адміністрація, адміністративна діяльність, на думку французів науковець є одним із видів управління [40].

На сучасному етапі розвитку методології державного управління, велику роль відіграє системно-синергетична методологія, в основу якої покладена думка про те, що основою будь-якого управління, особливо держави, є ідея порядку, організації та систематизації. Саме ця істотна риса державного управління робить системний підхід особливо популярним в управлінні державними

справами. На даний момент досить чітко виділяються кілька варіантів розуміння суті системної методології:

- ототожнення його з технологією дослідження. Водночас і для самої системи в цій технології практично немає місця для аналізу;
- зведення системної методології до проектування системи. Фактично аналітична та системна діяльність зводиться до системної та технічної діяльності;
- досить вузьке розуміння методології системи, зведення її до одного з її елементів, наприклад, для структурно-функціонального аналізу;
- ототожнення системної методології із системним підходом;
- розуміння системної методології як дослідження системних закономірностей;
- у вузькому розумінні під системою методологією часто розуміють сукупність математичні методи дослідження систем;
- зведення його до набору методичних засобів, що використовуються для навчання, міркування та вирішення складних проблем [28 с.218].

Системне моделювання є одним з найважливіших елементів методології системного аналізу, системне моделювання – це фактично збір бетону види моделювання, найважливішими з яких є:

1. Атрибутивне моделювання, спрямоване на систематизацію інформації про властивості об'єктів. При цьому використовуються різні види класифікацій, матриць і таблиць, які дають змогу систематизувати властивості об'єктів, виділити в них головне та другорядне.
2. Структурне моделювання, що забезпечує представлення структури об'єкта або процесу моделювання.
3. Організаційне моделювання, що полягає в дослідженні організації системи.

4. Функціональне моделювання, яке спрямоване на побудову та дослідження функцій досліджуваного явища.

5. Структурно-функціональне моделювання, метою якого є вивчення взаємозв'язку між структурою і функцією досліджуваного об'єкта або процесу.

6. Вітальне моделювання для представлення та вивчення деяких етапів життєвий шлях системи [35 с.109].

Системне моделювання не обмежується задоволенням простої цікавості моделі. Це досить прагматичний процес, і його найважливішою метою є не тільки засвоєння знань про систему та її оптимізацію, а пошук відповідних оптимальних характеристик системи до певних критеріїв оптимальності.

Поступовий розвиток ідеї системності привів до появи принципу, теорії та методу синергізму, що виник до 1980-х років, коли система пережила перші кризи. Синергетика, або мультиплікативний підхід, виділений із системного підходу та представлений пізніше на перший план серед інших методологічних принципів у зв'язку з тим, що науково-технічна революція та соціальні зміни підштовхнули дослідження проблеми ефективності. Раніше

дослідників і практиків все більше хвилює питання про те, як забезпечити ефективність знань або практики. Навпаки, синергія також важлива з класичної теорії систем, вивчає нестабільні, перехідні та складні системи.

На думку засновника синергії Х. Хагена, синергетичний підхід відрізняється

переходом від вивчення простих систем до складних, від закритих до відкритих, від лінійності до нелінійності, від розгляду рівноваги процесів, близьких до рівноваги, до делокалізації та нестабільності, до дослідження того, що відбувається далі від рівноваги.

Синергія має сильний вплив на стиль мислення вченого. Він створює принципово нову парадигму пізнання, найважливішими елементами якої є відкритість середовища та систем; нелінійність процесів; розвиток внаслідок нестійкості, розсіювання; пульсація, ускладнення, деградація тощо структур; а

також через атракторні структури, які є стійкими станами, які ніби притягують один до одного цілий набір системних траєкторій, що визначаються різними умовами; буферні точки як відгалуження можливих шляхів еволюції тощо [41 с.203].

В. Василькова наводить такі приклади синергії:

- предмет вивчення не тільки загальний, повторюваний, але й випадковий, індивідуальний, унікальність (не тільки законів, а й подій);
- природний порядок Всесвіту не даний віками, матерія не байдужа, вона має свої джерела саморух і внутрішня активність;
- математичні знання не є універсальною мовою і еталоном знань - якісні методи «розуміння» не менш важливі;
- детермінізм в описі світу не виключає випадковості - вони узгоджуються і доповнюються: якщо в точці біфуркації працює (домінує) випадковість, непередбачуваність, то після вибору шляху розвитку детермінізм вступає в силу на етапі більш стабільного існування системи;
- розвиток є багатовимірним та альтернативним як в перспективі, так і в ретроспективі, тому можна припустити, що розвиток може бути досконалішим або перспективнішим за обраний варіант розвитку;
- розвиток відбувається через нестабільність, тому не варто боятися, а тим більше ігнорувати роль хаосу і флуктуацій у розвитку, хаос не тільки деструктивний, але й конструктивний;
- процес розвитку поєднує дивергентні (посилення диференціації) і конвергентні (згортання різноманітності) тенденції;
- розвиток світу йде за нелінійними законами, тобто не зводиться до кумулятивного наступу, темп і напрямки розвитку якого не чітко визначені; звідси нове розуміння проблеми управління складними системами: вона повинна бути орієнтована як на бажанням управлінця, так і за власними тенденціями розвитку цих систем, а також допускаючи можливість існування зон вільних від контролю – непередбачуваних [4 с.133.].

Отже на протязі майже всього існування людства відбувається еволюція, розвитку державного управління методів та підходів до його вивчення, на сучасному етапі активно розвиваються нові теорії та методології дослідження структури державного управління та її трансформації, окрему увагу слід приділити розвитку синергетики, її стрімке поширення навіть на традиційно освоєні галузі науки.

1.2 Детермінаційний взаємозв'язок державного управління і політичної системи

Існують різні форми сучасного державного управління, деякі установи та організації є частково автономними, але всі вони надають державні послуги та реагують на соціальні проблеми. Вся структура державного управління повинна бути побудована на принципі взаємодоповнення кожного елементу, кожен державний інститут управління повинні залежати одна від одної та працювати разом, щоб вирішувати складні ситуації, щоб справлятися з різними рівнями невизначеності, спричиненими мінливими потребами суспільства, у якому вони працюють. Однією з головних задач державного управління та його суб'єктів є не тільки здійснення внутрішньої державної політики, а й забезпечення стабільності політичної системи. Це означає збереження системою своїх інститутів, ролей і цінностей за умов соціального середовища, що змінюються, здійснення нею своїх основних функцій.

Поняття «політична система» є розлогим за змістом, її можна визначити як сукупність політичних інститутів, соціальних структур, норм і цінностей та їх взаємодії, в яких здійснюється політична влада та відбувається політичний вплив. Відповідно політична система включає не лише політичні інститути, які безпосередньо й активно беруть участь у політиці (держава, партії, лідери тощо), а й економічні, соціальні, культурні інститути, традиції, цінності, норми, що мають політичне значення й опосередковано впливають на політичний прогрес. Мета всіх цих політичних і соціальних інститутів (у їхньому політичному

розумінні) полягає в наступному: поширювати ресурси (економічні, матеріальні, технологічні тощо) і спонукати населення прийняти цей розподіл як обов'язковий для всіх.

Обмін ресурсами та взаємодія політичної системи із зовнішнім середовищем відбувається за принципом «входу» та «виходу». Один із авторів системного підходу в політології американський дослідник Д. Істон виділив два види «входу»: вимоги та підтримку. Вимогу можна визначити як послання до влади, думка про бажаний чи небажаний розподіл цінностей і ресурсів у суспільстві. Наприклад, вимоги працівників щодо підвищення мінімальної зарплати або вимоги вчителів щодо збільшення фінансування освіти тощо. Оскільки різні соціальні групи сприймають справедливий розподіл ресурсів, немає дублювання, вимоги, як правило, послаблюють політичну систему, коли вони накопичуються. Вони є внаслідок неувagi влади до зміни інтересів і потреб соціальних груп [20 с.205].

Підтримка є формою вираження політичної лояльності, тобто лояльного, доброзичливого ставлення до режиму, і означає зміцнення політичної системи. Формами підтримки можна вважати правильну сплату податків, примусове виконання військового обов'язку, повага до державних установ, організація демонстрацій підтримки режиму тощо.

Політика, будучи окремою і самостійною сферою, демонструє стабільну взаємодію її складових. Крім того, відносини між ними взаємозалежні. Це означає, що зміни в роботі будь-якого елемента призводять до змін у функціонуванні всієї системи. Сама політична система складається з підсистем, головним елементом політичної системи є інституційна підсистема, що являє собою сукупність інститутів (державних, партійних, суспільно-політичних), які виражають і представляють інтереси різного значення: від загальних до групових і часткових.

Держава є найважливішим інструментом реалізації суспільних інтересів. Максимально концентруючи владу та ресурси у своїх руках, він розподіляє

цінності та заохочує населення виконувати свої рішення. До складу інституційної підсистеми, крім держави, входять політичні організації, партії, організації та суспільно-політичні рухи, а також аполітичні організації, які мають великий потенціал впливу на владу та суспільство. До них в першу чергу можна віднести засоби масової інформації.

Зрілість інституційної підсистеми через прогресуючу диференціацію рольової спеціалізації та функцій її структури. Завдяки своїй спеціалізації ця підсистема може швидко та ефективно реагувати на нові потреби та вимоги населення.

Важливим елементом інституційної підсистеми є органи державного управління, які здійснюють єдину державну політику, беруть участь у її розробці, забезпечують ефективне використання всіх інструментів управління та контролю для забезпечення належної діяльності та обміну, захисту стабільності і безпеки політичної системи та держави загалом [10].

Стабільність політичної системи - це такий стан, коли зміни, що відбуваються, не впливають на відхилення в дії політичних суб'єктів та коригуються реалізацією встановлених, легітимованих норм. Неправомірні дії погашаються правочинними. Стан, коли потреби та інтереси соціальних суб'єктів, що виникають, артикулюються системою, і канали артикуляції самі адаптуються до нових потреб. Стабільність забезпечується сукупністю факторів: інститутів, зв'язків, відносин, цінностей, норм тощо, що сприяють створенню найбільш сприятливих умов для функціонування політичної системи та її виживання. Серед постійно діючих чинників стабільності: економічні, які працюють на підтримку достатнього добробуту народу; соціальні оптимальні рівноваги соціальних інтересів; ідеологічні та соціально-психологічні, що орієнтують поведінку членів суспільства на цінності та норми існуючої системи.

Головними чинниками забезпечення стабільності політичної системи традиційно вважаються рівень інституціоналізації політичного суспільства та участі. Розвинені держави відрізняються від менш розвинених, з нестабільними

політичними системами високим рівнем інституціоналізації та участі громадян в управлінні державним та громадським життям [43].

Політична історія багатьох країн показує, що стабільність політичного життя забезпечується найбільш надійно й у період не прагненням влади які перебувають до застою, а створенням сприятливих умов своєчасних, розумно організованих змін застарілих елементів політичної системи чи заміни її нової, відповідної духу часу. Найбільш ефективним та розповсюдженим методом зміни політичної системи, є її розвиток. Політичний розвиток специфічно відрізняється від економічного, соціального та інших суспільних процесів багатьма параметрами. По-перше, політичний розвиток не є незворотнім, що підтверджується, зокрема, політичними процесами, що відбуваються в багатьох країнах, відкат до авторитарних режимів тощо. По-друге, політичний розвиток характеризується своїми самостійними критеріями. По-третє, процес політичного розвитку, за наявності загальних критеріїв, не може бути однаковим у різних суспільних системах та країнах.

Політичний розвиток як процес може здійснюватися шляхом реформування (модернізації) та у революційній формі. Перше передбачає перетворення елементів політичної системи у межах збереження її основ, включає певну перебудову функцій і структур однієї й тієї типу владних відносин. Друге (революція) вирішує завдання скасування самих основ, типу існуючої політичної системи та створення нової системи.

Реформування - це природний процес самооновлення системи. Він характеризується системністю та поступовістю якісних змін політичних інститутів, їх функцій. А головне - це цілеспрямований, керований процес, зміст якого складають зміни політичних режимів, зразків політичної поведінки, тих чи інших норм, ідеологічних цінностей, орієнтацій та політичної мови. Реформування протиставляється радикалізму, орієнтованому на деструктивну критику, руйнування, що виключає будь-яку позитивність.

Політична реформа здебільшого стає необхідністю під натиском загострених протиріч і зазвичай є поступкою з боку панівних соціальних сил несподіваним. Тому реформа неоднозначна за змістом та впливом на політичне життя. З одного боку, реформа передбачає рух уперед, розширює права та свободи мас; з іншого - є «запобіжною реакцією», тобто зберігає панівну систему від падіння. Роль політичної реформи як засіб стабілізації панівної політичної системи проявляється за умов різних моделей суспільства. Однак не завжди вона пріоритетна [36].

Передумовами та чинниками політичного реформування є: загострення політичних протиріч у результаті застарілості тих чи інших елементів та функцій системи влади; виникнення кризових ситуацій; прагнення провідних соціальних груп до перетворення політичних відносин та інституцій; формування у політичному свідомості панівних груп, і широких мас орієнтації зміну політичних структур. Про наявність ситуації, що передує політичній реформі, можна судити з багатьох ознак. Це зростання невдоволення мас діяльністю політичних інститутів, посилення відчуженості від влади, дестабілізація політичного життя; делегітимізація певних політичних статусів, ролей, норм, інститутів. Зрештою, всі зазначені явища породжуються тим, що політична система втрачає здатність артикулювати спільні інтереси, гармонізувати їх з інтересами груповими, особистими. Вона перестає належно виконувати свої функції інтеграції суспільства.

Політичне реформування який завжди плавний, несуперечливий процес. Достатньо звернутися до практики європейських країн, щоб переконатися у його складності та перервності, одним із найнеобхідніших напрямків реформування в будь-якій державі є державне управління, яке зазнає постійного впливу з боку держави в бік модернізації шляхом впровадження електронного врядування, а саме надання послуг, створення петицій, голосування, також важливим елементом є залучення громадян до політичної участі надання певної автономії

у вирішенні ряду проблем, за допомогою реформ децентралізації та публічного управління [2].

В політичній енциклопедії України, державне управління визначається, як виконавчо-розпорядча діяльність державних органів, яка полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній галузях, шляхом застосування державно-владних повноважень. Державне управління є складною за своїм елементами структурою із безліччю внутрішніх та зовнішніх зв'язків та багатогранною за виконуваними функціями системою. Потреба в ефективному впливі держави на динамічні сучасні процеси і явища обумовлює значимість і з боку суспільства та її структур до результативності та ефективності управління. Щодо системи державного управління ефективність слід розглядати як комплексну характеристику потенційних та реальних результатів функціонування системи з урахуванням ступеня відповідності отриманих результатів цілям та завданням її розвитку. При цьому відповідність отриманих результатів цілям та завданням розвитку країни має проглядатися не тільки у короткостроковій, а й у середньостроковій та довгостроковій перспективі.[1]

Ефективність державного управління має відображати як прямі результати управління, так і побічні, об'єктивно виникаючі результати. І якщо прямі результати відбивають повноту, доцільність та наслідки втілених у функціонування суспільства поставлених цілей та завдань державного управління, то побічні результати дозволяють побачити їх обґрунтованість та обумовленість, ступінь їх впливу на інші суспільні явища. При цьому дуже важливо відокремити одержувані результати та наслідки як наслідок державного управління від тих, які можуть виникати в результаті дії об'єктивних і, можливо, стихійних механізмів. Незважаючи на те, що проблема ефективності державного управління налічує багато десятиліть, вона залишається невирішеною і до сьогодні. Стосовно кожного об'єкту управління уточнюється поняття ефективності, здійснюється вибір критеріїв і показників ефективності і лише

основі дається комплексна оцінка результатів управління. Найчастіше ефективність державного управління розглядається щодо соціального та економічного розвитку держави [5].

На сучасному етапі використовується низка різноманітних індикаторів оцінки ефективності державного управління, які розроблені та активно застосовуються міжнародними організаціями. Так WGI (World Governance Indicators) оцінює ефективність державного управління в різних країнах. Методологія оцінки створена на основі сотень найменших змін і складається з шести індикаторів, які відображають шість параметрів державного управління. Ці параметри були обрані на основі загального визначення, що державне управління визначається як сукупність традиційних та інституційних утворень і включає: 1) процеси вибору, контролю та заміни уряду; 2) здатність уряду формулювати та здійснювати політику; 3) повага громадян і держави до інститутів, які регулюють соціально-економічні взаємодії в суспільстві.

Оцінку здійснюється на основі порівняння шести індикаторів:

- Голос і підзвітність - індекс містить показники, що вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Індикатори цієї категорії вимірюють можливість громадян брати участь у виборах до влади. наприклад, показник ступеня незалежності преси;

- Політична стабільність і відмова від насильства - індекс включає групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду та вимушеної відставки в результаті насильства включаючи тероризм, протестний потенціал. Цей показник свідчить про те, що якість державного управління може виключити раптові зміни, зміну політичного курсу;

- Ефективність уряду - показник відображає якість надання державних послуг, якість бюрократичного апарату, компетенції чиновників, ступінь незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики уряду;

- Регуляторна якість - значення цього показника пов'язане з реалізованою політикою. Він вимірює ринкові економічні заходи, такі як: контроль рівня цін, неадекватний банківський контроль, посилення регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу;

- Верховенство права – індекс вимірює рівень довіри громадян до прав суспільства та відданість реалізації цих прав. Він включає показники ставлення громадян до злочинності, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, залучення до контрактної системи;

- Контроль корупції - індикатор показує сприйняття корупції в суспільстві, враховуючи різні аспекти, починаючи від частоти «субсидій за результати роботи», до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також створення «великих платежів». корупція» на високому політичному рівні та участь еліти в корупції [75].

В якості внутрішньо системних методів оцінки ефективності функціонування державного управління, аналіз здійснюється за такими напрямками:

- оцінка процесу виконання;
- оцінка результатів;
- оцінка наслідків;
- оцінка економічної ефективності.

Оцінюючи ефективності використовуються різні методи: порівнянь, експертної оцінки, моделювання та інші.

Найбільш поширений метод, який використовується при оцінці ефективності управління – метод порівнянь. При цьому використовуються різні види порівнянь: порівняння з плановими завданнями, з минулими, з найкращими чи середніми за певний період. Наприклад, при оцінці ефективності управління щодо соціально-економічного розвитку країни у розрізі річного чи п'ятирічного періоду застосовується порівняння фактичних показників із показниками,

закладеними у річному прогност або п'ятирічна програма соціально-економічного розвитку.

Таким чином, способи оцінки ефективності державного управління включають:

- звіти органів державної влади, управлінських структур, а також посадових осіб про результати їх діяльності;
- громадська думка, яка є сукупністю суджень, поглядів, позицій, точок зору багатьох людей;
- оцінку ефективності державного управління дають кошти масової інформації, які за своєю суттю покликані дзеркально відбивати події, що відбуваються в життєдіяльності суспільства, і, отже, результати управління;
- звернення громадян, зміст яких формує уявлення про життя людей, їх потреби, конкретні інтереси, порушення їх прав, що, певною мірою, дозволяє судити про ефективність державного управління, виявляти недоліки, недогляди, слабкі місця у системі державного управління [37].

Через багатомірність об'єктів державного управління при оцінці ефективності управлінських рішень, широко застосовуються методи багатовимірного статистичного аналізу, що дозволяють не тільки групувати об'єкти спостереження на класи та розглядати їх в динаміці, а й формувати якісні агреговані показники, як описи самих об'єктів, так моніторингу прогресу, що відбиває результат управлінського впливу.

Ухвалення та реалізація управлінських рішень є універсальним для системи державного управління механізмом розвитку, саме через нього публічне управління набуває практичної спрямованості та здатності до втілення державних стратегій та інтересів. У той самий час політика надає цілепокладання дуже своєрідну форму, що дозволяє говорити про специфіку постановки і розв'язання завдань порівняно з іншими галузями життя. Цей процес характерний для всіх політичних акторів - починаючи з індивіда, що виконує політичні ролі, і закінчуючи великими міждержавними (наддержавними)

альянсами, що функціонують у лоні світової політики. Проте, найбільш показовим розуміння специфіки цього процесу є прийняття рішень, здійснюване національною державою як самостійним політичним актором.

Завдяки значній питомій вазі прийняття політичних рішень для всього функціонування політичної системи цей процес нерідко розглядається не як окрема функція органів влади та управління, а як ядро усієї діяльності держави, та інтегративна взаємодія, яка пронизує та поєднує зусилля всіх як внутрішньодержавних, так і сторонніх по відношенню до цього інституту його політичних контрагентів.

Надзвичайно відомою та популярною серед фахівців є версія циклічної моделі, розроблена американськими політологами Дж. Андерсоном та У. Данном у 1970-1980-х роках. Відповідно до цієї розробки процес управління складається з п'яти етапів:

1. Побудова політичного порядку денного та вибір пріоритетних питань.
2. Розробка альтернатив, що відображають плани можливих дій.
3. Вибір і офіційне затвердження (узаконолення) оптимального варіанту рішення.
4. Реалізація рішень у політичній практиці.
5. Оцінка урядом отриманих результатів. Потім цикл переходить на вищий рівень і все повторюється [44].

Популярність моделей політичного та управлінського циклу знизилася в 1970-х і 1980-х роках, але навіть тоді ця концепція піддавалася серйозній критиці. Так, американський політолог Р. Накамура звернув увагу на вигаданий схематизм цієї концепції та її відірваність від реального процесу управління. Загалом коментарі звелися до наступного:

- Циклічна модель має штучний раціонально-евристичний характер і не підлягає однозначній емпіричній перевірці;
- Не розкриває причинно-наслідкові зв'язки, причини та способи переходу рішень від одного етапу до наступного;

- Поетапний підхід наголошує на послідовному поступальному русі рішень «зверху вниз», не враховуючи «знизу вгору» рівень залучення бюрократії та інших акторів до процесу;

- Концепція політико-управлінського циклу (у сучасному вигляді) ігнорує багаторівневий державний механізм, кожен з яких можна представити як цикл, що взаємодіє з циклами інших державних органів;

- Конкретна модель не здатна забезпечити адекватний і цілісний опис управлінської та аналітичної роботи, оскільки політичний аналіз функціонально зводиться до останньої фази управлінського циклу – оцінки результатів прийняття рішень [68].

Подібні коментарі спонукали багатьох науковців до альтернативних інтерпретацій процесу прийняття політичних рішень. Серед таких альтернатив найцікавішими є моделі «політико-управлінських потоків» Д. Кінгдона та «раундів» Х. Тейсмана.

Модель «потоків» була сформульована Д. Кінгдоном у монографії «Порядок денний, альтернативи та політичні курси держави». Припускаючи наявність розриву між виникненням проблем і створенням організаційних можливостей для їх подолання, вчений виходив з того, що в рамках політико-управлінської системи «паралельно» (а не «послідовно») діють три окремі потоки. процес: «потік проблем», «потік рішень» і «політичний потік». Щоб обґрунтувати свою гіпотезу, Д. Кінгдон провів дослідження розвитку уряду та процесів прийняття рішень у сфері транспорту та охорони здоров'я між 1976 і 1979 роками. Ґрунтуючись на інформації з 247 інтерв'ю з галузевими адміністраторами, політиками та активістами. У конкретних випадках урядових рішень він дійшов висновку, що «проблемні потоки» в певних сферах політики - це сукупність проблем, вибраних політиками та адміністраторами з багатьох, вже існує.

Згідно з висновком Д. Кінгдона, три основні механізми забезпечують привернення уваги осіб, які приймають рішення, до проблем: «індикатори» для

визначення гостроти та характеру проблем (тут особливо важливі офіційні звіти та оцінки). «Події», які змушують акторів зосередитися на конкретних питаннях (наприклад, стихійні лиха чи дорожньо-транспортні пригоди), і, нарешті, «зворотний зв'язок», за допомогою якого передається інформація про поточні обставини, відзначаються ускладнення в досягненні цілей або непередбачені наслідки прийнятого рішення.

Інший потік «рішень» представляє Д. Кінгдон як «протобульйон», у якому «варяться» «ідеї-інгредієнти» тих чи інших державних рішень і одні варіанти рішень спливають на поверхню, а інші опускаються на дно. У політичному середовищі, в якому готується цей «бульйон», є «політичні підприємці», які «намагаються інвестувати різного роду кошти в надії на їх повернення в майбутньому у вигляді бажаних їм рішень». Проте, щоб прийняти суспільством, варіант рішення, запропонований «політичним підприємцем», має відповідати наступним критеріям: він повинен бути технічно правильним, відповідати домінуючим цінностям і передбачати обмеження, в яких він може діяти. У ході «варіння бульйону», тобто боротьби різних «підприємців від політики», створюється перелік пропозицій, з яких формується пакет альтернатив у порядку денному уряду [62].

Остання тенденція, виділена Д. Кінгдоном, «політична», розпадається на такі елементи, як національна свідомість (громадська думка та національний характер); організовані політичні сили (законодавчі органи, політичні партії та групи тиску); управління (кадрові зміни в державних органах і законодавстві) і шляхи досягнення консенсусу (торгівля, концесії тощо). У критичні моменти, коли в соціальному просторі відкривається «вікно можливостей» для зв'язку проблем, рішень і політики, ці три потоки об'єднуються. Як наслідок, є висока ймовірність того, що сформульоване питання буде винесено на політичний порядок денний і буде прийнято адекватне суспільне рішення у відповідній сфері управління.

Іншу концепцію політико-управлінського процесу - «модель раундів» розробив голландський вчений Х. Тейсман. Не відмовляючись повністю від ідеї поділу політичного та управлінського процесу на конкретні етапи, автор стверджує, що кожен «раунд прийняття рішень» є насамперед результатом взаємодії окремих рішень, які підтримують різні гравці. Від раунду до раунду змінюється склад дійових осіб, співвідношення сил, а іноді і правила гри. Х. Тейсман зосереджується на «серії рішень», прийнятих основними гравцями в раундах. Їх взаємодія (торгівля, боротьба та компроміс) регулює один або інший раунд, що призводить до проміжної конфігурації публічного рішення, яке можна знову виправити в наступному раунді. З цієї точки зору немає і не може бути єдиного і незмінного політичного рішення, прийнятого раз і назавжди. Практика виконання законодавчих та адміністративних актів показує, що рішення неодноразово коригуються або навіть просто переглядаються. У цьому сенсі чіткого моменту прийняття рішення взагалі немає, оскільки під час реалізації останнього його особливості та ресурси, а також проблеми та завдання можуть неодноразово змінюватися та уточнюватися. Відповідно до розглянутої концепції публічне рішення в процесі його ухвалення та реалізації проходить через безліч «віртуальних» станів, в результаті чого виникає та чи інша комбінація рішень, які просуваються зацікавленими гравцями, які беруть участь у тому чи іншому раунді цієї довгої та складної гри [74].

Незважаючи на наявність великої кількості теоретичних і практичних версій політико-управлінського циклу, однією з найбільш застосовуваних є п'ятифазна модель американських політологів Дж. Андерсена і У. Данна. Перевагою даної моделі є те, що для кожної фази формулюється самостійне функціональне завдання та певний вид політико-управлінської діяльності, починаючи від ініціювання публічного рішення та формування порядку денного до завершення циклу та оцінки його результатів і наслідків.

Отже, оскільки державне управління і політична система є взаємопов'язаними видами діяльності держави, змістом якої є цілеспрямована

зміна зовнішнього середовища і перетворення його в інтересах суспільства, то в діяльнісному вимірі управління, перш за все, означає володіння здатністю впливати на об'єкт за допомогою відповідних механізмів і важелів. Між політичною системою і державним управлінням є як тісний взаємозв'язок, так і суттєві відмінності. Політична система чутлива до громадської думки, зовнішніх політичних, економічних, соціальних впливів таким як наприклад настроям широких мас людей, їх миттєвим прагненням. Державне управління більш раціональне, тобто функціонально організовано і вирішує конкретні завдання, орієнтоване на вже сформовану та усталену адміністративно-правову базу.

РОЗДІЛ 2

ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛЬЩІ ТА ІЗРАЇЛІ, АДАПТУВАННЯ ДОСВІДУ ДО СУЧАСНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Досвід реформування системи державного управління в Польщі

Удосконалення системи державного управління як основного елементу розвитку будь-якої демократичної системи є важливим фактором на сучасному етапі державотворення в Україні. Складність сучасного процесу створення ефективної системи державного управління полягає в тому, що, спираючись на світовий досвід та враховуючи національну практику державного управління, необхідно вдосконалити систему державного управління таким чином, щоб вона діяла в інтересах окремого громадянина і була підконтрольною громадянському суспільству. Україна завдяки географічній близькості та історичній ефективності реформування державного управління в Польщі, в багатьох випадках переймає досвід саме цієї країни.

Реформа державного управління не може бути передбачуваною, оскільки непросто будувати гіпотези про те, як різноманітні бар'єри та потенційні можливості можуть поєднуватися, щоб отримати певний результат. Звичайно, бар'єри вимогливі. Інституційна стійкість, парадигми гегемонської політики, глибоко вкорінені адміністративні традиції, фінансова нестача та міцні приватні інтереси є серйозними перешкодами для проведення масштабних реформ; однак завжди існують можливості (криза, непередбачувані обставини, лідери та суспільство, які прагнуть змінити рівновагу), які дозволяють циклічно відкривати траєкторії реформ. Тому задля досконалого вивчення реформування державного управління та його елементів були виокремлені наступні індикатори:

1. Еволюція реформування системи державного управління;
2. Нормативно-правове забезпечення реформи державного управління;
3. Кадрові вимоги відповідно до нових управлінських стандартів;
4. Інституційна модернізація;

5. Рівень політизації керівних посад в органах виконавчої влади;
6. Якість системи управління;
7. Рівень корупції;
8. Інноваційність;
9. Стабільність.

Протягом останніх століть державне управління в Польщі розділяло тяжке становище польської держави. За часів Польської Народної Республіки (1952-1989 рр.) державна адміністрація тривалий час функціонувала на основі довоєнного законодавства, але рівень залежності чиновників від політичного керівництва значно зріс. Навпаки, після 1990 року державне управління не було відразу визнано головним пріоритетом, який необхідно реформувати (окрім питання декомунізації державного управління). Лише в 1997 році було запроваджено деякі важливі реформи, які, однак, не вирішили ключових проблем, таких як політизація, політично заангажований процес найму, неналежна кваліфікація діловодства тощо. Адміністрація все ще залишалася організмом, нездатним до ефективного програмування та впровадження стратегічної політики. Більше того, державна адміністрація здається інституційно дуже фрагментованою, оскільки складається з різних правових систем, створених для різних державних установ та установ. Багато типів проблем виникають через те, що у Польщі немає сталої адміністративної традиції внаслідок різноманітних культурних та ідеологічних тенденцій, які спостерігаються в соціальному та політичному житті.

Перші системні зміни в управлінні були запроваджені з приводу реформ, які відбулися в інших сферах функціонування держави, наприклад, коли реформи, спрямовані на була проведена децентралізація держави. Місцева адміністрація була створена під час створення місцевих муніципалітетів у 1990 році. У 1999 році було створено другий і третій рівні місцевого самоврядування. встановлено, що також означало збільшення розміру місцевої державної адміністрації. Крім того, відбулися зміни в структурі управління внаслідок

утворення регулюючих органів, відповідальних за регулювання окремих галузей економіки. Розпочався процес деконцентрації адміністративних установ. У той же час значна його частина залишалася значною мірою роздробленою на різні невеликі установи, що характеризуються невеликим потенціалом для співпраці та створення ефекту синергії в рамках більшої мережі державних органів. Перші серйозні реформи внутрішніх структур урядової адміністрації були здійснені в січні 1997 року на основі законодавства 1996 року. Відтоді кожна правляча партія змінювала положення, хоча зміни стосувалися головним чином способу заповнення керівних посад у цивільних секторах обслуговування. Влада хотіла переконатися, що на керівні посади будуть наймані їхні довірені люди.

Уряд, який прийшов на посаду наприкінці 1993 року, запровадив пакет нормативних актів, згаданих вище, у 1997 році (Закон про державну службу), що створило нові рамки для державного управління в Польщі. Відбулося формальне відокремлення політично нейтрального корпусу державної служби від політичного класу [45].

Посади міністра та заступника міністра вважалися політичними, тоді як у аполітичних департаментах державної служби найвищу посаду займав генеральний менеджер канцелярії. До аполітичного органу входили також директори департаментів та їхні підлеглі, також були введені політичні кабінети міністрів. На той момент вважалось що державне управління Польщі має базуватися на французькій моделі державного управління. Ця модель припускає, що державна служба є окремим кар'єрним шляхом (система на основі кар'єри проти системи на основі посад). Чиновники приймаються на роботу на підставі окремого закону, вони мають високі гарантії збереження роботи на невизначений термін, деякі приймаються за призначенням. Водночас встановлювалися особливі умови для осіб, які подали документи на роботу в адміністрації (наприклад, відсутність судимості, заборона займатися підприємницькою діяльністю тощо).

Було визначено порядок прийому на роботу, а також концепцію корпусу державної служби, що складається зі службовців державної служби та посадових осіб державної служби (останні були призначені та досі розглядаються як коло посадових осіб, які мають намір обійняти вищі посади). Встановлювалося чотири категорії службовців, у тому числі категорія «А», яка складалася з осіб, здатних обіймати керівні посади. До категорії «Б» належали особи, які мають спеціальну професійну кваліфікацію. Створено Раду державної служби як дорадчий орган. Прем'єр-міністр відповідав за призначаючи членів на 6 років, у тому числі державних службовців, яким надано одну третину посад у раді [56].

Наступний уряд (2001-2005 рр.) також вніс зміни до Закону про державну службу 1998 р., структурно загальні рамки залишилися без змін, але були введені перехідні положення, які дозволяли наймати кандидати з-за меж корпусу державної служби на керівні посади в державній службі, без організації конкурсної процедури, на основі строкових контрактів. Посилився процес політизації управління. Однак Конституційний суд оскаржив частину нормативних актів, які стосувалися можливості найму осіб, які не є державними службовцями, на керівні посади. Однак у цей період виконуючими обов'язки директорів було прийнято багато людей, які не займали керівних посад раніше. Багато чиновників без політичних зв'язків не були прийняті новою владою і втрачали свої посади або переводилися на інші посади. Інколи рішення про реорганізацію офісів приймалося для того, щоб позбутися окремих чиновників. Досить часто проведення конкурсів відкладалося з метою продовження терміну роботи для людей, які були директорами та користувалися політичною підтримкою. Крім того, у багатьох випадках організовувалися конкурси для набору осіб, які приймалися на роботу виконуючі обов'язки чиновників, виявилися переможцями. Наприклад, у 2004 році з 1590 керівних посад 557 були призначені особам, які раніше працювали на посадах виконуючих обов'язки. За весь період правління Прем'єр міністра Л. Міллера лише 20 відсотків керівних

посад було зайнято за конкурсом. Були випадки затримки надання посад тим, хто виграв конкурси, але був не підтримується політичним керівництвом.

Крім того, було також багато порушень при заміщенні нижчих посад (відсутність інформації про конкурси у Віснику державної служби або вимоги конкурсу сформульовані таким чином, що їм відповідали лише обрані особи). Люди, яких підтримували політики, були працевлаштовані в бюджетні установи, де не було обов'язків працевлаштування відповідно до Закону про державну службу. Водночас спостерігалось небажання приймати на роботу випускників Національної школи державного управління.

Нові положення щодо конкурсних процедур були введені в кінці правління Альянсу демократичних лівих. Вони покращили становище людей, які не мали політичної підтримки. Нові правила означали, що доступ до інформації про конкурси став простішим. Положення вимагало розкриття інформації про кандидатів та результати конкурсу. Вони перешкоджали спроможності виконувати обов'язки директора у вигляді виконуючих обов'язки [59].

У 2005 році, влада країни повністю вирішила змінити загальну структуру державного управління. Його головним наміром було працевлаштування якомога більше людей із «відповідними зв'язками». Політики цієї партії показали особливу недовіру до наявного персоналу, зайнятого в державному управлінні. Вони вважали їх політично заангажованими, залежними від різних лобі тощо. Раніше вони проповідували потребу далекосяжних реформ декомунізація в центральній адміністрації тощо, але 10 березня 2006 року та 24 серпня 2006 року Парламентом було прийнято три нові закони, які встановили Національний резерв людських ресурсів, що складався з людей, яких уряд міг знайти на посади управлінців вищих посад. Це дозволило найняти працівників з інших видів роботи, без конкурсу, які не входять до складу урядової адміністрації.

Завдяки новому законодавству вони могли отримати статус державних службовців і призначатися на посади вищі посади, які до цього часу були

зарезервовані за державними службовцями - тими, хто працює на державній службі за номінацією. їм не доводилося, отже, брати участь у конкурсах (їх делегували до вищого стану), посади з установ, у яких вони раніше працювали). Нові правила скасували змагання на керівні посади державної служби.

Тодішня влада хотіла залучити до центральної адміністрації довірених людей, тих, хто працював в інших державних установах (як було сказано раніше, у Польщі є кілька типів публічних офіси, які регулюються іншими правовими системами). Під час за період дії нового положення на вищі посади було призначено 2018 осіб, звільнено - 882 особи [64].

Крім того, було скасовано посаду голови державної служби та закрито Апарат державної служби (його завдання перейшло до Офісу прем'єр-міністра). Так було з Радою державної служби (на його місці було створено аналогічний орган під назвою Рада громадської служби). Деякі положення залишили, наприклад, формулювання проміжної оцінки керівником. Відмінність між державними службовцями та працівниками державної служби зберігалася. Також зберігалася посада генерального директора управлінь, підпорядкованих начальнику управлінь.

Нові правила викликали значну критику в багатьох засобах масової інформації, також висловлену відомими експертами, які стверджували, що нове законодавство призведе до ще більшої втрати автономії адміністрація, а про працевлаштування вирішуватимуть політики. Вони вважали, що це сприятиме посиленню політичного клієнтелізму та рабства. У той же час, за словами одного з респондентів у дослідженні, постанова явно робила те, що інші робили тихо. Деякі публікації зазначали, що в результаті цих змін стало помітним зростання корупції. Безумовно, відбулася значна ротація на посадах. У першому півріччі 2007 року було 12,8 відсотка ротації, а в деяких офісах навіть більше 30 відсотків.

Починаючи з 2008 року, відбувалось поступова боротьба з політичним впливом на державне управління, однак модель підпорядкування адміністрації політичному класу проявлялась в різних формах.

По-перше, новий уряд скористався постановою попереднього уряду про Національний резерв людських ресурсів, щоб усунути деяких із тих, хто на вищих посадах мав політичні зв'язки з попереднім урядом. Було замінено 655 осіб на керівних посадах. Також на керівні посади без конкурсу приймали людей не з Національного резерву, за допомогою зміни назви посади, цього разу їх назвали «керівниками відділів», щоб обійти існуючі законодавчі норми.

Тоді Уряд у 2008 році відновив положення, відомі із закону, прийнятого в 1998 році. Знову було введено в дію закон, який вимагав проведення конкурсу на вищі посади, а також на інші посади. Проте конкурси не організовує відновлений голова державної служби, натомість вони проводяться в відомствах, зацікавлених у працевлаштуванні нових кадрів. Експерти зазначають, що нормативно-правових актів щодо порядку їх організації прийнято не було. Представник голови Держслужби не обов'язково входить до складу журі, але може контролювати хід конкурсів. Експерти відзначають, що конкурси проводяться за дуже різними процедурами. Немає стандартів, які б забезпечували оптимальний вибір кандидатів. Серйозну критику викликало і запроваджене рішення, згідно з яким на конкурсі обирають двох найкращих кандидатів, а керівник закладу обирає, з ким хоче працювати. Також було передбачено, що вищі посади можуть бути зайняті шляхом переведення з іншої посади або відрядження з керівної посади в іншу посаду. Це стало предметом критики експертів. На практиці 61 відсоток керівних посад було заповнено у 2009 році на основі цих положень [81].

Голова державної служби підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру, але Офіс державної служби не було відновлено. Закон відновив Раду державної служби у складі 15 осіб. Цей орган складався з представників усіх парламентських груп і представників прем'єр-міністра. Він залишався дорадчим органом при прем'єр-міністрі. Його робота полягає у висловленні думок, серед іншого, з питань, що стосуються державної служби, представлених Прем'єр-міністром, Головою Державної служби або з власної ініціативи Ради. Він може

коментувати проект стратегії управління людськими ресурсами на державній службі, фінансування державна служба, заробітна плата в державному бюджетному секторі у сфері державної служби, проекти законів у державній службі, центральне навчання державної служби, етика корпусу державної служби, призначення та звільнення з посади Голови державної служби.

Рада державної служби також оцінює, серед іншого, проведення кваліфікаційних процедур на державній службі та може направити представника для спостереження за перебігом процесу добору, який здійснюється на вищу посаду державної служби [3].

Уряд, і особливо правляча партія, виявляли несхильність до державного управління. Вона критикувала її бюрократичний спосіб функціонування, навіть зменшення шансів розвитку Польщі.

Під час економічної кризи, яка почалася в 2008 році, уряд погрожував скоротити бюрократію, маючи на увазі скорочення чиновництва. У 2012 році парламент прийняв спеціальний закон, який передбачав механічне скорочення чисельності державних службовців на 10 відсотків майже у всіх установах. Однак Конституційний суд поставив закон під сумнів. Але, кількість випускників Національної школи державного управління скоротили. Крім того, уряд запровадив довгострокову заморозку зарплат в апараті. Це пояснювалося тим що був економічний спад, але чиновники сприйняли це як огиду до їхньої роботи.

Після 2010 року була помітна спроба проведення «м'яких» реформ, спрямованих на підвищення ефективності управління. У деяких стратегічних документах держави почали формулювати ідею про те, що державне управління є стратегічним ресурсом, необхідним для всебічного розвитку країни. У 2012 році уряд запровадив постанови, які мали визначити рамки управління персоналом на державній службі. Це була спроба досягти вищого рівня професіоналізму, вищої продуктивності. Голова державної служби розробив

план дій, де основним пріоритетом було створення кращого середовища для застосування належних практик управління.

Намір полягав у запровадженні деяких елементів управління людськими ресурсами на державній службі, кращого узгодження навичок із завданнями. Діяльність з організації управління персоналом, найму та було оголошено вступ до роботи, мотивацію, розвиток та навчання та припинення трудових відносин. Розроблено методичні рекомендації для офіс-менеджерів. Але відчутних результатів від цієї діяльності не було. Так само можна оцінити вплив реалізації кількох проектів, спрямованих на підвищення професіоналізму адміністрації, які фінансувалися з фондів ЄС. За словами самих посадовців, жодних результатів від дій, які були вжиті для покращення підготовки чиновників та їх професійного розвитку, не було [50].

Уряд також намагався модернізувати адміністрацію в рамках стратегії під назвою «Ефективна держава 2011-2020». Але це не документ, спрямований на покращення функціонування державного управління, а радше загальні механізми управління, проте було оголошено про процеси комп'ютеризації адміністрації, оскільки спостерігається низьке використання ІТ-інструментів, а також більша інституційна ефективність держави, в тому числі. оптимізація урядових організаційних структур.

Йшлося про управлінську модель публічного менеджменту (орієнтованість на громадянина та діалог, періодичне вимірювання результатів, підхід на основі завдань), формування так званих soft skills, а також міжособистісні тощо.

Стратегія передбачає, що «Цифрові технології дозволяють підвищити прозорість діяльності влади, доступність ресурсів державного сектору, залучення громадян до управління та ефективність державного управління» [65].

У 2015 році на парламентських і президентських виборах знову перемогла партія «Право і справедливість», за кілька тижнів свого правління партія внесла поправки до закон про державну службу. Найвищі посади заміщені шляхом

номінації, у тому числі й посади генерального директора. Таким чином, керівні посади державної служби виключаються з процедури відкритого та конкурсного набору.

Посаду голови державної служби збережено, але її вплив на державну службу досить обмежений. На посаду можуть бути призначені кандидати зі стажем роботи на керівних посадах п'ять років посада в державній адміністрації або семирічний досвід управління в підрозділах сектору державних фінансів. Кандидат не повинен відповідати вимогам не бути членом жодної політичної партії партії протягом останніх 5 років. Раду державної служби було скасовано, але замість неї створено аналогічний орган – Раду державної служби.

Чимало критики викликали нові положення щодо контрактів з державними службовцями, які обіймають вищі посади. Передбачалося, що вони будуть автоматично припинені через 30 днів з дати набрання чинності зміненням законом, якщо цим співробітникам не будуть представлені нові умови роботи та винагороди на наступний період або якщо вони не приймуть запропоновані умови. Виняток становив лише призначених державних службовців.

Опозиція звинуватила уряд у ліквідації державної служби в Польщі. На їхню думку, порушено статтю 153 Конституції, яка говорить, що «з метою забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого та політично нейтрального здійснення державної діяльності в апаратах державного управління діє службовий корпус».

Правляча партія стверджує, що колишні нормативні акти були вигаданими, а важливим є те, що уряду потрібні лояльні чиновники для здійснення значних політичних реформ [69].

Вищеописані реформи та зміни мали на меті охарактеризувати систему державної служби та особливо показати систему найму, розроблену на вищі посади. Звичайно, державне управління набагато складніше і містить додаткові компоненти, тому для створення більш цілісної та збалансованої картини реформування системи державного управління варто розглянути базовий рівень

системи державного управління, а саме місцеве самоуправління та його реформування в Польщі.

У Польщі процес децентралізації було розпочато в 1990 році зосередження на забезпеченні та зміцненні місцевої автономії та територіальній реформі місцевого державного управління. Перша стадія реформи була розроблена в 1990 році, встановивши справжню інституційну та фінансову децентралізацію. У березні 1990 року було прийнято «Закон про територіальне самоврядування», тоді ж відбулися перші вільні муніципальні вибори в Польщі.

Реформа 1990 р. змінила територіальний устрій с країни, встановивши систему управління на трьох рівнях: гміни, повіти та воєводства, надавши гмінам місцеву адміністративну владу, як основним територіальним одиницям із середньою чисельністю населення близько 7 тисяч осіб. Комуни були єдиною ланкою місцевої громади, яка координувалася, звичайно, центральною владою, але з місцевим фінансуванням. Пізніше польський уряд був змушений переглянути цей акт, враховуючи нерівність ресурсів, доступних на рівні підрозділів, і мав допомогти місцевим бюджетам покривати існуючі витрати.

Починаючи з того ж року, розпочались важливі реформи системи управління, зосереджуючись, насамперед, на її децентралізації. Місцеве державне управління було одним із основних аспектів у процес децентралізації польської держави, щоб підготуватися до реформування посередницької адміністрації просувалося до 1993 року, коли їх було припинено з політичних причин. З 1994 по 1996 рр. було вжито низку часткових заходів, але після виборів 1997 р. реформа децентралізації в Польщі була відновлена, намагаючись реалізувати регіональну децентралізацію. Конституція 1997 р. регулює відносини між державною та місцевою адміністрацією. Але надзвичайно важливі зрушення були зроблені лише в 1998 році, коли було досягнуто глибокої перебудови польської адміністративної системи. 1 січня 1999 р. набув чинності новий територіальний поділ Польщі, який призвів до посилення реформа децентралізації державного управління [72].

У 2002 році були внесені зміни щодо місцевих виборів, у тому числі впровадження досвіду прямих виборів мерів. А з 2003 року місцева громадськість та адміністрація були піддана глибокій реформі: були прийняті закони, які передбачали основні принципи місцевої автономії: територіальну адміністративну децентралізацію, фінансову автономію та чітке розмежування повноважень на місцевому рівні.

Відповідно до реформи децентралізації кожна з трьох територіальних одиниць адміністративного поділу Польщі має свої особливості. Відтак державна адміністрація представлена воєводствами. Центральна влада делегувала значну частину своїх повноважень до 49 «воєводств» або префектур, після відмови від старої системи, що складалася з 17 регіонів і понад 300 повітів, при цьому воєводство було виділено як проміжний ешелон в адміністративній структурі Польщі. Воєводство є найбільшою адміністративною одиницею державної субнаціональної організації, будучи фундаментально перебудованою, кількість воєводств скорочується і наділяється сильним самоврядуванням. Регіон складається з асамблеї, яка обирається загальним виборчим правом, і колегіальної виконавчої влади, обидва очолювані «маршалом» або президентом. До повноважень воєводства відноситься народна освіта, в тому числі вища освіта, економічна діяльність, культурна діяльність, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, соціальне обслуговування, водне господарство, регіональна служба автомобільних доріг та охорона навколишнього середовища, захист прав споживачів, оборона, боротьба з безробіттям. Воєводство також є делегованим виборчим округом у державі. Основними джерелами доходів є надходження від податку на власне майно та бюджетні установи. Керівництво адміністрацією здійснює сеймик і виконавчий директор Маршалек. Урядова адміністрація підпорядковується губернатору (воєводі), призначеному прем'єр-міністром. Губернатор представляє міністрів і контролює діяльність місцевої адміністрації, стежачи за законністю актів територіального колективу. Він відповідає за громадську безпеку та поліцію. Він може зупинити виконання рішення,

прийнятого територіальним колективом, якщо визнає, що воно суперечить закону [11].

Основним показником якості діяльності воєводства є ефективність управління та найкраще використання потенціалу краю. Воєводство зазвичай налічує кілька мільйонів жителів, має економічний, організаційний та науковий потенціал, особливо у сфері інновацій (університети та науково-прикладні інститути), а також має культурний та творчий потенціал.

У 1993 році відбулися перші спроби створення другого рівня місцевого самоврядування: повітів, які представляють проміжний між воєводством і гміною рівень публічної адміністрації. Структура та обов'язки подібні до воєводств, але на нижчому рівні.

Повіт складається з ради, обраної загальним голосуванням, і виконавчої влади здійснював «староста», призначений Радою. На відміну від гміни, відповідальної за місцеві завдання, яка не була призначена прямо для інших рівнів управління, повіт може діяти лише в тих сферах, у яких це надає закон, а саме: середня освіта (включаючи загальні, професійно-технічні та спеціальні школи), охорона здоров'я, соціальне забезпечення, дорожня служба, культура, відпочинок, туризм, реєстрація землі, громадський порядок і безпека, цивільний захист, боротьба з безробіттям, захист прав споживачів, утримання будинків і громадських об'єктів, охорона навколишнього середовища і природних ресурсів, громадський порядок і безпека громадян, захист від повеней, запобігання пожежам та інші явища, які становлять загрозу для здоров'я людини та навколишнього середовища.

Повіт має окремий бюджет, його доходи не залежать від доходів гмін. Повіт не займає нагляд за діяльністю гмін, не може відбирати їхні права і втручатися в їхнє фінансове управління. Фінансово автономний повіт може проводити власну бюджетну політику. Розмір повіту обирається виходячи з того, щоб уся діяльність його адміністрації могла перебувати під безпосереднім контролем виборців [27].

Після виборів у Польщі влітку 1989 року першим із трьох територіальних одиниць було створено гміну, яка стала основною територіальною одиницею польського державного управління. Процес децентралізації розпочато на найнижчому рівні державне управління та роль «гміни» (муніципалітетів) було посилено. Гміна залишалася найважливішим децентралізованим ешелonom, будучи базовим рівнем державного управління в Польщі, на рівні якого задовольняються найважливіші колективні потреби місцевої громади.

Сьогодні існує близько 2500 комун, кількість яких не змінилася реформи, включаючи села та міста різної величини, із середн населення близько 7 тисяч жителів. На території гміни передбачено функціонування як законодавчих, так і виконавчих структур. Основним представницьким політико-правовим органом гміни є рада гміни. Основні повноваження рад зосередженні на схваленні бюджету, стратегій (програм) розвитку, розпорядженні майном та ін. Виконавча влада покладається на мера, який обирається муніципальною радою [6 с.23].

Гміна несе відповідальність за всі завдання, які були доручені закон до інших адміністративних суб'єктів: регіональне планування, управління майном, охорона навколишнього середовища та природних ресурсів, водне господарство, дороги, вулиці, мости, площі та муніципальне управління дорожнім рухом, водопостачання, каналізація, евакуація та поводження з побутовими відходами, підтримання чистоти, порядку та санітарія, поводження з міськими сміттєзвалищами, забезпечення електроенергією, теплом і газом, місцевий громадський транспорт, медичні послуги (головним чином амбулаторне лікування), передача майна громадського фонду, просторовий план, охорона землі та навколишнього середовища, дорожня служба, розподіл електроенергії, дошкільна та початкова освіта, сприяння культурі та спорту, управління ринками та державними коштами, пожежна безпека, соціальні послуги, соціальне житло та державна цивільна служба.

Для більш ефективного виконання своїх функцій гміни можуть утворювати допоміжні одиниці управління солецтва (на рівні сільських гмін),

селища (у гмінах місько-сільського походження) та райони (у містах). Доцільність формування перелічених ланок управління полягає у значних розмірах гмін: в середньому вони складаються з 10–11 населених пунктів, які об'єднують 7–8 тис. жителів. У солецтвах основні політичні рішення приймаються загальними зборами. Виконавчим органом є солтис, виконавчі функції якого допомагає здійснювати солецька рада. Правом брати участь у зборах солецтв володіє населення, яке має право голосу. Аналогічно солецьким функціонують органи у селищах та районах.

Для виконання суспільно-політичних завдань, які виходять за межі однієї гміни, Законом передбачено можливість створення об'єднання зацікавлених громад, повноважними органами яких виступають між гмінні ради. Їх права затверджуються в прийнятому радою статуті, який визначає учасників і терміни співпраці, мету і назву об'єднання, керівні органи, сфери діяльності і завдання об'єднання та їх структуру, засади ліквідації спілки тощо. Іншою формою співпраці є підписання між гмінних угод, наприклад для доручення(передоручення) виконання завдань однієї чи кількох гмін іншій з метою реалізації окреслених соціальних завдань. При цьому гміна, яка виконує доручене завдання, переймає права і обов'язки гміни-доручителя, а гміна-поручитель забезпечує необхідне фінансування діяльності[8].

Спільними рисами всіх трьох рівнів місцевого самоврядування в Республіці Польща є:

1. На чолі ради гмін, повітів і воєводств стоїть голова, обраний з її складу більшістю голосів; його основні функції - скликання рад і організація процесу голосування;
2. Основними формами роботи депутатів усіх рівнів є участь у сесіях та сесійних комісіях (постійних і позачергових); останні в більшості випадків мають галузевий характер; Предмет діяльності комісії, характер, кадровий склад, внутрішня організація та розпорядок роботи є предметом діяльності ради місцевого самоврядування та визначаються відповідно до її положення, яке є

основним нормативним документом, спрямованим на доповнення положень ради. Закони; обов'язковим для рад усіх рівнів місцевого самоврядування є наявність ревізійної комісії, основними завданнями якої є контроль за виконавчим органом, а також організаційними та допоміжними підрозділами (у випадку комун);

3. Законодавчі органи місцевого самоврядування всіх рівнів і радники (мер, мер, президент) обираються на чотири роки. З метою забезпечення виконання місцевим самоврядуванням визначених законом завдань в адміністративній сфері законодавець передбачив систему нагляду та контролю за його діяльністю. Його основна мета - забезпечити належне виконання завдань державної адміністрації та підтримувати її діяльність у правовому полі. Основними органами, уповноваженими здійснювати адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, є прем'єр-міністр, воєводи та регіональні податкові адміністрації - рахункові палати. Зокрема, прем'єр-міністр має право розпускати органи місцевого самоврядування у разі порушення конституційних положень або правових актів, прийнятих парламентом [63].

Ефективність системи державного управління Польщі станом на 2021 Світовий банк оцінює на рівні 63 бали зі 100 можливих, що є досить високим показником порівняно з Україною в якій майже вдвічі нижча оцінка на рівні 36 балів зі 100 можливих, політична стабільність та відсутність тероризму в Польщі оцінено на рівні 61 пункту тоді як, в Україні починаючи з 2014 року цей індикатор коливається на рівні 5-12 балів, такий низький показник обумовлений не стільки слабкою стабільністю державних інститутів, скільки довготривалій терористичній загрозі з боку Російської Федерації [75].

Ще однією організацією, що оцінює успіхи в державному управлінні є Міжнародний фонд Бертельсмана, станом на 2022 рік рівень державного управління в Польщі оцінений на середній рівень, 5.3 бали з 10 можливих це зумовлено зокрема тим, що досить сильне громадянське суспільство та високу політичну участь населення, поляризація суспільства все ще відчутна [47].

Створений ворожий клімат і мова ненависті, яку висловлюють праві та ультраправі платформи та групи в першу чергу по відношенню до національних меншин. Крім того в останні роки з боку влади прослідковується прийняття неоднозначних рішень, таких як тиск на неурядові організації шляхом створення їх реєстру та виокремлення тих організацій, що фінансуються ззовні. Також, після прийняття постанови щодо заборони абортів урядом країни восени 2020 року, викликали ряд демонстрацій, спрямованих проти уряду, однак зустріли надмірну реакцію поліції, а часто й насильство з боку правоохоронців, на що влада ніяк не відреагувала.

Слід також відзначити, що інституційні механізми вивчення політики через оцінку регуляторного впливу майже не використовуються в Польщі. Попередні уряди розробили ці інструменти та мали на меті професіоналізувати персонал канцелярії, міністерств, парламенту та державного управління. Однак з 2015 року уряд або більше не використовує ці інструменти, або використовує їх у більш політизований спосіб. Експерти з питань політики надають поради уряду, але вони в основному відбираються на основі партійних критеріїв. Отже, здатність уряду замінити невдалу політику інноваційною обмежена. Крім того, багато законопроектів готуються поспіхом, а швидкість законотворчості часто призводить до неякісних законів. Нещодавно Сенат намагався внести зміни до законів, але ці спроби переважно ігноруються сеймовою більшістю.

Уряд не проводить громадські слухання з незалежними експертами та соціальними партнерами. Як наслідок, вивчення політики та ретельні консультації щодо законопроектів рідко можливі, що ще більше знижує якість законів. Крім того, такий підхід свідчить про неповагу влади до демократичних процедур та відкритого обговорення.

Отже, Польща є прикладом того, як можна модернізувати державу, спираючись на принципи децентралізації та місцевої автономії. Завдяки створенню сильних регіональних одиниць з відносно високою автономією,

регіони отримали здатність до довгострокового соціально-економічного розвитку, реформа сприяє функціонуванню та розвитку демократії в країні.

Варто відзначити, що наслідки процесу реформування системи державного управління призвели до ефективного управління місцевою владою, яка досягає успіху в самоуправлінні та вирішенні громадських справ на основі місцевої автономії. Водночас на рівні центральної влади Польща все ще, має низку проблем пов'язаних із політизацією ключових державних посад, та низької ефективності в реалізації загальнодержавних програм та стратегій.

2.2 Досвід реформування системи державного управління в Ізраїлі

Сучасна соціально-політична, економічна та безпекова ситуація в Україні пов'язана з повномасштабною військовою агресією з боку РФ, поставила перед керівництвом держави чимало завдань та проблем. Зважаючи на те що основними союзниками України є країни ЄС та США, а основним посилом українців до західних партнерів є те, що Україна захищає європейські цінності. В такій ситуації політична еліта не може згорнути всі початі політичні реформи, навіть якщо вони не на часі, тому виникає потреба в пошуку шляхів та альтернатив у вирішенні проблем функціонування політичної системи та державного управління в ситуації постійної загрози національній безпеці держави. Одним із найяскравіших прикладів ефективного функціонування політичної системи та державного управління є Ізраїль, який з початку здобуття незалежності пережив більше десятка війн та перебуває у стадії невирішеного конфлікту із багатьма країнами на близькому сході.

Зародження державності Ізраїлю відбулось під британським мандатом у Палестині в 1917-1948 роках. Британці надали єврейській громаді велику автономію в управлінні своїми справами. Вона самостійно обирала своїх лідерів, мала незалежну політичну систему та створювала власні організації, за допомогою яких можна було розвивати економіку, надавати державні послуги та

створювати інфраструктуру. Після отримання незалежності Ізраїль у 1948 році, організації єврейської громади разом із національною профспілкою стали ключовими гравцями в політичному житті країни. Протягом багатьох десятиліть країна дотримувалася ідеології своїх засновників, яка базувалася на європейських уявленнях про суверенітет держави. У результаті державні установи здійснювали централізований контроль над державним управлінням, економічна система була сильно політизована, а політичні партії контролювали більшу частину розподілу ресурсів.

У 1959 році ізраїльський парламент ухвалив Закон про державну службу, який заклав основу державної служби Ізраїлю. Закон був розроблений, щоб обмежити політичний вплив на надання робочих місць і вимагав від людей змагатися за них. Однак він також звільнив багато посад від вимоги конкурсних заявок, що надало право уряду здійснювати ці призначення. Ці посади діляться на чотири категорії:

- 18 конкретних керівних посад, включаючи генерального директора кожного міністерства, генерального прокурора, комісара державної служби, урядового секретаря та 14 інших посад.
- 72 посади зі «списку винятків», включно з такими керівними посадами, як державний прокурор, директор податкової служби та генеральний адміністратор, які потребують професійної, нормативної чи наукової експертизи.
- 5 «довірених посад», які є молодшими посадами (водії, радники, секретаріат, помічники та головний офіс) в офісах прем'єр-міністра, міністрів, заступників міністрів та генеральних директорів у кожному міністерстві.
- 11 дипломатичних посад у ситуаціях, коли існує «делікатна політична ситуація або відносини» [57 с.43].

Як наслідок, на державній службі Ізраїлю набагато більше політичних призначенців, ніж в інших розвинених країнах. Незважаючи на те, що феномен політичних призначень пішов на спад у 1960-х і 1970-х роках, централізований контроль державного управління все ще залишається характерною рисою

суспільного життя Ізраїлю. На додаток до сильного централізованого контролю в політичних та адміністративних системах, Ізраїль страждав від того, що було описано як некерованість, тобто нездатність осіб, які приймають рішення, формулювати державну політику та ефективно втілювати її з часом. Враховуючи реальну політичну нестабільність, довгострокові стратегічні міркування відходять на другий план, ніж короткострокові міркування в поведінці урядових гравців. Проблема некерованості безпосередньо пов'язана з політично нестабільним середовищем Ізраїлю.

Розвиток державного управління в Ізраїлі з 1950-х років і далі відбувався під впливом політичних, соціальних та економічних процесів, характерних для ізраїльського суспільства. Немає сумніву, що війни та політико-соціальна нестабільність, такі події як Шестиденна війна Війна Судного дня, Перша і Друга Ліванські війни та дві Інтіфади, які змінили обличчя ізраїльського суспільства, вплинули також на поведінку та характер громадськості сектора. На додаток до цього, політичні зміни, такі як політичний переворот 1977 року в який Лікуд замінив Лейбористську партію після багаторічної влади впливав на державне управління. Економічні зміни, наприклад економічна криза в на початку 1980-х років, після чого був прийнятий План економічної стабілізації, який змінив форму взаємовідносини між приватним сектором, урядом і профспілками мали значний вплив на ізраїльське суспільство, включаючи державний сектор та його бюджетування процеси.

Необхідність реформування ізраїльського державного управління була в центрі уваги багатьох урядових і неурядових комітетів між 1960 і 1990 роками, які приймали активну участь в обговоренні та створенні стратегій реформування державного управління в державі. Прикладами таких організацій є Комітет Горовіца (1963), Комітет Мозеса (1965), Комітет Занбара (1981), Комітет Лоренца (1985), Комітет Дрора (1986), Комітет Зусмана (1989) і найважливіший - Комітет Куберського (1989). Рекомендації комітетів стосувалися різних

компонентів: фінансового менеджменту, аудиту та ефективності, персоналу та організації [52].

Мета Комітету Куберського полягала у всебічному огляді державної служби та надання рекомендацій щодо її вдосконалення. Опублікований у 1989 році звіт комітету містив рекомендації щодо:

- (1) перегляду цілей і завдань державної служби,
- (2) встановлення чітких меж для політичної участі в державному управлінні, (3) покращення обслуговування населення шляхом зменшення участі уряду,
- (4) посилити управлінську спроможність генеральних директорів шляхом надання їм більшої свободи дій і гнучкості,
- (5) передати повноваження від Міністерства фінансів до операційних підрозділів, таким чином децентралізувавши контроль [60].

Однак, незважаючи на те, що особи, які приймають рішення, здавалося, були захоплені ідеями Комітету Куберського та прийняли їх одноголосно, а деякі стверджували, що розуміють важливість питання та бажають покращення, на практиці його основні рекомендації не були реалізовані.

Враховуючи радикальність звіту Куберського, Ізраїлю знадобилося 6 років, щоб почати рухатися до змін. У 1994 році Ізраїль пережив найсерйознішу спробу справжньої реформи державного управління - не поступової, а систематичною та комплексною. Дотримуючись рекомендацій Комітету Куберського, І. Галнур новий Уповноважений з питань державної служби, розробив план кроків, що генерують зміни, щоб поєднати комплексну реформу з вибірковими короткостроковими змінами. Він прийняв підхід «вибіркового радикалізму», щоб просувати розроблену реформу. Зіткнувшись із традиційною опозицією потужного Міністерства фінансів, комісія з питань державної служби сама по собі не змогла здійснити єдину, централізовану реформу. Ухвалення більшості детальних рекомендацій Звіту Куберського не було реальним варіантом, оскільки прийняття такого радикального вибору вимагало серйозного

перегляду законів про державну службу, початкові кроки щодо впровадження змін відбувались ззовні комісії з питань державної служби, залишаючи його перетворення на підрозділ політики та нагляду на наступний етап. Оскільки мета полягала в тому, щоб змінити адміністративну культуру Ізраїлю поступово, початкова увага буде зосереджена на заміні та перенавчанні вищого персоналу державної служби за допомогою нових методів найму, винагороди та професійного навчання без відриву від служби в спеціальному державному управлінні, і політичній школи. Ідея полягала в тому, що новий старший персонал згодом стане агентом змін, який встановить більш чіткі межі між політичними та адміністративними призначеннями. У 1995 році Б. Нетаньяху вперше став прем'єр-міністром. Комісія з питань державної служби на чолі з І. Галнуром вважався загрозою для політичних призначень, які були традиційним інструментом контролю над адміністративним апаратом. Таким чином, комісію було переміщено до офісу прем'єр-міністра, а також призначено нового комісара державної служби Ш. Голландера, який займав цю посаду 14 років і не був зацікавлений у продовженні реформ [61].

Протягом цих 14 років ізраїльські політики не продемонстрували жодної реальної мотивації брати участь у стратегічній, цілеспрямованій поведінці, яка сприяла б реалізації порядку денного реформи та її цілей. Жоден із нових урядів, ані правих, ані лівих, не продемонстрував справжньої відданості чи мотивації просувати реформи. Вони раз по раз призначали Ш. Голландера керівником комісії з питань державного управління. До Верховного Суду було подано кілька клопотань про його відсторонення від посади, наголошуючи на його тривалому перебуванні на посаді, лише тиск з боку неурядових організацій змусило голову комісії покинути свою посаду добровільно без втручання суду.

Після цього було розпочато кілька невдалих спроб поступових реформ, так був створений «штаб реформ», під час уряду прем'єр-міністра Е. Барака (1999–2001), і прийнята рекомендація прийняти модель, подану міністру фінансів Б. Нетаньяху в травні 2004 року. З 2000-х років кілька подій, переважно

спорадичних ініціатив або відбулися конкретні зміни, які можна вважати поступовими або невдалими спробами реформ. У 2003 році урядовий економічний план, який містив далекосяжні заходи щодо оподаткування та ринків капіталу, відновив спроби скоротити державний сектор. У 2004 році урядові установи (міністерства) і допоміжні підрозділи отримали посилений контроль над такими сферами, як рішення щодо рівня персоналу, нормативні зміни, призначення виконувачів обов'язків, приватні дозволи на роботу, візи для навчання за кордоном, компенсація працівникам, погодинна зайнятість в особливих ситуаціях і підписання контрактів. . У 2006 і 2007 роках їм було дозволено керувати внутрішніми тендерами та своїми офісами на обмежених рівнях. Однак ці заходи були поступовими і не були частиною комплексної реформи. У 2007 році комісія з питань державного управління запропонувала структурні зміни, включаючи новий підхід до управління державними департаментами та допоміжними підрозділами. У 2008 році Генеральний прокурор і Офіс прем'єр-міністра створили міжміністерську групу для вирішення професійних проблем і змін, спрямованих на покращення обслуговування, поступових спроб, які так і не досягли зрілості. Ці рішення, не вилилися у радикальні інституційні зміни, а скоріше діяли кумулятивно і неофіційно. Різні державні слідчі комітети, а також професійні комітети, рекомендували довгий список змін у взаємозв'язок між політичним керівництвом і професійним рівнями, а також структурні зміни в державному секторі, щоб зробити його більш професійним і сучасним [73].

У 2010 році Ізраїль приєднався до ОЕСР «Організація економічної співпраці та розвитку», і цей крок зміцнив розуміння ізраїльськими керівниками необхідності реформ в тому числі і в сфері державного управління. Влітку 2011 року Ізраїль пережив безпрецедентну хвилю протестів, пов'язаних із соціально-політичними невдоволенням населення, насамперед з вимогами змінити політику та відбудувати державу загального добробуту. Згодом уряд заснував Комітет Трахтенберга для розробки рекомендацій щодо соціально-економічних

змін. Через кілька місяців було створено профільну комісію для перегляду структури апарату державної служби. У звіті комітету рекомендовано налагодити різні процеси та структури в офісі прем'єр-міністра, скоротити кількість політичних призначень і зміцнити Раду національної безпеки як професійний персонал, який консультує прем'єр-міністра. У жовтні 2011 року уряд прийняв рішення про системні зміни для посилення планування державної політики, впровадження та адміністративної гнучкості - у дусі рекомендацій Звіту Трахтенберга. Невдовзі після цього уряд створив команду для реформування управління персоналом у державній службі та узгодження її можливостей із мінливими потребами Ізраїлю шляхом створення необхідної культури, лідерства та механізмів[51].

У вересні 2012 року була розпочата серйозна спроба комплексного реформування. Групу реформаторів очолив новий уповноважений з питань державної служби М. Даян, який призначив Р. Цура керівником штабу і водночас очолюватиме проект. Першим завданням Р. Цура була координація підкомітетів і розробка звіту про те, як реалізувати реформу. Щоб збільшити шанси на реалізацію, план спирався на дві основні концепції. Першим було «впровадження як процес» і «телескопічний підхід», починаючи з невеликих змін і щороку переходячи до більш складних реформ. Початковий етап був зосереджений на реформі окремих відділень (пілотних офісів, які спочатку були обрані для впровадження основних компонентів реформи). На основі отриманої інформації програму було скориговано та застосовано ще в 31 офісі. Друга концепція полягала в створенні кругового та спірального процесу, що відображає ідеї, що виникають на будь-якому етапі програми. Використовуючи цю стратегію, комітет визнав необхідність реформування фундаментальних основ державної служби, включаючи її основні цінності, організаційну культуру та мову.

Таким чином, чотирирічна програма складається з наступних кроків:

- формулювання стратегії,

- забезпечення ресурсів, необхідних для реформи,
- розбудова діяльності з використанням наявних ресурсів і
- оцінка результатів [58].

Таким чином, його спрямованість і зусилля відрізняються залежно від етапу впровадження (там само):

2013: Більшість зусиль зосереджено на проектуванні реформи та формулюванні її впровадження в офісах.

2014: Застосування реформи в кількох міністерствах, перевірка концепцій і політик, а також розвиток різноманітних ідей з цього.

2015: Реалізація цих ідей та оновлення плану, а також впровадження другого раунду в 10 інших міністерствах.

2016-2017: Завершення впровадження реформи в усіх органах влади.

На кінець 2017 року було реалізовано 15 основних елементів реформи:

1. Розробка, управління та оновлення багаторічної стратегії системи людського капіталу в уряді;
2. Формулювання та засвоєння теорії людського капіталу, унікальної для державних органів;
3. Делегування повноважень урядовим міністерствам і підвищення адміністративної гнучкості;
4. Удосконалення управління та розвитку вищого персоналу державної системи (включаючи термін повноважень від чотирьох до шести років);
5. Створення та функціонування школи для вищого керівництва, уряду та менеджменту – «Національний Мідраша»;
6. Налагодження та проведення процесу оцінки та опитування організаційного клімату в усьому міністерстві під назвою «найкраще місце для роботи в країні»;
7. Створення та впровадження процесу оцінювання працівників у диференційованій моделі під назвою «для майбутнього всіх нас»;
8. Сприяння досконалості та визнання співробітників;

9. Створення та функціонування процесів управління кар'єрою та прискорення мобільності на державній службі;

10. Переоцінка системи навчання та поширення знань на державній службі;

11. Скорочення часу та вдосконалення процесу перевірки та найму на державну службу;

12. Створення та використання механізмів управління знаннями та інформацією в уряді;

13. Удосконалення та підготовка системи управління людським капіталом;

14. Створення системи управління людським капіталом на основі технологій; 15. Формулювання та впровадження етичного кодексу [76].

Звідси ми можемо структурувати всі сучасні організації державного управління Ізраїлю, для знайомства з вертикаллю державного управління в державі та опису її особливостей:

- Урядові міністерства
- Допоміжні підрозділи
- Статутні органи (державні корпорації)
- Місцева влада
- Недержавне публічне управління

Уряд Ізраїлю діє на підставі закону «про уряд та органи центральної влади» 1968 року який передбачає, що Уряд є головним виконавчим органом держави і складається з Прем'єр-міністра який його очолює та інших міністрів. Характер взаємозв'язків між різними міністерствами значною мірою впливає на здатність урядових міністерств ефективно взаємодіяти. Що стосується державного управління, прийнято розрізняти штатні міністерства, які відповідають за планування, розподіл повноважень і ресурсів (такі як офіс прем'єр-міністра та міністерство фінансів), а також виконавчі міністерства, відповідальні за виконання рішень кнесету та уряду. Апаратні міністерства, за визначенням, є основною рушійною силою в роботі уряду. Наприклад, дослідження, яке вивчало баланс сил між різними учасниками сфери політики охорони здоров'я в Ізраїлі,

зосереджуючись на питанні відносин між політиками та посадовими особами та прозорості процесу державного бюджету, вказали на бюрократів у Міністерстві фінансів як на домінуючих і найбільших потужних гравців у цій сфері, хоча їхня влада не завжди є абсолютною. Важливою особливістю функціонування уряду країни є досить значна впливовість міністерства фінансів Ізраїлю, яке відповідає побудову та контроль державного бюджету, оподаткування громадян і підприємств, обслуговування державного боргу, роботу митних управлінь, регуляцію фондової біржі та роботи корпорацій в Ізраїлі, контроль всіх питань, що стосуються ринків капіталу в Ізраїлі, крім того міністерство фінансів задля оптимізації державного бюджету можуть приймати рішення щодо скорочення фінансування чи відмови фінансування галузей, урядових програм які вважають недоцільними на власний розсуд, так наприклад, у 2019 році міністерство фінансів прийняло рішення, щодо скорочення числа працівників та витрат дипломатичних установ у більшості держав світу, що призвело до страйку, який був оголошений робочим комітетом Міністерства закордонних справ і Міністерством оборони Ізраїлю. Слід зазначити, що відповідно до закону Про бюджетні основи, затвердження бюджетів деяких організацій, визначених як «фінансовані організації», підлягає затвердженню міністра фінансів. Таким чином міністерства виконавчої влади також можуть впливати на поведінку уряду, як правило, відповідно до сфери їхньої діяльності та наявних у них бюджетів [66].

Допоміжні підрозділи- є частиною центрального уряду, які зазвичай діють у відносній автономії. Ця автономія виражається головним чином у наявності окремого бюджету та окремих призначень очільників підрозділів та осіб що займають в них ключові посади. У Законі про державну службу, допоміжний підрозділ визначається як «підрозділ у міністерстві, якому Комітетом з питань служби надано адміністративні повноваження міністерства відповідно до правил, які застосовуються на державній службі». Основна структурна перевага допоміжних підрозділів полягає в тому, що їхня чутливість до змін і політичної

нестабільності нижча, ніж у керівництва урядового міністерства. Тому в багатьох випадках допоміжний підрозділ є кращим виконавчим органом, тому для забезпечення, внутрішньої стабільності в державі, допоміжні підрозділи виконують основоположні завдання, які забезпечують діяльність всього організму державної системи управління [67].

Важливо відзначити Комісію з питань державної служби - важливий підрозділ, який входить до складу офісу прем'єр-міністра і керує державною службою в Ізраїлі. Очолює Комісію Уповноважений з питань державної служби, який призначається самим урядом і підпорядковується Прем'єр-міністру. Повноваження Уповноваженого були визначені в Законі про державну службу. Завданням Комісії є реалізація політики уряду з питань управління та людських ресурсів. У цьому контексті він відповідає за координацію роботи та розподіл обов'язків між урядовими підрозділами, затвердження терміну перебування на посаді службовців у державних міністерствах, призначення працівників за тендером, навчання службовців, встановлення дисципліни на державній службі тощо.

Статутні органи - це організації, які є окремими юридичними особами, що надає їм більшу гнучкість в управлінні та відносно незалежність. Той факт, що це організації, створені згідно з окремим законом, є причиною того, що вони називаються статутними органами. Вони наповнюють різноманітність державних обов'язків і часто делегуються певними державними повноваженнями. Їх називають «державними корпораціями», «статутними корпораціями», «корпораціями за законом», «центрами» тощо. Кожен такий орган засновується спеціальним законом і діє відповідно до особливих умов, які були викладені в законі про заснування.

Статутні повноваження, як правило, призначені для виконання обов'язків, які з різних причин не підходять для урядових міністерств, такі організації є незалежними суб'єктами, які відокремлені від держави. Працівники статутних органів не вважаються державними службовцями, а активи органів влади не

вважаються державними активами. Хоча вони не є невід'ємною частиною міністерства та підпорядковуються міністру, який несе відповідальність за їх функціонування. Голова статутного органу, як правило, призначається міністром, і це призначення не проводиться за конкурсом. Міністр також призначає членів колегії статутного органу.

Місцева автономія, яка існує незалежно від центрального уряду, наголошує на праві особи на самовизначення та забезпечує реалізацію широкого кола прав людини та громадянських прав. Таким чином місцева влада реалізує принцип поділу влади, одночасно сприяючи децентралізації влади та зміцненню системи стримувань і противаги між гілками влади. Загалом в Ізраїлі налічується 257 місцевих органів влади, відповідно до закону, муніципалітет зобов'язаний призначити дев'ять посадових осіб: генерального директора/секретаря, інженера, скарбника, юрисконсульта, внутрішнього аудитора, директора департаменту освіти, консультанта із питань статусу жінок, консультанта для людей похилого віку та ветеринара. Міністерство внутрішніх справ, несе відповідальність, з організаційної точки зору, за місцеву владу. Однак у професійному відношенні місцева влада підпорядковується та має звітувати перед різними державними міністерствами, оскільки вони спеціалізуються та працюють у різноманітних галузях, таких як освіта, санітарія, соціальні послуги, транспорт, особиста безпека, місцевий економічний розвиток, туризм, інфраструктура, працевлаштування та навколишнє середовище. Адміністрація місцевого самоврядування є професійним органом у Міністерстві внутрішніх справ, який отримав відповідальність за характер і діяльність місцевого уряду в Ізраїлі. Він регулює діяльність місцевого самоврядування в Ізраїлі, включаючи складання бюджету місцевих органів влади, визначення карти місцевого самоврядування, створення органів влади та корпорацій, контроль і аудит тощо [46].

В Ізраїлі існує чотири види місцевих органів влади: муніципалітети, місцеві ради, регіональні ради та місцеві промислові ради. В Ізраїлі

муніципалітет - це, як правило, окреме місто, яке отримує муніципальний статус, коли в ньому проживає понад 20 тисяч людей, які проживають у розвиненому міському районі зі стабільним урядом, відповідний рівень послуг і належне управління фінансами. Однак міністр внутрішніх справ має повноваження і може оголосити, що місто є муніципалітетом, навіть якщо воно не відповідає всім цим умовам. Міністр також може оголосити певну територію в межах муніципалітету як «міський квартал» і регулювати його вибори, повноваження та бюджет. Місцева рада - це орган управління окремого міста чи села, як правило, міського характеру, яке з різних причин не набуло статусу міста. У деяких випадках ці міста матимуть менше 10 тисяч мешканців, але є міста з більш ніж 25 тисяч осіб, справами яких досі керує місцева рада. Повноваження оголошувати місцеву раду муніципалітетом належить міністру внутрішніх справ, але в багатьох випадках він бере до уваги побажання жителів. Регіональна рада заснована на подвійному рівні місцевого самоврядування: вона включає кілька міст, кожне з яких має свій власний місцевий комітет і обраних представників у регіональній раді. Обласна рада може делегувати свої повноваження місцевому комітету, в тому числі збір податків. Місцеві промислові ради функціонують, починаючи з 2017 року, за погодженням з міністром внутрішніх справ, міністром фінансів і міністром

промисловості, торгівлі та зайнятості. Її очолює призначений комітет, який обирається без демократичних виборів. Місцеві промислові ради охоплюють міжміські індустріальні зони, їхня мета – промисловий розвиток, а не турбота про жителів їх соціальне та матеріальне забезпечення [49].

Сьогодні місцеве самоврядування в Ізраїлі займається наданням двох основних типів послуг: надання загальнонаціональних послуг, таких як освіта та охорона здоров'я, та управління місцевими службами, такими як санітарія, водопостачання, каналізація, утилізація сміття, асфальтування та утримання доріг, створення та утримання скверів та парків, соціальні послуги та створення об'єктів спорту, освіти, культури та охорони здоров'я. Муніципальні ради можуть

видавати підзаконні акти, які мають пройти затвердження міністром внутрішніх справ. Подібним чином місцеві ради також можуть видавати підзаконні акти під наглядом регіональних адміністраторів Міністерства. Загалом дискреція місцевих органів влади обмежена через вищий статус центрального державного планування. Це добре ілюструють суперечки щодо містобудівного та транспортного планування, обов'язкових дозволів на типові дії тощо. Мабуть, найбільш показовим прикладом є законодавчий обов'язок Міністерства внутрішніх справ призначити професійну комісію для розслідування діяльності керівництва місцевих органів влади, які неякісно виконують свої обов'язки.

Місцева влада також фінансово залежить від центральної влади. Понад 40% їхніх доходів складають державні субсидії, які є або загальними, або цільовими. Ці гранти призначені для заохочення місцевих органів влади, які переживають труднощі, або для надання їм допомоги з конкретних причин (наприклад, реалізація національного порядку денного). Крім того, держава передає кошти на надання загальнонаціональних послуг місцевій владі. Крім державних асигнувань на послуги, грантів і положень фінансового балансування, місцеві органи влади можуть залучати гроші від податку на нерухомість і різних зборів. Міністерство фінансів і Міністерство внутрішніх справ вжили заходів щодо запровадження фіскальної відповідальності (див. Закон про внутрішню інспекцію) та посилення фінансових можливостей шляхом об'єднання малих місцевих органів влади [54].

Неурядові організації публічного управління - є частиною центрального уряду. Однак вони здебільшого не вважаються частиною виконавчої влади і унікальні тим, що вони повинні бути автономними та незалежними від виконавчої влади. На практиці вони включають три основні підрозділи, в яких разом працює близько 1200 осіб. Такими підрозділами є Адміністрація Кнесету, Офіс президента та Офіс державного контролера. Іншим підрозділом, який зазвичай входить до складу неурядових організацій, є Банк Ізраїлю. Банк Ізраїлю вважається офіційним органом. Банк, як і центральні банки в інших

демократичних країнах світу, має автономний статус, який надає йому свободу дій і незалежність у виконанні своїх обов'язків. Ця автономія забезпечена спеціальним законом Про Банк Ізраїлю, і саме це надає статутного характеру. Однак прийнято посилалися і на нього як частина недержавної публічної адміністрації, особливо через її автономію та незалежність від уряду. До всього цього можна додати список судових суддів, рабинських суддів (Даян), шариатських суддів (Каді), які підпадають під дію Верховного суду, головний рабин, голова Друзького апеляційного суду та голова Шариатського апеляційного суду відповідно [48].

Завдяки проведеним реформам державного управління та створенню адміністративно-правового підґрунття, в Ізраїлі було сформовано високоефективну систему публічного управління, що підтверджують і результати моніторингу Світового банку відповідно до якого система управління Ізраїлю оцінена на 87 із 100 можливих пунктів, рівень стабільності політичних інститутів та наявності терористичної загрози знаходиться очікувано на низькому рівні 13 балів із 100 через загрозу з боку ісламістських угруповань, та деяких держав насамперед таких як, Палестина та Іран.

Отже, Ізраїль має корисний для України досвід утвердження демократичного принципу субсидіарності повноважень, що отримав втілення у чіткому їх поділі на центральні та місцеві, а також у створенні дієвого механізму здійснення як державного так і громадського контролю роботи влади. Використання цього досвіду у поєднанні з націокультурними особливостями могли б принести позитивні зміни у розвитку системи публічної влади української держави та сприяли її дієвості.

РОЗДІЛ 3

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

3.1 Аналіз політико-правового аспекту реформування системи державного управління в Україні

Досягнення високого рівня ефективності державного управління вимагає реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо реформи плануються та впроваджуються на фрагментованій та ситуаційній основі, вони можуть не змінити систему управління та загальне функціонування державного управління, як очікувалося. Реформа державного управління також вважається основоположною для процесу вступу до ЄС – вона є одним із трьох ключових стовпів реформи, поряд із верховенством права та економічним управлінням. Для досягнення результатів необхідно окреслити загальне бачення та пріоритетні цілі, які спрямовують і координують впровадження реформ. Тому важливо підходити до процесу реформування реалістично, послідовно та узгоджено сплановано, з точки зору всієї вертикалі влади в країні.

Реформа державного управління в Україні стикається з багатьма викликами, щоб здійснити її таким чином, аби вона відповідала поточним суспільним потребам. Необхідно вирішити багато питань, які стосуються різних проблемних сфер. У вересні 2014 року була прийнята Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», відповідно до якої метою реформи публічного управління є «побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби та забезпечення його ефективності. Результатом реалізації реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури управління, яка функціонує на основі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (е-урядування) і здатна виробляти та впроваджувати узгоджену громадську політику, спрямовану на досягнення сталого соціального розвитку та надання адекватної відповіді на внутрішні та зовнішні виклики [39]. У 2016 році Кабінет Міністрів України прийняв ще одну Стратегію

реформування державного управління до 2020 року, пізніше продовжену до 2021 року [23]. Цей документ передбачав наступні напрями реформування публічного управління:

- зосередження міністерств на формуванні державної політики;
- підвищення якості державних рішень;
- чітке підпорядкування та розмежування функцій держави на національному рівні;
- вдосконалення надання адміністративних послуг;
- формування професійної державної служби.

Ці напрями відповідають європейським принципам публічного управління і є важливими для підвищення якості та ефективності системи ДУ. Можна виділити кілька стовпів, які створюють основу для успішної реформи ДУ:

- децентралізація та оптимізація адміністративно-територіального устрою,
- навчання державних службовців та підвищення якості державної служби,
- боротьба з корупцією,
- досягнення більшої прозорості.

Перший крок децентралізація, передача влади від центру до низів рівнів уряду означало б вертикальний перерозподіл влади. Однак простої передачі повноважень недостатньо для досягнення вищої ефективності ДУ. Україна терміново потребувала реформування застарілої чотирирівневої адміністративно-територіальної системи, успадкованої від радянського минулого. Ключовим документом, який поклав початок реформі, стала Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Урядом 1 квітня 2014 року. Важливими кроками реформи стало прийняття законодавчого пакету щодо децентралізації, та внесення відповідних змін до Конституції України. На жаль, з політичних причин зміни до Конституції тоді не були внесені, а станом на 2022 рік вони ще мають бути внесені та широко обговорюються. Закон «Про співробітництво територіальних громад» закріпив механізм вирішення спільних питань, з якими стикаються громади, наприклад

поводження з відходами та розвиток інфраструктури тощо [19]. Таким чином було посилено міжмуніципальне співробітництво та разом з іншими законами законодавчого пакету створено основу для формування та розвитку сталих громад в Україні.

Відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики» державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад з 2014 по 2018 роки зросла в 41,5 рази [17]. Міністерство розвитку громад та територій отримало нагляд за Державним фондом регіонального розвитку у 2015 році та стало його головним розпорядником коштів у 2016 році, що підштовхнуло реформування Фонду та ефективну підтримку громад, які на той час активно об'єднувалися. Також у 21 області створено Агенції регіонального розвитку, а також Центри розвитку місцевого самоврядування, які діють у всіх областях, допомагаючи місцевій владі в тому числі в реалізації регіональних стратегій.

Ще один пакет законів, що передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг, дозволив делегувати повноваження з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування відповідних рівнів. Реєстрація фізичних осіб за місцем проживання, оформлення документів, що посвідчують особу, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація майнових прав, вирішення земельних питань тощо тепер здійснюються на новому та сучасному.

Таким чином реформа місцевого самоврядування виявилася «однією з найуспішніших з усіх реформ в Україні», незважаючи на турбулентності, притаманні будь-якому процесу реформ, всеукраїнська консолідація, прагнення до сталого розвитку громад і регіонів, бажання розвивати якісні послуги для громадян поштовхнули реформу далі. У 2015 році створено урядовий веб-портал з питань децентралізації. Портал «Децентралізація» тепер є ключовим джерелом інформації про реформу. Другий етап реформи був ініційований Урядом 23 січня

2019 року і стосується закріплення досягнутих результатів та об'єднання, внесення змін до територіального устрою громад та районів, уточнення розмежування повноважень та функцій різних рівнів. управління, а також розвитку місцевої демократії.

Знову прозвучав заклик до внесення змін до Конституції України, тепер уже на основі подій з 2014 року, і піднята необхідність ухвалення відповідного законодавчого пакету. Закон «Про основи адміністративно-територіального устрою України», «Положення про міську забудову», «Зміни до Закону про державну службу в органах місцевого самоврядування», законодавчі документи щодо державного контролю законності місцевого самоврядування.

Тим не менш, децентралізація продовжилася за чинною Конституцією. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий у 2015 році, поклав початок об'єднанню громад [14]. Станом на кінець 2019 року було створено понад 1000 об'єднаних громад із загальною чисельністю населення 11,3 млн осіб і площею 241 тисяч кілометрів. Одночасно відбулося перерозподіл доходів, що зробило бюджети новостворених територіальних одиниць більш спроможними. Вважається, що децентралізація є однією з найуспішніших реформ у сфері державного управління в Україні з початку процесу реформування. Цей же Закон створив основу для нового інституту «старости» (сільського голови) – виборної посади для представництва окремого села – частини об'єднаної громади в її Раді, посилюючи демократичні процеси в місцевому самоврядуванні.

Підготовка державних службовців, відбір та оплата праці. Ефективна ДУ неможлива без наявності висококваліфікованих державних службовців, тому реформа потребує професійно підготовленого персоналу. Динаміка реформ потребує швидкої трансформації системи державного управління та місцевого самоврядування, професійної державної служби, яка залежить від рівня компетентності державних службовців, як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування. Необхідно підвищити рівень

компетентності державних службовців в умовах поточних ускладнень суспільних процесів. Отже, державна кадрова політика має бути спрямована на створення матеріальних та інституційних умов щодо підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та оцінки професійних компетенцій протягом професійної діяльності державного службовця.

У цьому контексті постало завдання розробки системи професійного навчання державних службовців з одночасним оцінюванням їх кваліфікації та рівня професіоналізму у сфері публічного управління та адміністрування. Інституціоналізація професійного розвитку державних службовців у сфері державного управління та адміністрування включає:

- 1) Розробку та впровадження галузевої рамки кваліфікацій на основі Національної рамки кваліфікацій;
- 2) розробку (за участю зацікавлених сторін) професійних стандартів державної служби на основі оцінки компетенції;
- 3) розробку та запровадження стандартів за фахом державного та публічного управління, а також освітніх стандартів для підготовки державних службовців; 4) запровадження загальнодержавного кваліфікаційного іспиту для осіб, які здобувають вищу освіту за цим фахом;
- 5) розроблення та затвердження освітньо-професійних та науково-освітніх програм інноваційного характеру;
- 6) підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових курсів, постійних і короткострокових тематичних семінарів, тренінгів, практикумів з актуальних питань розвитку суспільства.

Важливу роль у підготовці та відборі висококваліфікованого персоналу відіграє Національне агентство України з питань державної служби, яке було створене в жовтні 2014 року постановою кабінету міністрів [21]. НАДС забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою, головними завданнями є формування та реалізація державної політики у сфері державної

служби; функціональне управління державною службою в державних органах; консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

До теперішнього часу НАДС реалізовано декілька кроків у забезпеченні високої якості персоналу через процедури відбору. По-перше, запроваджено трирівневі вступні конкурси:

- перевірка кваліфікаційних вимог,
- перевірка навичок,
- особиста співбесіда, для заміщення посад державної служби.

По-друге, створено три види відбіркових комісій:

- для посадових осіб вищого рівня;
- для персоналу середньої та нижчої ланки;
- дисциплінарні комісії для розгляду можливих позовів до державних службовців.

Для забезпечення громадського контролю за процедурою відбору та її ефективними результатами до складу комісії мають увійти представники громадських організацій, наукових інституцій та високопоставлені експерти. Другим завданням стало підвищення якості роботи шляхом регулярного оцінювання результатів діяльності. важливий виклик для української державної служби. Перше щорічне оцінювання державних службовців було запущено в серпні 2017 року, коли уряд затвердив стандартний порядок оцінювання. Цей порядок застосовується щорічно у разі, якщо особа займала посаду не менше шести місяців. Оцінка переслідує декілька цілей: оцінити виконання державним службовцем своїх службових обов'язків; прийняти рішення про преміювання; планувати кар'єру людини; оцінити необхідність додаткового професійного навчання особи. Оцінка може бути позитивною, негативною або відмінною. У разі, якщо особа отримала відмінну оцінку, вона могла мати право на отримання щорічної премії та/або рекомендацію брати участь у конкурсі на вищу посаду; якщо особа отримала негативні результати оцінки, то через три місяці вона

підлягає новій оцінці, яка призведе до кільця, якщо вона буде негативною. В Україні досі діє система оплати праці державних службовців, яка була успадкована з радянського минулого, що створює значні перешкоди для боротьби з корупцією, оскільки неадекватна оплата праці робить державних службовців схильними до хабарництва. Структура оплати праці службовців залишається неефективною і несе в собі високі корупційні ризики. Оскільки, близько 30 відсотків цього становить фіксована зарплата, прикріплена до певної посади, ще 70 відсотків становлять надбавки та доплати. Реформа має на меті перевернути цю пропорцію відповідно до загальносвітових стандартів: 70 відсотків на зарплату та лише 30 відсотків на інші виплати. Однак просто інвертування пропорцій оплати праці не усуне ризик корупції, тому необхідно вжити деяких додаткових кроків, які не повинні обмежуватися підвищенням зарплати, що, звичайно, також важливо. Грошова мотивація має бути доповнена також підвищенням соціального статусу державного службовця та наданням додаткових значних пільг, які зробляють звільнення за власним бажанням (наприклад, через порушення етичних правил) дуже болісним.

У 2018 році Україна посіла 120 місце, у 2014 році - 142 серед 180 країн за індексом сприйняття корупції (Transparency International 2019) [53]. Низький прогрес означає, що це явище дуже глибоко вкорінене в суспільстві, і існують деякі вагомі фактори, які роблять його стійким, незважаючи на зміну президентів і урядів. Є деякі фактори, які створюють сприятливий ґрунт для корупції. Крім того, через повільне економічне зростання та політичну нестабільність, підвищення безробіття деякі з них лише посилюються. Основними з них є:

- 1) бідність більшості населення, надмірна поляризація суспільства щодо доходів і багатства. Разом з цим девальвується поняття праці як джерела добробуту, що створює відповідну атмосферу в суспільстві;

- 2) суперечливе ставлення суспільства до корупції. З одного боку, у суспільстві існує несприйняття та засудження корупції, з іншого – схильність

людей самостійно вирішувати свої проблеми шляхом ухилення від вимог законодавства;

3) низька якість законодавства, наприклад протиріччя між різними нормативно-правовими актами, можливість неоднозначного тлумачення однієї і тієї ж норми закону, врегулювання великої кількості питань підзаконними нормативно-правовими актами, які містять деякі положення, що містять високий корупційний ризик;

4) часті зміни в урядовому апараті через політичні причини, «принцип квотування» при заміщенні державних посад, політична корупція;

5) надмірна регламентація підприємницької діяльності, недосконала система оподаткування, можливість отримувати прибуток завдяки тісному наближенню до деяких чиновників;

6) неефективна правоохоронна та судова системи, де суддів навряд чи можна звільнити;

7) неузгодженість системи оплати праці державних службовців, зазначена вище.

Усунути всі ці причини за короткий час неможливо, хоча в суспільстві є запит на «швидкі» рішення, з яким зустрічаються політики, які прийшли до влади в ході президентських і парламентських виборів 2019 року (обіцяно електорат не «боротися» з корупцією, а «бити» її через ув'язнення топ-корупціонерів і «звільнення несправедливих суддів щотижня» тощо). Яскравим прикладом може бути прийнятий Верховною Радою після Революції Гідності Закон «Про очищення влади» від 14 вересня 2014 року, який фактично не виправдав очікувань його ініціаторів, а й спричинив чимало правових колізій, внаслідок яких у поновленні звільнених осіб на посадах та величезних позовах на виплату прогулів за судовими рішеннями, винесеними українській державі [18]. Тим не менш, деякі корисні кроки проти корупції було зроблено. Це стосується інституціоналізації антикорупційного розслідування та правосуддя шляхом створення наступних інституцій: Спеціальна антикорупційна прокуратура,

Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Вищий антикорупційний суд юстиції та антикорупційної експертизи законопроектів. У 2010 році Міністерство юстиції України вперше запровадило експертизу проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм. Слід зазначити, що лише з 1 липня по 31 грудня 2010 року корупційні чинники виявлено у 213 проектах нормативних актів, з яких 52 проекти містили неналежне визначення функцій, прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування. - органи державної влади. У 2017 році було прийнято нову методологію антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, яка встановила такі напрямки експертизи нормативно-правових актів:

- 1) неоднозначне визначення функцій, прав, обов'язків та відповідальності державних органів та осіб які виконують функції державних органів;
- 2) покладання надмірного тягара на споживачів адміністративної послуги;
- 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- 4) відсутність тендерних процедур або правил у них [29].

Методика визначає основні корупціогенні чинники та їх прояви, встановлює критерії та способи оцінки цих факторів, пропонує можливі шляхи усунення корупціогенного чинника. У 1 кварталі 2018 року Міністерство юстиції перевірило 871 нормативно-правовий акт різних органів влади та виявило лише один випадок, пов'язаний з високим корупційним ризиком, це може означати, що корупція, яка впливає з правових актів уряду, стала майже невідстежуваною, але це не означає, що вона зникла в інших сферах. Проте ця позитивна тенденція щодо усунення корупційних ризиків на етапі прийняття законодавчих та підзаконних актів може бути суттєво підірвана після 2019 року через так званий «турборежим» у прийнятті нормативно-правових актів, який практикують монобільшість у парламенті. Наприклад, згідно з експертним аналізом, 75 відсотків законодавчих актів, прийнятих новою Верховною Радою восени 2019 року, були прийняті з різними порушеннями регламенту парламенту, як-от ігнорування мінімальних строків для ознайомлення з ними законодавців, порушення

мінімальних термінів для подання законопроекту, ігнорування другого читання, відсутність висновку відповідного комітету тощо. Така ситуація дала підстави зробити висновок, що «кількість законодавчих ініціатив та темпи їх проходження знаходяться в оберненій пропорції до їх якості, ступеня залучення зацікавлених сторін та оцінки впливу. Проте, незважаючи на всі заяви можновладців, звільнення деяких корупціонерів, запровадження анти-корумпованість влади, корупція все ще залишається глибоко вкоріненою як у державі, так і в суспільстві. Попереду ще довгий шлях до зменшення корупційного впливу на суспільство [33].

Прозорість є одним із основних питань ефективного управління. Це стало однією з проблем української держави як відображення непрозорих дій попередніх урядів, які не відповідали світовим стандартам державного управління. Що стосується прозорості бюджету, то з того часу можна спостерігати певний прогрес. Згідно з дослідженням Open Budget Survey, індекс відкритості України продемонстрував позитивну динаміку з показником 46 у 2015 році, 54 у 2017 році та 65 у 2021 році, це означає, що прозорість українського бюджету все ще недостатня, оскільки суспільство отримує обмежений обсяг бюджетної інформації [71]. Проте бюджетна прозорість є сферою, де Україна демонструє найзначніший прогрес за оцінками Всесвітнього економічного форуму. Досягнутий прогрес щодо бюджетної прозорості можна пов'язати з реформами, розпочатими в Україні з 2014 року. Варто відзначити прийняття Закону України «Про відкритість використання державних коштів» (2015), який запровадив зобов'язання головних розпорядників бюджетних коштів розміщувати інформацію про операції з державними коштами на спеціально розробленому урядовому сайті. Як наслідок, сьогодні будь-який громадянин може отримати доступ до інформації та поставити питання, якщо інформація дає підстави підозрювати нечесну чи корупційну угоду. Підводячи підсумок, український уряд ініціював значну кількість реформ наряду чи опосередковано пов'язаних з державним управлінням. Досягнуто певних

позитивних результатів, однак для того, щоб ці результати стали сталими та сприяли підвищенню суспільного добробуту, необхідно зробити ще багато чого. Якщо всі реформи будуть запроваджені, Україна зможе мати прозору та орієнтовану на клієнта систему публічного управління, яка забезпечує економічне зростання та ефективне використання людських, фізичних та фінансових ресурсів, що призведе до підвищення соціального добробуту. Успішна реалізація реформи, буде можливим лише за умови змін у самому уряді. Ось чому однією з найважливіших реформ української системи державного управління є реформа не тільки місцевого та регіонального рівня влади але й центрального, оскільки загальна якість та ефективність управління значною мірою залежить від ситуації на національному рівні влади. Одним із перших кроків, який дозволить започаткувати позитивні зміни у функціонуванні центральної влади, є перегляд функцій органів влади на цьому рівні влади. У 2014 році було зроблено перші важливі кроки щодо зміни функцій центральних органів виконавчої влади, які викликані необхідністю виконання суперечливих типів функцій в одному органі (наприклад, поєднання законодавчого регулювання з функціями надання адміністративних послуг або наглядових функцій, управління державним майном та здійснення наглядових заходів) у функціонуванні центральних органів влади України. Цей конфлікт мав такі наслідки: центральні органи проводили всі адміністративні процедури, починаючи від ухвалення нормативного акта і закінчуючи контролем за його дотриманням, а стратегічні рішення були витіснені тактичними/оперативними діями. Ця багаторічна традиція була порушена у 2014 році, коли Кабінет Міністрів України постановив залишити за різними центральними органами виконавчої влади 680 контрольних функцій із 1032, а також скоротити кількість органів, які здійснюють контрольні функції, на 51 відсоток. Метою було досягти зменшення тиску на бізнес та зниження рівня корупції. Етапи реалізації включали:

- 1) підготовку цільової моделі системи ЦОВВ;

- 2) оптимізація ЦОВВ щодо чисельності їх персоналу;
- 3) зменшення кількості функцій та усунення їх дублювання;
- 4) передача частини повноважень на місцевий рівень або саморегульовані організації [15].

У результаті одні ЦОВВ було ліквідовано, а деякі - консолідовано, інші - позбавлені контрольних функцій; деякі контрольні функції були просто скасовані. Відтак, з 2014 по 2017 роки більшість профільних міністерств були позбавлені контрольних функцій у сфері економічної діяльності, ці контрольні функції закріплено за новоутвореними ЦОВВ, частину контрольних функцій, таких як контроль за цінами, пробірний нагляд, будівельний та топографо-геодезичний контроль було скасовано на загальнодержавному рівні, передавши нагляд у житлово-комунальному господарстві органам місцевого самоврядування.

У 2016 році уряд розпочав перегляд власних функцій щодо управління державними активами, зокрема акціями державних відкритих акціонерних товариств. На думку деяких експертів, на початку 2018 року Кабінет Міністрів України виявив небажання втрачати керівний такі функції, як право створювати, реорганізовувати та ліквідовувати суб'єкти господарювання, призначати та звільняти їх керівників, вирішувати питання про вибуття, відчуження або передачу майна, корпоративні права, затверджувати фінансові плани підприємств, затверджувати оренду державного майна тощо. Це може означати, що проголошені політики не виконуються повністю. Серйозність кроків Уряду в цьому напрямі зміни функцій могла б підтвердити розробка законодавчої ініціативи щодо позбавлення Кабінету Міністрів України та ЦОВВ невідповідних повноважень.

Виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016 -2020 роки показує, що деякі важливі заходи все ще залишаються нереалізованими, як зміни до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо

організації стратегічного планування та аналізу державної політики [22]. А цей факт означає значну затримку в реалізації деяких основних заходів, пов'язаних із зміною ролі ЦОВВ. Як показує аналіз, державна політика щодо зміни ЦОВВ функціонує на короткостроковому горизонті (за 2020 рік) включає виділення та ресурсне забезпечення розробки та впровадження узгодженої державної політики. Сьогодні реалізація цієї функції залежить від розробки та подання проектів розпоряджень про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо координації політики, стратегічного планування та погодження проектів актів Кабінету Міністрів України. України; розробка методології підготовки та прикладів програмних, стратегічних документів державної політики та ідентифікація їх особливості та призначення у процесі формування, реалізації та моніторингу державної політики. Без цих документів Стратегія реформування державного управління в Україні не може бути успішно реалізована[24].

Напевно, національний уряд активніше передавав би свої функції вниз, якби до Конституції України щодо децентралізації влади були внесені відповідні зміни. У будь-якому разі держава має залишити за собою право контролю та нагляду за законністю дій органів місцевого самоврядування, забезпечувати координацію діяльності територіальних управлінь ЦОВВ та здійснювати контроль за фінансовими операціями органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Проте деякі державні функції можуть бути передані вниз без внесення змін до Конституції. Зокрема, відповідно до нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 26 листопада 2015 року функції з надання адміністративних послуг, наприклад, реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців передано з органів юстиції до органів місцевого самоврядування [12]. Удосконалення національних громадських інститутів є дуже важливим завданням для України, оскільки їхня ефективність поки що досить низька. Згідно з оцінками управління Світового банку, Україна за

показником ефективності уряду у 2019 році мала балів 35,10 серед 214 країн світу (34,62 у 2015 році), що означає, що країна фактично належить до країн із найнижчим показником ефективності уряду і не демонструє тут значної динаміки. Тому слід продовжувати реформи щодо реорганізації функцій ЦОВВ, оскільки вони ще далекі від завершення.

Отже, в період з 2014 року влада країни здійснила чимало нормативно-правових змін до законодавства України, що дозволило певною мірою покращити її стан у деяких напрямках системи державного управління, зокрема у сфері місцевого самоуправління та наданні адміністративних послуг, однак все ще залишаються проблеми які можна вирішити лише здійснивши нормативні перетворення, це стосується антикорупційного законодавства та прозорості державних інститутів та їх органів, реального а не символічного залучення громадянського суспільства до контролю діяльності органів виконавчої влади, прийняття довгострокових стратегій та формування бюджету країни.

3.2 Проблеми і перспективи реформування системи державного управління України

Умовою розвитку України як демократичної, соціальної, економічно та політично стабільної держави є реформування державного управління та створення ефективної системи управління, яка забезпечить своєчасне надання державних послуг з ефективним використанням державних коштів та у прозорий та підзвітний спосіб перед громадянами. Україна намагається відновити систему державного управління після її розвалу, що відбулась під час каденції В. Януковича. Індикатором оцінки кризових явищ у системі державного управління є Fragile States Index розроблений Фондом миру, значення якого у 2011 році для України становило 69 балів, у 2015 році - 76 балів, у 2019 році - 71 бал, та 68 балів у 2022 році [55]. Його динаміка свідчить про нестабільність української держави.

Україна належить до групи держав, ситуацію з якою Фонд миру оцінює як «попереджувальну». Причини такої ситуації охоплюють не лише економічні чинники, внутрішні соціально-політичні проблеми, а й зовнішні, зокрема війну, яку Росія веде проти України. Широкомасштабна загарбницька війна Росії проти України призупинила реалізацію багатьох поточних реформ державного управління в Україні. З 2016 року Україна розробила та впровадила реформи державного управління, щоб забезпечити його відповідність стандартам ЄС, принципи державного управління – як частину ширшого процесу європейської інтеграції. Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року та план заходів до неї продемонстрували належне виконання, досягнувши 57% встановлених цільових показників та завершивши 87% запланованих заходів до кінця 2021 року [70].

Реалізація нової Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки та плану дій до неї будувалися навколо трьох ключових пріоритетів – надання високоякісних державних послуг громадянам і бізнесу, розбудова професійної та політично нейтральної державної служби та розбудова ефективних і підзвітних державних інституцій. Стратегічна основа державного управління була доповнена новою Стратегією управління державними фінансами та Планом дій на 2022-2025 роки, також побудованих навколо принципів державного управління. Україна створила базову правову базу для стратегічного планування, розробки політики та координації, такого висновку дійшла Європейська Комісія у своєму звіті, щодо заявки України на членство в Європейському Союзі. У ньому зазначено, що «правова база для сучасного державного управління існує, але ще не повністю імplementована». Також було визнано, що «Україна досягла стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин» [77].

Завдяки Революції Гідності 2014 року Україна створила широку інфраструктуру антикорупційних органів. До нього входить Національне

агентство з питань запобігання корупції, яке відповідає за розробку антикорупційної політики та координацію реалізації Національної антикорупційної стратегії, управління конфліктом інтересів, розкриття інтересів та активів державних службовців, контроль фінансів політичних партій, сприяння доброчесності бізнесу, підвищення обізнаності громадськості та інші превентивні функції. До нього також входять два правоохоронні органи: Національне антикорупційне бюро України, незалежний поліцейський підрозділ, відповідальний за виявлення та розслідування корупції на високому рівні, та Спеціальна антикорупційна прокуратура, як автономна орган у складі Генеральної прокуратури, відповідальний за провадження у справах НАБУ. Нещодавно створений Вищий антикорупційний суд уже почав здійснювати правосуддя у справах НАБУ та САП. Національна поліція та ГПУ відповідають за боротьбу з корупцією на нижчому рівні. Нарешті, Україна створила Агентство з повернення та управління активами, яке відповідає за управління незаконно отриманими активами, включно з доходами від корупції.

Незважаючи на те, що антикорупційні інституції діють і почали давати хороші результати, вони зазнають постійних нападів з боку впливових інтересів. Призначення нового голови САП триває вже два роки, а призначення нового голови НАБУ досі під питанням. Національна антикорупційна стратегія, розроблена за координації НАЗК, перебувала на розгляді у парламенті два роки та була ухвалена лише через порядок денний вступу до ЄС у червні 2022 року.

Починаючи з 2014 року, Україна розпочала амбітний багаторічний процес територіальної реформи, в результаті якого було створено 1 469 муніципалітетів (зменшення з понад 10 000 місцевих рад). Це було досягнуто шляхом добровільного процесу об'єднання, який поєднувався з сильною реформою децентралізації та призвів до значного збільшення адміністративних обов'язків муніципалітетів та надання послуг, а також до розширення їхніх джерел доходу. Початкові результати опитування Організації економічної співпраці та розвитку у 2021 році підкреслили, що до війни Україна досягла значного прогресу у

вирішенні більшості територіальних диспропорцій – 79% із 741 опитаного муніципалітету повідомили про покращення якості надання адміністративних послуг після 2014 року, а 71% повідомили про збільшення якості надання соціальних послуг. Покращення якості послуг, пов'язаних із житлом, енергетикою та підтримкою малих і середніх підприємств, було більш обмеженим. Покращення сприйняття якості надання муніципальних послуг супроводжувалося покращенням кількох показників добробуту. Наприклад, з 2015 по 2019 рік частка населення, яке живе нижче прожиткового мінімуму, знизилася з 52% до 23% [7]. Детальний аналіз процесу виявляє деякі суттєві недоліки, головною з яких є невідповідність норм законодавства про укрупнення чинним положенням Конституції та деяких інших правових актів. Крім того, схоже, що практична реалізація реформи децентралізації в її нинішньому вигляді може призвести до небажаних соціальних наслідків. Наприклад, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до законопроекту про укрупнення зазначено, що практична реалізація цього закону навряд чи дозволить сформувати самодостатні територіальні громади, які мають відповідні матеріальні, фінансові ресурси та благоустрій, необхідні для ефективного виконання завдань і функцій органів або підвищення якості надання публічних послуг громадам. Утворення об'єднаних територіальних громад із середньою чисельністю населення 9 тис. осіб, які проживатимуть у середньому у 16 населених пунктах, а також територіальні одиниці базового рівня із середньою площею близько 400 квадратних кілометрів, де велика віддаленість від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади за місцем проживання може створити певні проблеми для громадян. Крім того, майже всі регіони України страждали від скорочення населення та скорочення робочої сили, що заважало продуктивності та економічному розвитку. Національна економіка також ставала все більш залежною від Київської агломерації, інші регіони не встигали її наздогнати [31].

Головною проблемою незавершеності реформи децентралізації є затягування створення інституту префектур, який повинен був би замінити існуючі мало ефективні обласні та районні адміністрації. Постійне відкладення цього етапу пов'язане в основному з небажанням центральної влади в особі в першу чергу Президента, позбавляти себе необмеженого адміністративного ресурсу, який проявляється в можливості прямого призначення та звільнення голів обласних та районних адміністрацій. Згідно розробленого плану Інститут префектів повинен з'явитися після внесення змін до Конституції, щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій. Та мав би наступні повноваження та обмеження:

- нагляд за конституційністю та законністю рішень ОМС
- не може оцінювати доцільність та ефективність рішень ОМС
- зупиняє дію незаконних актів ОМС і одночасно звертається до суду
- не приймає остаточного рішення про законність актів ОМС, це може вирішувати виключно суд
- не одразу зупиняє дію акту і звертається до суду;
- привести своє рішення у відповідність Конституції та законам
- оприлюднює повідомлення про зупинку акту ОМС
- має менше повноважень, ніж нинішні місцеві держадміністрації [34].

Одним із найголовніших нововведень в системі префектур мала би стати, система призначення префектів, оскільки роль Президента зводилась до формального призначення, оскільки кандидати проходили б відкриту конкурсну систему на основі якої, конкурсна комісія обирала переможця, а призначення і звільнення відбувалось Президентом виключно за поданням уряду.

У цей же період Україна вдосконалила свою законодавчу та нормативно-правову базу регіонального розвитку, модернізувавши багаторівневу архітектуру управління для планування регіонального розвитку, фінансування та інвестицій. Це включає створення Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку в кожній області, а також кількох сотень

муніципальних планів розвитку та відповідних планів дій, які визначили інвестиційні пріоритети. Це забезпечило відносну ясність щодо цілей і результатів територіального розвитку уряду.

Незважаючи на важливі зміни в українській державній службі, запроваджені відповідно до стратегії реформування державного управління, у цій сфері залишається багато невирішених проблем у всіх сферах. Позитивні здобутки щодо запровадження системи відбору та оцінювання службової діяльності, не виглядають настільки успішними з точки зору їх якості. Ризики провалу або згорання реформи державної служби залишаються досить високими. Після зміни політичної влади після президентських виборів 2019 року новий президент Володимир Зеленський оголосив про «перезавантаження влади» на держслужбі. У вересні 2019 року нові народні депутати внесли значні зміни до Закону України «Про державну службу» [13]. Більшість із них підривають принципи стабільності та демократичності інституту державної служби, зокрема, зміни щодо конкурсного порядку прийняття на державну службу, звільнення державних службовців категорії «А» тощо. Таким чином, десять секретарів державних міністерств звільнено за новою статтею 87 за ініціативою новопризначеного прем'єр-міністра або міністра України. Є ще декілька нововведень: спрощення прийому та звільнення державних службовців та запровадження контрактної державної служби для всіх державних посад, наприклад, контракти укладатимуться на три роки з можливістю продовження ще на три роки, контрактна служба охоплюватиме сім відсотків штату державної служби, для державних службовців передбачено дистанційну роботу, передбачається встановити мінімальну заробітну плату для державних службовців – не менше подвійного розміру прожиткового мінімуму, встановленого законом. Після ухвалення цих змін державний службовець міг бути звільнений без тривалої бюрократичної процедури, яка була передбачена законом з 2015 року. Більшість змін, внесених до Закону України «Про державну службу», свідчать про проблеми дотримання принципу верховенства права. У

свою чергу, це негативно вплине на принцип політичної нейтральності та неупередженості державної служби, яка з часом ризикує стати «васалом» політичних чиновників. Тенденції, які спостерігалися восени 2019 року на державній службі, можуть підірвати ключовий елемент реформи державної служби – її професіоналізацію.

На національному рівні влади також започатковано деякі важливі зміни у функціях центральних органів виконавчої влади, але вони ще далекі від завершення. Переформатування функцій центральних виконавчих органів у напрямку зосередження на розробці політики та позбавлення їх функцій контролю та прямого втручання на ринки, є дуже важливими кроками. Проте центральна влада не продемонструвала сильної інституційної волі для узгодженого проведення відповідної політики, тому багато компонентів, які необхідно реалізувати, все ще перебувають на стадії обговорення та підготовки законопроекту. Варто також зазначити, що протягом останніх 5 років не було прийнято жодного законодавчого акта про саморегулюючі організації, які повинні взяти на себе деякі функції нагляду, тому агенти, які мали б виконувати частину функцій державного нагляду, все ще не інституціоналізовані. Проблеми з реформуванням центрального рівня влади пов'язані із затримкою виконання плану дій, незавершенням реформ у пілотних міністерствах, які б слугували орієнтиром для інших інститутів, відсутність мотивації в командах реформ, конфлікти всередині державних органів між «старими» державними службовцями та новими, найнятими для впровадження реформ, перевантаження створених нових структур у міністерствах під час реформ із обов'язками, що виходять за межі їх прямої відповідальності.

З початку війни 24 лютого 2022 року державне управління продовжувало функціонувати як на національному, так і на місцевому рівнях, незважаючи на величезні виклики. У травні 2022 року з 205 тис. держслужбовців 16% перебували у відпустці, 5% працювали дистанційно з-за кордону та 1,5% були зараховані до лав Збройних Сил України. Незважаючи на ці труднощі, з 15

березня кількість доступних адміністративних послуг поступово відновлюється. З майже 2300 послуг лише 28 повністю недоступні, крім того, розроблено 11 нових державних послуг, які відповідають новим потребам громадян у воєнний час фінансова допомога, інформація про війну тощо [30].

Численні послуги, включно з реєстрацією бізнесу, були адаптовані до обставин і спрощені під час війни. Просте декларування про початок господарської діяльності тимчасово замінило процедури отримання дозволів та ліцензій. Портал онлайн-сервісу ДІА залишається функціональним і зареєстрував 1,5 мільйона щоденних взаємодій між громадянами та державою. Електронна система закупівель ProZorro, яку багато хто вважає однією з найкращих електронних систем закупівель, продовжує забезпечувати прозорість, публікуючи інформацію про публічні контракти, укладені під час війни.

За перші три місяці війни парламент зібрався на 11 пленарних засідань і прийняв 112 законів, а Кабінет міністрів ухвалив 511 декретів і 281 розпорядження. Розробка Плану відновлення України з понад 3 500 учасниками та понад 200 зустрічей робочих груп свідчить про те, що адміністрація продовжує свою роботу над розробкою політики, координацією, а також реалізацією, оскільки на це безпосередньо не впливають реалії воєнного часу. Однак зі зміною пріоритетів важливі реформи, започатковані до війни, були призупинені, а деякі зміни, внесені до законодавства, не відповідали стандартам належного врядування ЄС.

Парламент прийняв Національну антикорупційну стратегію в червні 2022 року, давши твердий сигнал, що антикорупційна робота триває, незважаючи на війну [16]. Антикорупційні інституції в основному продовжували свою діяльність під час війни, за деякими винятками, пов'язаними з національною безпекою, такими як публікація інформації про активи державних службовців.

Існує потреба в узгоджених зусиллях для підтримки ефективної багаторівневої системи управління - те, що може стати проблемою для місцевих

органів влади, які більше постраждали. У той час як деякі регіони були на передовій протягом усієї війни та стикалися з широкомасштабним руйнуванням будинків, життів та критичної інфраструктури, інші більше постраждали від величезного потоку внутрішньо переміщених осіб та нестачі основних засобів, а також значного тиску на інфраструктуру та інші послуги.

Незважаючи на ці проблеми, у багатьох громадах продовжується надання основних послуг, включаючи послуги освіти та охорони здоров'я, а місцеві підприємства переорієнтували свою діяльність на підтримку військових зусиль. Ефективне багаторівневе управління та розбудова потенціалу на місцевому рівні будуть необхідними, щоб допомогти муніципалітетам оптимально управляти державними інвестиційними коштами на реконструкцію. Продовжуючи надавати державні послуги, муніципалітети використовують адміністративні обов'язки та навички надання послуг, набуті після 2014 року. Наприклад, багато міських центрів надання адміністративних послуг, які були створені в рамках процесу реформи децентралізації, зараз використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб та надання їм доступу до соціальних виплат.

Стає очевидним, що триваюча війна принесла нові виклики та виявила існуючі невирішені проблеми в системі державного управління, тому стратегічні рамки реформи, доведеться переглянути. У рамках процесу європейської інтеграції необхідно буде зосередитися на узгодженості з Принципами державного управління. Необхідно сприяти додатковим аспектам управління зеленим переходом та інноваціям в уряді відповідно до належної практики в країнах-членах ЄС. Для ефективного управління змінами фундаментальними будуть рішуче політичне лідерство, домовленості між ключовими зацікавленими сторонами, чітке та прозоре визначення цілей та зміни організаційної культури.

Процес розробки Плану відновлення України є доказом того, що прозорий та інклюзивний процес розробки політики отримав широке визнання в державному управлінні та громадянському суспільстві, яке було дуже активним в Україні після Революції Гідності в 2014 році. Однак, знадобиться аналітичний

потенціал бути посиленням для підтримки політики та законотворчості, що ґрунтується на фактичних даних, використовуючи більше та якіснішу статистичну інформацію. Існує також потреба в подальшому зміцненні та реформуванні центральної влади у визначенні стратегічного напрямку, координації політики, включно з інтеграцією в ЄС, і гарантії якості.

Надійна система управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит, а також управління інфраструктурою буде ключовою передумовою для успішної реалізації програми відновлення шляхом забезпечення прозорості, конкуренції та мінімізації ризиків шахрайства та корупції на всіх рівнях влади.

Стійкість державної служби України виявилася очевидною та взірцевою. Деякі тимчасові положення, запроваджені під час війни, мають бути скасовані, щоб забезпечити набір повністю на основі заслуг. Професіоналізм та ефективність державної служби потребують зміцнення шляхом впровадження масштабної реформи заробітної плати, щоб забезпечити конкурентну та справедливую винагороду та зробити державну службу більш привабливою. Ефективна державна служба, пов'язана з сильною політичною волею та підтримкою населення, значною мірою визначатиме загальну тривалість та успіх євроінтеграційного процесу України.

Ухвалення Закону про адміністративну процедуру та видатні та постійно вдосконалювані показники порталу електронного урядування та програми ДІА відповідають цілям політики щодо покращення надання послуг громадянам та підприємствам. Проте для реалізації закону та забезпечення належного дотримання прав громадян і бізнесу, позбавлення зайвого адміністративного тягара, забезпечення правової визначеності та усунення свавілля потрібно буде докласти величезних зусиль. Це значно підвищить доброчесність державного управління та зменшить корупцію. Посилення мережі надання адміністративних послуг, а також цифровізація державних процесів і послуг має продовжуватися у повній відповідності з міжнародними стандартами та передовою практикою.

Національна антикорупційна стратегія України, розроблена протягом попередніх двох років і ухвалена парламентом у червні 2022 року, залишається чинною та дуже ваговою в сучасних українських реаліях, незважаючи на війну, і має бути виконана в повному обсязі. Максимальна увага має бути приділена захисту антикорупційних органів від будь-яких спроб підірвати їх незалежність і зменшити їх ефективність шляхом підриву антикорупційного законодавства. Також важливо відновити та надалі розвивати прозорість усіх антикорупційних та інших процесів державного управління одразу після завершення війни.

На нашу думку існує декілька сценарії розвитку процесу реформування системи державного управління:

1. Здійснення подальшої трансформації державного управління України відповідно до прийнятих державних та урядових стратегій і законів таких, як Стратегія реформування державного управління України 2022-2026 роки, Закон про засади державної антикорупційної політики 2021-2025 роки. Дотримання порад та рекомендацій, щодо процесу реформи з боку міжнародних партнерів ЄС, OECD, USAID. Доопрацювання проблемних сторін реформи таких, як незавершеність реформи децентралізації, боротьба з політичним тиском на антикорупційні органи та ключові посади державної служби, зменшення рівня їх політизації.

2. Розвиток процесу реформи державного управління шляхом впровадження змін на регіональному та місцевому рівнях для створення ілюзії масштабу трансформації структури державного управління, затягування реформування центрального рівня влади, задля збереження адміністративного ресурсу політичної еліти відносно всієї вертикалі політичної системи та елементів державного управління України.

3. Стагнація процесу реформування державного управління призупинення деяких вже здійснених реформ, можливий відкат до «ручного управління» всією країною з метою концентрації всієї повноти влади в передвиборчий період. Аргументація такої тенденції з боку влади для суспільства та міжнародних

партнерів, може будуватися по лінії військового стану в державні, загрозі національній безпеці, або ж в разі закінчення військових дій на території України у необхідності поступової реінтеграції деокупованих територій України.

Враховуючи аналіз сучасного стану реформування системи державного управління, можна виділити наступні рекомендації:

1. Продовжувати постійне вдосконалення державного управління на всіх рівнях, в першу чергу центральному, є необхідною умовою не лише для успішного процесу європейської інтеграції, але й для реалізації планів відновлення та реформ в Україні, а також для підвищення конкурентоспроможності.

2. Посилення повноважень, ролі та механізмів центрального уряду має важливе значення для забезпечення функцій уряду, щодо встановлення стратегічних пріоритетів і координації політики. Продовження формування професійної та політично нейтральної державної служби на всіх рівнях значною мірою сприятиме ефективній реалізації політики.

3. Уряд має суттєво посилити громадянську доброчесність і створити механізми для забезпечення прозорості та чесності державних органів виконавчої влади. Якби відповідали розробленим принципам антикорупційної стратегії та забезпечили повну реалізацію Національної антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційні органи мають бути захищені від неправомірного політичного втручання, їх керівники мають призначатися на підставі здобутків, професійних навичок, проходження відкритого конкурсу, а не особистій приязні з ключовими політичними діячами. Судову систему необхідно очистити від корупції та запровадити механізми протидії неправомірному впливу приватних інтересів. Україна може втілити Рекомендації ЄС щодо громадської доброчесності, що дозволить їй завчасно узгодити свою політику з політикою країн ЄС.

5. Забезпечення того, щоб зусилля з відновлення відповідали конкретним місцевим потребам, вимагає залучення місцевих органів самоврядування до розробки та реалізації схем підтримки відновлення та реконструкції на основі успіху реформ регіонального розвитку та децентралізації після 2014 року. Це також вимагає інвестування в спроможність місцевого самоврядування поглинати фінансову допомогу та визначення того, як можна налагодити зусилля з відновлення, щоб усунути вже існуючу територіальну економічну нерівність і нерівність у добробуті та підвищити місцеву стійкість.

6. Внесення необхідних змін до Конституції України, необхідних для завершення процедури децентралізації, в тому числі ліквідація державних обласних та районних адміністрацій, та створення інституту префектур на їх зміну.

Отже, попри значну недосконалість новоприйнятого законодавства та проблеми з впровадженням реформи, слід визнати, що обраний Україною вектор реформування системи державного управління наблизив її до європейських стандартів. З іншого боку, нові форми та процедури, запроваджені з 2014 по 2022 роки, мають бути наповнені новим змістом, зокрема в завершенні процесу децентралізації, системі підготовки та призначенні на державну службу, захисті від адміністративного та політичного тиску антикорупційних органів, зростанні прозорості органів виконавчої влади на всіх рівнях, інакше вони не матимуть позитивного впливу на розвиток суспільства та наближенні України до інтеграції в Європейський Союз.

ВИСНОВКИ

У межах дослідження було надано визначення наступним поняттям та категоріям:

- державного управління, як виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів
- реформи державного управління, як процес трансформації системи державних органів
- ефективності державного управління, як багатоелементну систему, що відображає ступінь досягнення загальних цілей державного управління і якість надання послуг населенню
- політичної системи, як сукупність політичних інститутів, соціальних структур, в яких здійснюється політична влада та відбувається політичний вплив
- стабільності політичної системи, як стан в якому будь-які зміни, що відбуваються, не впливають на відхилення в дії політичних суб'єктів та коригуються реалізацією встановлених, легітимованих норм
- ефективності політичної системи, як сукупністю факторів які впливають на її здатність забезпечити економічне зростання, цивілізовані соціальні стандарти, надійні гарантії прав і свобод громадян та привабливий геополітичний імідж

Було окреслено основні методології, підходи та моделі в рамках, яких досліджується система державного управління, йдеться насамперед про системно-синергетичну методологію, в основу якої покладена думка про те, що основою будь-якого управління, особливо держави, є ідея порядку, організації та систематизації. Саме ця істотна риса державного управління робить системний підхід особливо популярним в управлінні державними справами. На даний момент досить чітко виділяються кілька варіантів розуміння суті системної методології:

- ототожнення його з технологією дослідження. Водночас і для самої системи

в цій технології практично немає місця для аналізу;

- зведення системної методології до проектування системи. Фактично аналітична та системна діяльність зводиться до системної та технічної діяльності;
- досить вузьке розуміння методології системи, зведення її до одного з її елементів, наприклад, для структурно-функціонального аналізу;
- ототожнення системної методології із системним підходом;
- розуміння системної методології як дослідження системних закономірностей;
- у вузькому розумінні під системною методологією часто розуміють сукупність математичні методи дослідження систем;
- зведення його до набору методичних засобів, що використовуються для навчання, міркування та вирішення складних проблем

Визначено, що: реформа системи державного управління це цілеспрямований, керований процес, основу якого складають зміни політичної системи та інститутів, цей вплив має відображати як прямі результати управління, так і побічні, об'єктивно виникаючі результати. І якщо прямі результати відбивають повноту, доцільність та наслідки втілених у життєдіяльність суспільства поставлених цілей та завдань державного управління, то побічні результати дозволяють побачити їх обґрунтованість та обумовленість, ступінь їх впливу на інші суспільні явища.

У другому розділі було проаналізовано зарубіжний досвід реформування державного управління в Польщі та Ізраїлі та можливості його використання в Україні. Крім того визначено наступні критерії для оцінки ефективності реформи державного управління: нормативно-правове забезпечення реформи державного управління, кадрові вимоги відповідно до нових управлінських стандартів, інституційна модернізація, рівень політизації керівних посад в органах виконавчої влади, якість системи управління, рівень корупції, інноваційність, стабільність.

Виявлено провідні тенденції в реформуванні державного управління, серед яких е-урядування та поглиблення автономії місцевого самоврядування, що

забезпечує високий рівень комунікації між місцевим та центральним рівнями державної влади, та сприяє розвитку віддалених від агломерацій територій.

Також здійснений аналіз політико-правової бази реформи державного управління в Україні, та виокремлено нормативно-правові акти що визначають пріоритети та темпи процесу трансформації публічного управління. Серед яких варто відзначити розроблені спільно з міжнародними партнерами стратегії розвитку державного управління, прийнятті поправки до законодавства та прийняті нові закони, що стосуються децентралізації, центральних органів виконавчої влади, органів з протидії та запобігання корупції.

Виявлено основні проблеми та перспективи процесу реформування державного управління України, які полягають в необхідності завершення реформи децентралізації шляхом ліквідації обласних, районних та місцевих адміністрацій та створення інституту префекта, також існують проблеми що, стосуються антикорупційного законодавства та прозорості державних інститутів та їх органів, реального а не символічного залучення громадянського суспільства до контролю діяльності органів виконавчої влади, прийняття довгострокових стратегій та формування бюджету країни. Перспективними ж напрямками реформи державного управління залишаються напрямок е-урядування, де діяльність міністерства цифрової трансформації відбувається на досить високому рівні, та кадрової політики держави спрямованої на забезпечення державної служби кваліфікованими працівниками, що реалізується через делегування повноважень, щодо здійснення кадрової політики Національному агенству з питань державної служби.

Надано рекомендації щодо практичного застосування отриманих результатів та окреслено перспективи подальшого дослідження проблеми. Визначено найбільш оптимальний вектор розвитку системи державного управління, дотримання якого дозволить налагодити та стимулювати підвищення ефективності політичної системи України, та наближенні до інтеграції в Європейський Союз.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В., Державне управління. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. с.203
2. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність державного управління.
3. Бочаров С. «Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз» URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/33245/49Bocharov.pdf?sequence=1> (дата звернення: 20.09.2022)
4. Василькова В. Л. «Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория социальной самоорганизации.» СПб. : Лань, 1999. 480 с
5. Висоцький О. Ю. , Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління. Частина І. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. 52 с.
6. Гураль П. Реформи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща URL: <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3806/Reform%20of%20self%20government%20in%20Ukraine%20and%20Poland.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 13.09.2022)
7. Державна служба статистики. Доходи та витрати населення України 2019. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/02/d_v_reg_19.pdf (дата звернення: 05.09.2022)
8. Долецький З. Матий П. Гміни та повіти в системі місцевого самоврядування Польщі. Вісник Української академії державного управління при Президенті України. 2001. № 2. С. 62–64
9. Євтушенко Н. Андріяш В. « Основи теорії державного управління» Миколаїв 2014

10. Желябін В.О. Еволюція управління в контексті державного управління. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип.38. с. 167-173.

11. Закон про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 року URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/> (дата звернення: 09.10.2022)

12. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31-32, ст.263) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

13. Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

14. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

15. Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

16. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

17. Закон України «Про засади державної регіональної політики» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

18. Закон України «Про очищення влади» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

19. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

20. Истон Д. Упадок современной политической теории. Политическая теория в XX веке : сб. статей / под ред. А. Павлова. М. : Территория будущего, 2008. С. 195–218.

21. Кабінет Міністрів України. Постанова від 1 жовтня 2014 р. № 500, Київ «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

22. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 21 липня 2021 р. № 831-р Київ «Деякі питання реформування державного управління України» URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

23. Кабінет міністрів України. Розпорядження від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.11.2022)

24. Кабінет Міністрів України. Стратегія реформування державного управління України 2016-2020» Засідання КМУ 2016. URL:<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/prezentatsiya-strategiya-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-2018-2020-roki.pdf> (дата звернення: 13.11.2022)

25. Ковбасюк Ю. , Ващенко К. , Сурмін Ю., «Державне управління» Том 1 ст.64-69. Київ-Дніпропетровськ 2012

26. Кормич А. І. «Історія вчень про державу і право».- Київ 2009
27. Крат М., Софій О., Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі URL:<http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 03.11.2022)
28. Мельник А., Оболенський О., Васіна А. та ін. ;Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с
29. Міністерство Юстиції України Наказ 23.06.2010 № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text> (дата звернення: 13.11.2022)
30. Надання адміністративних послуг у період воєнного стану - роз'яснення для громадян. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15084> (дата звернення: 13.11.2022)
31. Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради. Експертиза законопроекту України «про укрупнення» URL: <https://www.rada.gov.ua/print/1231919.html> (дата звернення: 13.10.2022)
32. Одінова Г.С., Дзюндзюк В. Б., «Теорія та історія державного управління»- Харків 2012
33. Остапа С. «Турборежим і його результати.» URL:<https://detector.media/infospace/article/174398/2020-01-31> (дата звернення: 13.10.2022)
34. Проект 16.11.2015 Закон України «Про префектів» URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf> (дата звернення: 13.10.2022)
35. Райт Г. Державне управління. К. : Основи, 1994. – 191 с
36. Ребкало В., Реформа політична. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.:Парламентське видавництво, 2011. с. ISBN 978-966-611-818-2

37. Соколов А. В., Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2014 УДК 351.354
38. Тейлор Ф. «Принципы научного менеджмента» [URL:http://i.cons-systems.ru/u/83/8c5dde291e11e3b6145d44f3284aaa/-/Taylor.pdf](http://i.cons-systems.ru/u/83/8c5dde291e11e3b6145d44f3284aaa/-/Taylor.pdf) (дата звернення: 13.10.2022)
39. Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 13.10.2022)
40. Файоль А. «Общее и промышленное управление» 1916, URL: <http://library.asue.am/open/4218.pdf> (дата звернення: 13.09.2022)
41. Хакен Г., Синергетика, М.: Мир, 1980.- 405 с.
42. Щербак С. «Макс Вебер і сучасна плебісцитарна демократія» Філософська думка. 2021. № 1 ст 135-148
43. Яворський М. Політична стабільність: сутність та основні підходи до класифікації УДК: 323.2. Політичні науки Vol. 3, No. 1, 2017
44. Anderson J. Dunn W. 1994. Public Policymaking: An Introduction. Boston.
45. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. (2001), Historia ustroju i prawa polskiego, LexisNexis, Warszawa
46. Ben-Elia N. (2009), «The Draft Municipalities Law: Codification of a Dead End Concept», Statutes: Journal of Legislative Affairs 1, p. 135-182.
47. Bertelsmann Transformation index [URL:https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/POL](https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/POL) (дата звернення: 15.10.2022)
48. Blank Y. (2004), «The Place of the Local: Local Government Law, Spatial Inequality and Decentralization in Israel», Mishpatim, 34 (2), 299-197
49. Blank Y. and Rosen-Zvi I. (2009), «The Draft Municipalities Law: A Present without a Past, A Reform without a Future», Statutes: Journal of Legislative Affairs 1, p. 49-134.

50. Chancellery of the Prime Minister (2010) The report of the Working Group on Civil servants' education system and the National School of Public Administration, Warsaw.

51. Cohen N. (2016), «Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel», Public Administration and Development, 36 (1), p. 20-34.

52. Cohen N. «Public administration in israel: development, structure, legal authority and function». Collection administration ET GESTION PUBLIQUE PR ENA AGP 2019-07

53. Corruption perceptions index 2019 URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> (дата звернення: 03.10.2022)

54. Finkelstein A. «Local Government in Israel» Jerusalem, December 2020

55. Fragile States Index 2022 URL:<https://fragilestatesindex.org/> (дата звернення: 03.10.2022)

56. Gadowska K. (2015), Dysfunctions of the administration. Civil Service in neoinstitutional perspective, Jagiellonian University, Cracow.

57. Gal-Nur I. (2011), Public Management in Israel: Development, Structure, Functioning and Reforms, Routledge Studies in Middle Eastern Politics, NY.

58. Governance Committee Report (2013), Report of the Team for Improving Staff Work and the Performance Capabilities of Government Departments, Jerusalem.

59. Heywood P. Meyer-Sahling J. (2008), Corruption zones in a system of management in Poland's public administration, Warsaw.

60. Hollander S. (2008), Basic Principles and Rules of Administration in the Civil Service, the State of Israel – the Civil Service Commission.

61. Kfir A and Ruben J. (Eds.), The Public Administration in Israel Leading up to the 2000's – Fifty Years of Public Administration: Development, Lessons and Challenges, Tcherikover, Tel Aviv, p. 25-15.

62. Kingdon J. 1984. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston.

63. Levitas A.. «Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About ‘Decentralization»». *Studies in Comparative International Development* 52.1 (2017): 23-44.
64. Meyer-Sahling J. H., Yesilkagit K. (2011), *Differential Legacy Effects: Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West*, «*Journal of European Public Policy*».
65. Ministry of Administration and Digitalization (2013), *Efficient Government strategy 2020*, Warsaw
66. Mizrachi S. and Medini A.(2006), *Public Policy between Society and Law*, Carmel, Jerusalem.
67. Nachmias D. and Sand I. , «Governance and Public Policy», in David Nachmias and Gila Menachem. (Eds.),
68. Nakamura R. 1987. *The Textbook Policy Process and Implementation Research*. *Policy Studies Review*, vol. 7.
69. OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
70. OECD Policy Responses: «Public governance in Ukraine Implications of Russia’s war». [URL:https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/public-governance-in-ukraine-c8cbf0f4/](https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/public-governance-in-ukraine-c8cbf0f4/) (дата звернення: 08.10.2022)
71. Open Budget Survey 2021 [URL:https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/ukraine](https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/ukraine) (дата звернення: 17.10.2022)
72. Regulski J. *Local government reform in poland: an insider's story*. Printed in Budapest, Hungary, August 2003.
73. Reichmann U. (2006), «The Challenge of Leadership and Crisis of Governance», in Uriel Reichmann and David Nachmias (Eds.), *The State of Israel: New Thoughts*, The Inter-Disciplinary Centre in Herzliya, Herzliya, p. 9-19.
74. Teisman G. 2000. *Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds Models*. *Public Administration*, vol. 78, № 4.

75. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата звернення: 06.10.2022)

76. Tzur R. Cohen N. (2019), «The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Other Past Attempts», *Revue française d'administration Publique*, #168

77. Ukraine: EU report notes continued implementation of the reform agenda though challenges remain URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2259 (дата звернення: 13.09.2022)

78. Waldo D. «The Administrative State», New York: Ronald Press Co, 1948; edition New York: Holmes & Meier, 1984

79. Waldo D. «The study of public administration», Random House, 1963. P.72

80. Worldwide governance indicators
URL:<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

81. Zybala A. «Public administration reforms in Poland» June 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/341987882_Public_administration_reforms_in_Poland (дата звернення: 03.09.2022)

Ружицький Вадим Віталійович
Факультет інформаційних та прикладних технологій
052 Політологія, 281 Публічне управління та адміністрування
СО Магістр

Декларація

Усвідомлюючи свою відповідальність за надання неправдивої інформації стверджую, що подана Кваліфікаційна робота на тему: **«Реформа державного управління в Україні, як умова ефективності політичної системи»** є написаною мною особисто.

Одночасно заявляю, що ця робота:

- не передавалась іншим особам і подається до захисту вперше;
- не порушує авторських і суміжних прав, закріплених статтями 21–25 Закону України «Про авторське право та суміжні права»;
- не отримувалась іншими особами, а також дані та інформація не отримувались у недозволений спосіб.

Я усвідомлюю, що у разі порушення цього порядку моя кваліфікаційна робота буде відхилена без права її захисту або під час захисту за неї буде поставлена оцінка «незадовільно».

Дата і підпис здобувача вищої освіти