

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного
управління та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та
публічного управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

АРХІПОВ АНАТОЛІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 329.09.5

(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

А. В. АРХІПОВ

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи:

ДАЦІЙ Надія Василівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

доктор наук з державного управління, професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: **АРХІПОВА** **Анатолія** **Васильовича**
допущено до захисту

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № ____ від « ____ » червня 2025 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

ЯКОБЧУК В.П.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

« ____ » червня 2025 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти **АРХІПОВ** **Анатолій** **Васильович** захистив
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:
сума балів за 100-бальною шкалою _____
за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____ (науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

ПРУТ А.О.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	10
1.1. Поняття, сутність та основні засади функціонування публічної влади в Україні	10
1.2. Основні концепції та моделі інституційного забезпечення публічної влади	15
1.3. Європейські стандарти публічного управління: їх значення для України	17
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	27
2.1. Органи публічної влади як суб'єкти євроінтеграційних процесів в Україні	27
2.2. Вплив адміністративних реформ в Україні на стан розвитку публічної влади	30
2.3. Проблеми та виклики інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні	34
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	41
3.1. Роль європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні	41
3.2. Удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів	44
3.3. Напрями реформування інституційного забезпечення публічної влади в Україні відповідно до європейських вимог	47
ВИСНОВКИ	52
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	56
ДОДАТКИ	62

АНОТАЦІЯ

АРХІПОВ А. В. Інституційне забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису. Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня бакалавра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2025.

Кваліфікаційна робота присвячена дослідженню інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції. Актуальність теми зумовлена необхідністю модернізації національної системи публічного управління відповідно до європейських стандартів відкритості, ефективності, правової визначеності та участі громадян у процесах прийняття рішень. Метою дослідження є визначення теоретичних основ, аналіз сучасного стану й обґрунтування перспектив удосконалення інституційного механізму публічної влади в Україні.

Основні завдання роботи полягають у з'ясуванні змісту та функцій публічної влади, вивченні наукових концепцій і моделей інституційного забезпечення, а також у дослідженні значення європейських стандартів публічного управління для України. У процесі дослідження проаналізовано участь українських органів влади в євроінтеграційних процесах, вплив адміністративних реформ на їхню ефективність, а також ідентифіковано основні проблеми інституційного характеру.

У результаті проведеного аналізу виявлено суперечності між задекларованими реформами та практичним станом реалізації європейських принципів управління, встановлено фрагментарність реформ і нестабільність інституційного середовища. Запропоновано напрями удосконалення інституційного забезпечення публічної влади в Україні з урахуванням цифрових технологій, інноваційного підходу до управління та європейського досвіду інституційного розвитку. Отримані результати можуть бути використані для підготовки стратегічних документів у сфері публічного управління, у науково-аналітичній діяльності та у процесі формування державної політики європейської інтеграції.

Ключові слова: публічна влада, інституційне забезпечення, публічне управління, євроінтеграція, адміністративна реформа, європейські стандарти, цифровізація, моделі врядування, інституційний механізм, державна політика.

SUMMARY

ARHIPOV A. Institutional support for the development of public authority in the context of European integration. – Qualification work in the form of a manuscript. Qualification work for the award of a bachelor's degree in specialty 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2025.

The qualification work is devoted to the study of the institutional support for the development of public authority in Ukraine in the context of European integration. The relevance of the topic is due to the need to modernize the national public administration system in accordance with European standards of openness, efficiency, legal certainty and citizen participation in decision-making processes. The purpose of the study is to determine the theoretical foundations, analyze the current state and substantiate the prospects for improving the institutional mechanism of public authority in Ukraine.

The main objectives of the work are to clarify the content and functions of public authorities, to study scientific concepts and models of institutional support, as well as to study the significance of European public administration standards for Ukraine. In the course of the research, the participation of Ukrainian authorities in European integration processes, the impact of administrative reforms on their effectiveness, and the main problems of an institutional nature were identified.

As a result of the analysis, contradictions were revealed between the declared reforms and the practical state of implementation of European principles of governance, the fragmentation of reforms and the instability of the institutional environment were established. Directions for improving the institutional support of public authorities in Ukraine were proposed, taking into account digital technologies, an innovative approach to management, and European experience in institutional development. The results obtained can be used for the preparation of strategic documents in the field of public administration, in scientific and analytical activities, and in the process of forming a state policy of European integration.

Keywords: public authority, institutional support, public administration, European integration, administrative reform, European standards, digitalization, governance models, institutional mechanism, public policy.

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У процесі європейської інтеграції України виникає потреба у докорінній трансформації системи публічного управління, що актуалізує потребу модернізації не тільки правових та організаційних механізмів її розвитку, а й інституційної основи функціонування публічної влади в Україні. Сучасні умови розвитку України, зокрема перебування у стані війни, набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, триваюча реформа системи державного управління та потреба налагодження тісної взаємодії з європейськими інституціями вказують на необхідність формування відповідного інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні.

У контексті взятого на себе Україною євроінтеграційного курсу перед українською публічною владою постає необхідність дотримання засад підзвітності, прозорості та відкритості у її діяльності. Для цього доцільно не тільки адаптувати національне законодавство до *acquis communautaire* ЄС, а й запровадити ефективні інституційні практики, відповідні європейським стандартам. Інституційна спроможність існуючої системи органів публічного управління в Україні дозволяє формувати та реалізовувати державну політику, зворотній зв'язок із громадянським суспільством, а також забезпечувати стабільність публічного управління в умовах криз.

У цьому аспекті дослідження інституційного забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції є необхідним та своєчасним, адже дозволить не тільки виявити наявні проблеми функціонування інституційного забезпечення публічної влади в Україні, а й сформулювати дієві рекомендації щодо вдосконалення системи публічного управління з врахуванням кращих європейських практик. На особливу увагу в цьому аспекті заслуговують питання узгодженості діяльності державних та місцевих органів влади, формування ефективних механізмів координації їх діяльності, впровадження

засад діджиталізації, забезпечення належного кадрового потенціалу та зміцнення інституційної стійкості за умов наявних та нових зовнішніх викликів.

Таким чином, тема дослідження є актуальною для реформування публічного управління в Україні, реалізації взятого на себе євроінтеграційного курсу та формування сучасної демократичної держави європейського зразка.

Дослідженням тематики розвитку публічної влади в Україні займалися такі вітчизняні науковці, як: А. Булина, М. Вільгушинський, О. Зарічний, Б. Калиновський, Н. Кирич, М. Лахижа, Р. Максакова, Т. Малогорова, Є. Міщук, Т. Стукан, Н. Ямпольська та ряд інших. Однак, тематику інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції детально не досліджував жоден науковець. Натомість, окремі аспекти цього питання знаходять відображення у роботах: І. Арістова, М. Андрійв, Н. Гавкалова, М. Грузд, М. Танчинець та деякі інші науковці. Зважаючи на це, вважаємо тему дослідження актуальною та такою, що потребує більш детального дослідження.

Мета кваліфікаційної роботи – проаналізувати інституційне забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції, окреслити проблеми та перспективи його удосконалення в процесі євроінтеграції.

У відповідності до встановленої мети слід виконати *наступні завдання*:

- визначити поняття, сутність та основні засади функціонування публічної влади в Україні;
- окреслити основні концепції та моделі інституційного забезпечення публічної влади;
- охарактеризувати європейські стандарти публічного управління та встановити їх значення для України;
- розглянути органи публічної влади як суб'єктів євроінтеграційних процесів в Україні;
- простежити вплив адміністративних реформ в Україні на стан розвитку публічної влади;

- окреслити проблеми та виклики інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні;
- визначити роль європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні;
- розглянути можливості удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів;
- запропонувати напрями реформування інституційного забезпечення публічної влади в Україні відповідно до європейських вимог.

Предмет дослідження – інституційне забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції.

Об'єкт дослідження – розвиток публічної влади в умовах євроінтеграції.

Методи дослідження. У відповідності до встановлених мети та завдань було обрано методологічний інструментарій дослідження. Зокрема, з використанням методу діалектики було визначено поняття, сутність та основні засади функціонування публічної влади в Україні. На основі методу опису було окреслено основні концепції та моделі інституційного забезпечення публічної влади. З використанням методу аналізу було охарактеризовано європейські стандарти публічного управління та встановити їх значення для України. На основі методу індукції було розглянуто органи публічної влади як суб'єктів євроінтеграційних процесів в Україні. З використанням методу спостереження було відстежено вплив адміністративних реформ в Україні на стан розвитку публічної влади. На основі методу синтезу біло окреслено проблеми та виклики інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні. З використанням методу дедукції було визначено роль європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні. На основі методу моделювання було розглянуто можливості удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів, а також запропоновано напрями реформування інституційного забезпечення публічної влади в Україні відповідно до європейських вимог. Метод

узагальнення було використано при формулюванні висновків до розділів та загальних висновків за проведеним дослідженням.

Практичне значення отриманих результатів дослідження знаходить прояв у тому, що вони можуть бути використані у:

- навчально-освітній сфері – під час підготовки студентів вищих навчальних закладів спеціальності публічне управління;

- науково-дослідній сфері – під час подальших наукових досліджень за темою інституційного забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції;

- практичній сфері – з метою вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в умовах євроінтеграції.

Перелік публікацій автора за темою дослідження. За темою дослідження автором було здійснено наступні публікації:

1. «Проблеми та виклики інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні»;

2. «Роль європейської інституцій у розвитку публічної влади в Україні».

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 61 сторінку, з них 56 сторінок – основний текст. Список використаних джерел налічує 50 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Поняття, сутність та основні засади функціонування публічної влади в Україні

Термін «публічний» (public power) походить від латинського publicus і означає «суспільний». Отже, «публічна влада» – влада, що здійснюється в присутності громадськості, чи влада, відкрита публіці, народу, відкрита дискусії [2, с. 201]. Ця влада громадська за своїм політико-правовим характером, вона здатна залучати широкі маси народу.

Влада – одна з найважливіших ознак будь-якої держави. Громадська влада – ознака правової держави. Тим часом Дж. Локк (1632-1704) та деякі інші закордонні ідеологи до публічної відносили владу, яка має право не тільки видавати загальнообов'язкові закони, а й запроваджувати заходи, включаючи смертну кару, застосовувати силу, інші примусові заходи з метою забезпечення законслухняної поведінки. Вони вважали, що публічно-владні повноваження мають мати чітке розмежування і повинні бути поділені між владними органами [49, с. 14].

Марксистсько-ленінська теорія вбачає по суті «публічну владу» як специфічний різновид суспільного примусу. Публічна влада виникла у зв'язку з розколом суспільства на антагоністичні класи і змінила первіснообщинний устрій, що відповідає інтересам племені (роду). Ідеї Дж. Локка були підтримані в роботах Ю. Вороніної, яка, розвиваючи їх, писала про роль держави, її автократичні особливості виступати носієм публічної (політичної) влади та здатності захистити права та свободи громадян, гарантувати їх участь у суспільно-політичному житті [6, с. 33].

Теоретики права розкривають поняття «публічна влада» через вияв спільної життєдіяльності, через вольове ставлення до людей, вироблення їх

колективної волі. Публічна влада має місце там, де є необхідність нормативного регулювання відносин, встановлення загальних правил. Соціальний аспект публічної влади обумовлений потребою суспільства у спільній організації діяльності людей. Н. Обушна стверджує, що тільки в масштабах суспільства влада публічна набуває рис політичної влади [22, с. 55].

Науковець А. Москаленко розкриває суть терміна «публічна влада» через втілення народовладдя в Україні як політичної влади, представленої трьома її інститутами (різновидами): державна влада, влада місцевого самоврядування та громадська влада [21, с. 22]. Інтерес представляє його висловлювання про те, що суспільство у відносинах з державою виступає через громадські інститути та проявляється в активній допомозі державі та здатності впливати на її рішення та діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування.

На думку В. Філіппової, суспільною чи публічною владою є та влада у державі, джерелом якої виступає населення, народ, суспільство [41, с. 165]. Характер публічності їй надає «сама здатність панувати» як наслідок консолідації окремих повноважень кожного члена нашого суспільства та передачі їх новому публічному суб'єкту. Народ, суспільство чи його частина, висловлюючи свою волю, створює публічний суб'єкт, наділяє його предметами ведення та передає йому частину своїх повноважень на вирішення суспільно значущих питань. Сам народ, населення виступають складовою частиною публічної влади, суб'єктом, що делегує свої повноваження. Він же виступає об'єктом, на який спрямована публічна влада. При цьому не можна не відзначити вельми суперечливий її висновок про те, що публічна влада «для людини – вимушена необхідність, з якою вона має миритися» [41, с. 165]. Тому, як продовжує В. Філіппова, суспільство в особі кожного окремого його члена завжди протистоятиме будь-якому виду публічної влади і терпітиме владу тією мірою, в якій це необхідно для забезпечення реалізації власних, суб'єктивних прав та інтересів.

Заслуговує на увагу і позиція Т. Стукана, який говорить про те, що розуміння категорії «публічна влада» слід зводити до управлінської діяльності

національного та регіонального рівня, здійснення та поширення якої відбувається на певній території вона спрямовується на задоволення потреб та вирішення проблемних питань суспільства, реалізується через апарат управління, що є системою скоординованою та такою, що вибудовується з урахуванням принципів взаємодоповнюваності і єдиного авторитету [36, с. 38].

Для публічної влади характерні такі ознаки:

1. Спрямованість на виконання спільних завдань та функцій;
2. Інституційний характер, тобто функціонування на основі діяльності відповідних державних та місцевих інституцій;
3. Легітимність;
4. Відособлений характер владного апарату від населення;
5. Об'єднання підвладних за територіальною ознакою;
6. Загальний характер влади, тобто її поширеність на всіх осіб в державі;
7. Безперервний характер функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
8. Універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
9. Обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
10. Функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо визначеною процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
11. Можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
12. Право визначати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [29, с. 115].

Сутність публічної влади, на думку В.-А. Лапки, слід трактувати із законодавчої позиції як спроможність державних та недержавних суб'єктів чинити вплив на прийняття рішень, вчинення відповідних дій чи бездіяльності

фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати правову долю об'єктів, з метою досягнення суспільно значущих цілей [19, с. 64]. Безперечно, публічною владою має реалізовуватись управління справами суспільства як на рівні держави, так і на рівні окремих регіонів. При цьому, вплив, який реалізують суб'єкти публічної влади на об'єкти, має носити правовий характер, базуватись на нормативно-правових актах, а також знаходити своє вираження через правові способи та методи.

Публічна влада в Україні функціонує на відповідних засадах, тобто відправних законодавчих ідеях та положеннях, що лежать в основі формування, функціонування та організації діяльності органів публічної влади. Їх поділяють на:

- загальні засади – ті, які є застосовними щодо всієї системи публічної влади в цілому;

- спеціальні засади – ті, дія яких поширюється на окремі підсистеми цієї системи публічної влади чи окремі органи публічної влади в Україні.

При цьому загальні засади також поділяють на дві групи:

- ті, які отримали конституційне закріплення;

- ті, які отримали закріплення в інших нормативно-правових актах України [25].

Тож, відобразимо загальні засади здійснення публічної влади в Україні у вигляді наступної схеми (рис. 1.1.).

Що стосується спеціальних засад розвитку публічної влади в Україні, то їх доцільно розглядати щодо кожного органу публічної влади окремо. На жаль, у межах цього дослідження детальний опис спеціальних засад функціонування публічної влади в Україні є неможливим, однак окремі їх аспекти будуть розглядатись у наступних розділах цього дослідження.

Таким чином, публічна влада в Україні – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, якими реалізуються владні повноваження від імені народу України, що має на меті забезпечення публічних інтересів, прав та свобод громадян, а також забезпечення ефективного публічного управління.

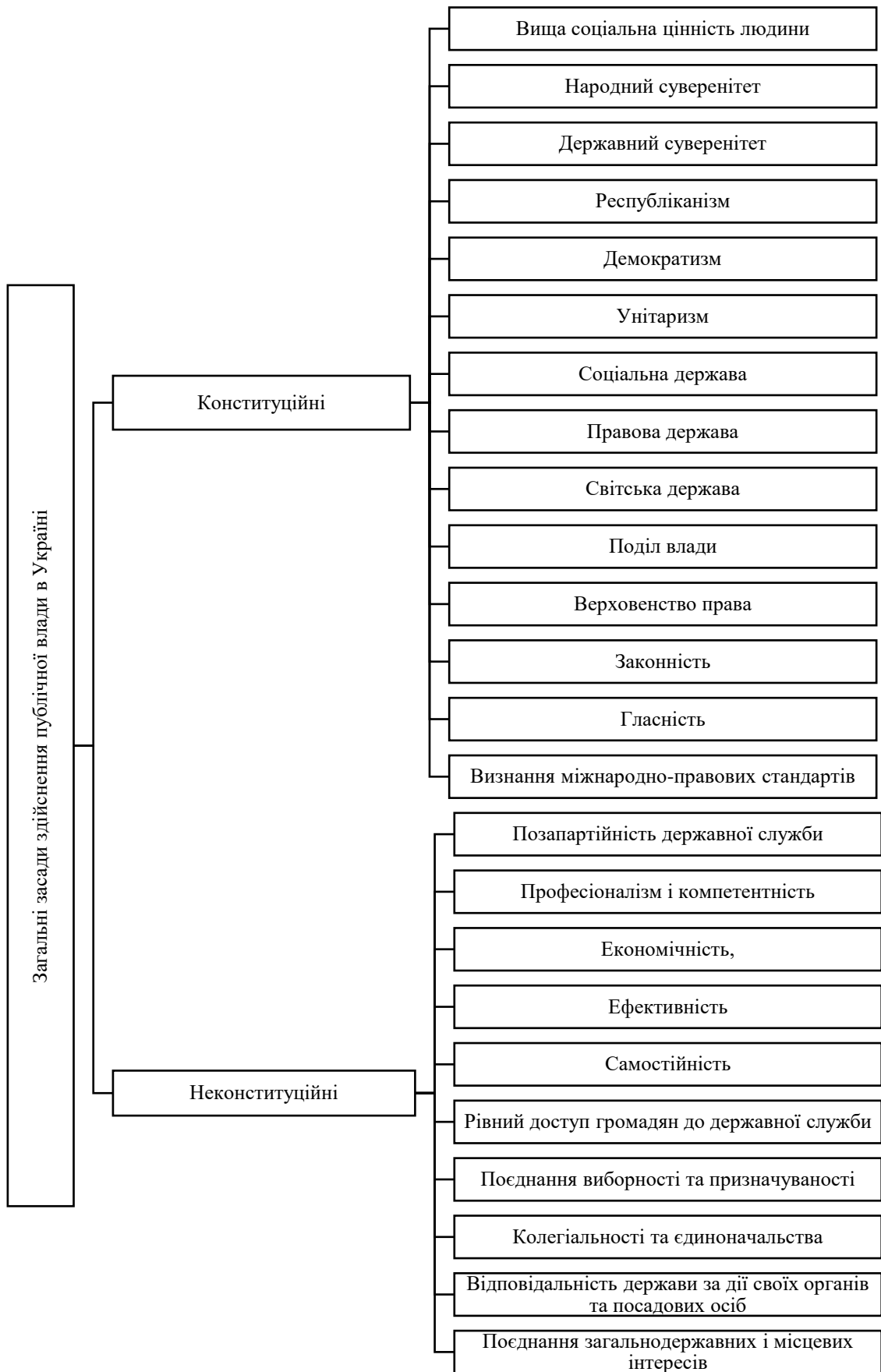


Рис. 1.1. Загальні засади розвитку публічної влади в Україні

Джерело: [25]

Сутність публічної влади в Україні зводиться до спроможності державних та недержавних суб'єктів чинити вплив на прийняття рішень, вчинення відповідних дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, а також вирішувати правову долю об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значущих цілей. Загальні засади функціонування публічної влади в Україні отримали закріплення як на рівні Конституції, так і на рівні основного законодавства. Зокрема, вони виражаються у наступних положеннях: верховенство права, визнання міжнародно-правових стандартів, вища соціальна цінність людини, гласність, демократизм, державний суверенітет, законність, народний суверенітет, поділ влади, правова держава, республіканізм, світська держава, соціальна держава, унітаризм тощо.

1.2. Основні концепції та моделі інституційного забезпечення публічної влади

У науковій літературі існує ряд концепцій та моделей інституційного забезпечення публічної влади, які відображають різні підходи до функціонування державних та місцевих органів влади. Ці концепції зародились та розвиваються під впливом історичних, політичних, соціально-економічних факторів, а також інтеграційних процесів, зокрема й євроінтеграції.

Тож, до числа основних концепцій інституційного забезпечення публічної влади належать наступні:

1. Класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management);
2. Новий публічний менеджмент (New Public Management);
3. Належне урядування (Good Governance) [38, с. 126].

Саме ці три концепції виникли після Другої світової війни і поступово змінювали одна одну.

Концепція Old Public Management є класичною бюрократичною моделлю, в основі якої лежать ідеї М. Вебера, В. Вільсона, Л. Уайта та інших. Основна її

мета – створення стабільної, ієрархічної системи управління з чітким розподілом повноважень, відповідальністю та координуванням [18, с. 107].

Концепція New Public Management (Нового Публічного Управління) – базується на таких основоположних засадах:

1. Орієнтованість на клієнта – всі інститути публічного управління – державні та місцеві органи влади – це надавачі публічних послуг, а громадяни – їх споживачі, тобто клієнти. Концепція Нового Публічного Управління орієнтується саме на те, що інституційне забезпечення публічної влади має бути організоване таким чином, щоб задовільнити вимоги клієнта.

2. Результативність та ефективність – будь-яке рішення, виконаний проєкт чи заплановане завдання органу публічної влади повинно передбачати, який результат буде отримано, за допомогою яких ресурсів та для яких цілей такий результат взагалі потрібен (тобто треба відповісти на запитання: навіщо та за рахунок чого можна виконати завдання чи реалізувати проєкт [8, с. 144].

Концепція Good Governance – це ще одна сучасна концепція, в межах якої розглядається питання інституційного забезпечення публічної влади. Як відзначає О. Ткаля, концепція Good Governance розуміється як «особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій» [38, с. 127].

Також окремі науковці виділяють такі концепції, як інституціоналізм та неоінституціоналізм – вони трактують інституційне забезпечення публічної влади по-різному, однак умовно його розглядають з трьох позицій, відповідно до яких виділяють наступні різновиди інститутів публічного управління: - соціальні інститути (соціальне інституційне забезпечення публічної влади); - органи управління та їх повноваження (організаційний аспект інституційного забезпечення публічної влади); - правові інститути (юридичний аспект інституційного забезпечення публічної влади) [28, с. 12].

Крім цього, на сьогодні зарубіжні та вітчизняні науковці виділяють наступні концепції інституційного забезпечення публічної влади: Постновий публічний менеджмент (Post New Public Management), Урядування публічної цінності (Public Value Governance), Нове публічне обслуговування (New Public Service), Нова Веберівська держава (NeoWeberian State), Мережеве управління (Networks), Урядування цифрової ери (Digital Era Governance) [18, с. 107].

Слід наголосити, що у «чистому» вигляді вище згадані моделі (які окремі науковці іменують концепціями) публічного управління рідко існують у якійсь країні світу, однак певний набір елементів деяких із них запроваджується у практику сучасного публічного управління.

Отже, найбільш поширеними науковці вважають такі сучасні концепції та моделі публічного управління, як класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management), а також належне урядування (Good Governance). Крім того, останнім часом набувають широкого обговорення такі моделі та концепції, як: Нова Веберівська держава (NeoWeberian State), Урядування публічної цінності (Public Value Governance), Постновий публічний менеджмент (Post New Public Management), Нове публічне обслуговування (New Public Service), Мережеве управління (Networks), Урядування цифрової ери (Digital Era Governance).

1.3. Європейські стандарти публічного управління: їх значення для України

Європейські стандарти публічного управління є сукупністю принципів та вимог до системи публічного управління, що у своїй сукупності формують засади добровільного їх застосування в діяльності з ціллю наближення до певного еталону побудови та здійснення публічної влади, що є орієнтованою на людину [44, с. 27].

Аналіз положень окремих актів ЄС щодо закріплення європейських стандартів публічного управління свідчить про наступне.

Договором про функціонування ЄС закріплюються такі принципи публічного управління: субсидіарності, пропорційності, ефективності, прозорості, рівності, правової визначеності, добросовісного співробітництва, недискримінації, сталого розвитку, участі громадян [12].

Відповідно до Договору про Європейський союз встановлюються наступні принципи демократичного публічного управління: принцип поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та прав людини; принцип субсидіарності, принцип пропорційності, принцип поваги до національної ідентичності держав-членів, принцип верховенства права, принцип солідарності, принцип демократії та участі громадян, принцип недискримінації та рівності, принцип сталого розвитку [11].

У Хартії основоположних прав ЄС можна побачити наступні принципи публічного управління: поваги до людської гідності, свободи, рівності, солідарності, підзвітності та прозорості, поваги до персональних даних [42].

Європейська хартія місцевого самоврядування вміщує у своїх положеннях наступні принципи публічного управління: автономії місцевого самоврядування, субсидіарності, фінансової незалежності, демократичної участі, співпраці та взаємодії, адаптивності та свободи, відповідності обсягу повноважень і ресурсів, захисту від необґрунтованого адміністративного контролю [9].

Загалом демократичні європейські стандарти публічного управління у правовій системі ЄС науковці систематизують у відповідності до таких чотирьох груп:

- I група – стандарти надійності та передбачуваності (правової визначеності);
- II група – стандарти відкритості та прозорості;
- III група – стандарти підзвітності;

IV група – стандарти ефективності та результативності [3, с. 209; 23, с. 14].

До кожної із цих груп можна віднести ряд важливих принципів публічного управління (Рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Європейські стандарти публічного управління

Джерело: [3, с. 209].

Коротко охарактеризуємо кожен з цих груп. До першої групи засад належать засади надійності та передбачуваності, які також називаються засадами правової визначеності чи юридичної безпеки дій та рішень публічної адміністрації. Уся ця група засад спрямовується на усунення свавілля у здійсненні державних справ.

Зокрема, одним із багатосторонніх механізмів надійності та передбачуваності виступає принцип верховенства права, який у публічному управлінні зводиться до того, що органи публічної влади мають приймати рішення із дотриманням загальних законодавчих засад та принципів, які однаковою мірою застосовуються до всіх, хто знаходиться у їх сфері впливу. Принцип верховенства права ставить вимогу стосовно суворого дотримання ієрархії правових норм, застосування яких відбувається незалежними судами, а також правила, відповідно до якого державний орган не наділяється повноваженнями перечити загальним засадам, закріпленим у конкретному регуляторному документі. Це говорить про те, що застосування принципу верховенства права – це вираз правової компетенції, адже органи публічного управління мають компетенцію вирішувати виключно ті питання, щодо яких їм надана відповідна юрисдикція.

Ще одним механізмом, який діє у межах надійності та передбачуваності, вважається принцип пропорційності. Принцип пропорційності відображається у наступному формулюванні: покладення на особу індивідуального тягаря можливе нормативно-правовим актом лише у тій мірі, яка є необхідною для реалізації певної легітимності та суспільно необхідної мети [30, с. 4]. Особлива роль у розробці принципу пропорційності належить Європейському суду, який розвивав його у відповідності до вже закріплених у законодавстві векторів, та внаслідок чого цей принцип пізніше увійшов до більшості європейських правових систем через канал права ЄС.

Наступним механізмом прояву засади надійності та передбачуваності вважають принцип процедурної справедливості, суть якого зводиться до того, що в ході публічного управління повинні мати місце процедури, які

забезпечують чітке та неупереджене застосування закону, а також такі, що зосереджують увагу на соціальних цінностях, зокрема повазі до особи та захисті її гідності.

Ще один механізм прояву надійності та передбачуваності – принцип своєчасності дії, який зводиться до того, що будь-які затримки у прийнятті рішень органами публічного управління та вжиття заходів щодо реалізації останніх може призвести до розчарування, несправедливості чи серйозної шкоди для інтересів як окремих осіб, так і всього суспільства. Несвоєчасність же ж є наслідком дефіциту ресурсів або відсутності політичної волі, що часто впливає із неефективної діяльності та некомпетентності публічних службовців.

Принцип професійності та професійної чесності у контексті публічного управління – це ще один прояв надійності та передбачуваності, який зводиться до упередженості (схильності) до певного результату під час оцінювання певної ситуації, що тягне за собою нанесення непоправної або несправедливої шкоди загальним інтересам або правам інших зацікавлених сторін. Втрата професійної незалежності є свідченням того, що посадова особа органу публічного управління, що не продукує власні думки та судження, здійснює блокування належного розгляду справи по суті. Частими причинами втрати незалежності є хабарництво, примус, неконтрольовані політичні амбіції та нестримне прагнення до просування. Доцільно відзначити, що незалежність публічної влади не зводиться до абсолютного права на вільне судження або думку. Мають місце професійні стандарти та законодавчі норми, дотримання яких є обов'язковим. Необхідно досягти балансу між цінністю незалежності та цінністю лояльності до законно правлячої влади.

Друга група засад – засади відкритості та прозорості. Відкритість і прозорість у державному управлінні є принципами, які не підлягають обговоренню і лежать в основі ефективного врядування. Уряди зобов'язані зробити управління та рішення прозорими та відкритими. Принципи прозорості та відкритості втілюють ідею про те, що державні рішення мають прийматися в

найкращих інтересах суспільства, і що належне врядування вимагає, щоб державні службовці несли відповідальність за свої рішення та дії. Керівні принципи належного врядування ґрунтуються на ключових концепціях державного управління: публічній підзвітності, створенні суспільної цінності, понятті громадської довіри, а також контролю та нагляду.

При цьому слід відзначити, що принцип прозорості означає необхідність систематичного висвітлення діяльності органів публічного управління, роз'яснення завдань, змісту та механізму здійснення публічної політики, а принцип відкритості – означає те, що органи публічного управління мають створити для громадян умови для безперешкодного доступу до інформації стосовно їх діяльності та до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх прийняття [37, с. 84]. При цьому, як відзначає Г. Терещук. «побудова якісних партнерських відносин між інститутами влади та суспільством повинно відбуватись як постійне ділове співробітництво, яке, має містити окремі стримуючі елементи з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення цивільного, демократичного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації» [37, с. 84].

Третя група засад – засади підзвітності. Підзвітність – це обов'язок однієї особи або органу пояснювати та обґрунтовувати свої дії перед іншою [48]. У публічному управлінні цей принцип передбачає, що органи публічної адміністрації зобов'язані відповідати за свої дії перед іншими структурами: законодавчими, судовими чи вищими адміністративними органами. Підзвітність також передбачає, що жодний орган влади не повинен бути звільнений від контролю чи перевірки.

Механізми забезпечення засади підзвітності охоплюють: судовий контроль (суди здійснюють перевірку того, чи дії органів публічного управління відповідають вимогам закону); апеляції (відбувається перегляд рішень нижчестоячих органів вищестоячими); омбудсмени (незалежними структурами здійснюється розгляд скарг на порушення у роботі органів влади); інспекції та аудити (спеціальні комісії перевіряють діяльність публічних

служб); парламентський нагляд (комітет здійснює оцінку ефективності роботи адміністративних органів). Ці механізми забезпечують дотримання адміністративних принципів, таких як верховенство закону, транспарентність, неупередженість та рівність перед законом.

Підзвітність у публічному управлінні відрізняється своєю формалізованістю. Вона пов'язана з конкретними, законодавчо визначеними аспектами, за які державні службовці та адміністративні органи відповідають, наприклад, за дотримання процедур та виконання принципів публічного управління. Така формальність забезпечує ясність та справедливість у процесі контролю.

Контроль відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності, гарантуючи, що публічна адміністрація діє відповідно до закону та встановлених процедур. Наглядові органи та механізми оцінюють те, наскільки ефективно, результативно та своєчасно виконуються публічні функції; чи дотримуються правові принципи та процедурні правила. Нагляд може здійснюватись різними структурами, такими як суди, омбудсмени, внутрішні та зовнішні аудитори, інспекційні органи, парламентські комітети і навіть засоби масової інформації. Кожен із цих механізмів робить свій внесок у зміцнення підзвітності, захисту прав громадян та суспільних інтересів [48].

Жодна інша сучасна соціальна структура не піддається настільки багаторівневому та різноманітному контролю, як публічна адміністрація. Це підкреслює важливу та делікатну роль, яку публічне управління відіграє у демократичному суспільстві, балансує між ефективністю управління та захистом прав громадян, а також забезпеченням законності.

І четверта група засад – засади ефективності та результативності. Засади ефективності та результативності у публічному управлінні набули важливого значення відносно нещодавно. Зважаючи на те, що держава набула статусу надавача публічних послуг, поняття продуктивності було перенесене й на публічне управління. Нині через введення ряду фіскальних обмежень у ряді

країн, дедалі більше уваги приділяється вивченню питань ефективності та результативності діяльності у секторі публічного управління.

Ефективність визначається через управлінську цінність, яка зводиться до того, щоб підтримувати добре співвідношення між кількістю використаних ресурсів та кількістю досягнутих результатів. Ефективність також зводиться до забезпечення успішної роботи органів публічного управління, досягнення цілей та вирішення суспільних проблем, визначених законом та урядом. У переважній більшості випадків це потребує аналізу та оцінювання державної політики, а також того, наскільки добре відбувається її реалізація органами публічної влади та публічними службовцями.

Зважаючи на вище викладене, відзначимо, що розвиток публічного управління у відповідності до вище зазначених принципів, закріплених у праві ЄС, – це прямий шлях до здійснення прозорого та ефективного демократичного управління, яке лежить в основі розвитку держав-членів ЄС. Утвердження цих принципів демократичного управління відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції України, створюючи можливості для здійснення ефективних реформ та налагодження тісної взаємодії з ЄС. Вступ нашої країни до ЄС визначає та підкреслює необхідність створення сильної національної системи публічного управління.

Таким чином, європейські стандарти публічного управління – це фундаментальні засади для забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації у правовій системі ЄС. На їх основі відбувається забезпечення балансу між правами громадян, суспільними інтересами та вимогами до ефективного публічного управління. Такі засади, як надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, підзвітність, ефективність та результативність, визначають характер взаємодії органів публічної влади із суспільством та формують базис для утвердження довіри громадян до них. Функції проаналізованої системи принципів публічного управління зводяться до створення такої системи стримувань та противаг, яка не тільки дозволяє забезпечити контроль за діяльністю органів публічної влади, а й посилити

захист прав людини та зміцнити правову безпеку в державі. У праві ЄС ці принципи діють в якості гарантій сталого розвитку демократії, спрямовуються на створення єдиного правового простору та забезпечення належного рівня публічного управління. Для нашої держави європейські стандарти публічного управління не тільки відіграють важливу роль в контексті загального розвитку публічної влади в Україні, їх впровадження – це важливий крок на шляху до вступу в ЄС.

Отже, публічна влада в Україні – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, якими реалізуються владні повноваження від імені народу України, що має на меті забезпечення публічних інтересів, прав та свобод громадян, а також забезпечення ефективного публічного управління. Сутність публічної влади в Україні зводиться до спроможності державних та недержавних суб'єктів чинити вплив на прийняття рішень, вчинення відповідних дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, а також вирішувати правову долю об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значущих цілей. Загальні засади функціонування публічної влади в Україні отримали закріплення як на рівні Конституції, так і на рівні основного законодавства. Зокрема, вони виражаються у наступних положеннях: верховенство права, визнання міжнародно-правових стандартів, вища соціальна цінність людини, гласність, демократизм, державний суверенітет, законність, народний суверенітет, поділ влади, правова держава, республіканізм, світська держава, соціальна держава, унітаризм тощо.

Найбільш поширеними науковці вважають такі сучасні концепції та моделі публічного управління, як класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management), а також належне урядування (Good Governance). Крім того, останнім часом набувають широкого обговорення такі моделі та концепції, як: Нова Веберівська держава (NeoWeberian State), Урядування публічної цінності (Public Value Governance), Постновий публічний менеджмент (Post New Public

Management), Нове публічне обслуговування (New Public Service), Мережеве управління (Networks), Урядування цифрової ери (Digital Era Governance).

Європейські стандарти публічного управління – це фундаментальні засади для забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації у правовій системі ЄС. На їх основі відбувається забезпечення балансу між правами громадян, суспільними інтересами та вимогами до ефективного публічного управління. Такі засади, як надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, підзвітність, ефективність та результативність, визначають характер взаємодії органів публічної влади із суспільством та формують базис для утвердження довіри громадян до них. Функції проаналізованої системи принципів публічного управління зводяться до створення такої системи стримувань та противаг, яка не тільки дозволяє забезпечити контроль за діяльністю органів публічної влади, а й посилити захист прав людини та зміцнити правову безпеку в державі. У праві ЄС ці принципи діють в якості гарантій сталого розвитку демократії, спрямовуються на створення єдиного правового простору та забезпечення належного рівня публічного управління. Для нашої держави європейські стандарти публічного управління не тільки відіграють важливу роль в контексті загального розвитку публічної влади в Україні, їх впровадження – це важливий крок на шляху до вступу в ЄС.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Органи публічної влади як суб'єкти євроінтеграційних процесів в Україні

Органи публічної влади є складними інституційними одиницями політичного організованого суспільства сучасного зразка. Дані органи утворюються у процесі самоорганізації населення з метою реалізації публічних правил поведінки. При цьому кожна держава та кожне суспільство створює собі таку систему органів публічної влади, яка є зручною та вигідною їм.

Для органів публічної влади притаманні наступні особливості (рис. 1.1.) [1, с. 15].



Рис. 2.1. Особливості функціонування органів публічної влади в Україні

Джерело: [1, с. 15]

Характерними ознаками діяльності публічних органів влади є: - діяльність, що здійснюється на основі принципів, закріплених у Конституції України; - узгоджене функціонування в межах та на підставі Конституції України; - діяльність, що здійснюється відповідно із законодавством України; - взаємодія – основа діяльності публічного органу, включаючи організаційно-правову, функціональну та фінансово-бюджетну взаємодію, а також з питань передачі повноважень між рівнями публічної влади; - основна мета діяльності публічного органу – дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина, створення умов для соціально-економічного розвитку держави [4, с. 6].

За територіальним поширенням органи публічної влади в Україні прийнято поділяти на: - органи державної влади; - органи влади на місцях.

За широтою своєї компетенції органи публічної влади бувають загальної та спеціальної компетенції.

За способом формування вони поділяються на виборні та призначувані. Відповідно до порядку функціонування та прийняття рішень – колегіальні та одноособові.

За строком функціонування органи публічної влади поділяються на: - постійні – створюються без обмеження строку дії; - тимчасові – створюються для досягнення короткострокових цілей [13, с. 174].

Слід відзначити, що відповідно до принципу поділу влади в державі на території України функціонують законодавчі, виконавчі та судові органи влади.

Для України характерна наявність наступних типових для кожної країни органів влади:

1. Глава держави, ким в Україні є її президент;
2. Органи законодавчої влади, яким виступає парламент, тобто Верховна Рада України;
3. Органи виконавчої влади – уряд (Кабінет Міністрів України), міністерства, відомства, органи державного управління на місцях;

4. Органи судової влади – представлені складною системою судів загальної, апеляційної та касаційної інстанцій;

5. Силові органи – органи держбезпеки, поліція, прокуратура, збройні сили тощо [13, с. 174].

Європейська інтеграція України – це загальнодержавне завдання, на вирішення якого кинуті сили всіх легітимних органів влади – глави держави, парламенту та уряду. Вони відіграють основну роль у формуванні, реалізації та координації політики, необхідної для відповідності європейським нормам та стандартам [21, с. 420].

Насамперед парламент відіграє важливу роль у процесі прийняття законів та нормативних актів, необхідних для гармонізації внутрішнього законодавства з європейським. Він забезпечує важливий механізм демократичного легітимізму, оскільки обрані представники народу визначають спрямування інтеграційної політики.

Уряд, зі свого боку, має завдання забезпечити виконання рішень парламенту і координацію інтеграційних заходів. Він відповідає за впровадження реформ, необхідних для адаптації до європейських стандартів, та забезпечує ефективне управління процесом інтеграції. Крім того, вищі органи влади відіграють важливу роль у комунікації з громадськістю та сприяють створенню підтримки серед населення щодо інтеграції в ЄС. Вони мають інформувати громадян про переваги та виклики інтеграції, а також відповідати на питання та усувати обурення.

Одночасно з цим, доцільно наголосити на важливій ролі глави нашої держави у процесі практичної реалізації євроінтеграції. Це можна пояснити наступним:

- по-перше, Президентом України реалізується управління зовнішньополітичною діяльністю держави;

- по-друге, він покликаний стояти на варті національної безпеки, а також реалізувати управління у цій сфері;

- по-третє, саме глава держави має право укладати міжнародні договори від імені України [5].

Виходячи з цього, стає зрозуміло, що Президент України – це реальний модератор процесу тісного співробітництва України та ЄС, логічним завершенням чого у відповідності до взятого євроінтеграційного курсу має стати членство України в ЄС.

Сьогодні Президент, Уряд та Парламент працюють як одне ціле, щоб процес євроінтеграції пройшов більш швидко та якісно. Так, як вступ України до ЄС є стратегічною метою та пріоритетом для органів влади України, для її досягнення органам публічної влади потрібно прикласти значних зусиль та провести ряд важливих реформ.

Таким чином, органи публічної влади відіграють вагомую роль у реалізації євроінтеграційного курсу України. Зокрема, такими органами, як Президентом України, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України забезпечується стратегічне планування, законодавче регламентування та координування євроінтеграційних процесів в Україні. Завдяки їх узгодженій діяльності публічне управління в Україні покроково наближається до усталених стандартів ЄС, для чого впроваджуються необхідні реформи та стимулюється суспільна підтримка. Така взаємодія – це запорука успішного вступу України до ЄС у майбутньому.

2.2. Вплив адміністративних реформ в Україні на стан розвитку публічної влади

Під адміністративними реформами слід розуміти цілеспрямовані, поетапні формування нової нормативно-правової бази, утворення нових інститутів, організаційних структур та інструментів реалізації перетворень в системі публічного управління, інформаційно-технічне забезпечення системи публічного управління, утворення механізмів наукового та інформаційного

моніторингу її функціонування, які дозволяють розвиватись Україні в правову та цивілізовану європейську державу з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії [15, с. 55].

Також адміністративні реформи доцільно розглядати як форми структурного упорядкування, вдосконалення та розвитку системи державних органів як єдиного державно-владного механізму, утворення якого стало результатом інтеграції ресурсів матеріального, фінансового та людського складу, підприємств, установ та організацій, а також їх взаємодії, що базується на засадах розподілу влади відповідно до чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань та функцій держави; це безперервний у часі та просторі процес щодо вдосконалення інституційних засад механізмів державотворення та державного апарату, в результаті чого відбувається соціально-економічний розвиток країни [34, с. 74].

Адміністративні реформи спрямовуються на реалізацію наступних завдань (рис. 2.1.).



Рис. 2.1. Завдання здійснення адміністративних реформ в Україні

Джерело: [24].

Проведення адміністративних реформ в Україні розпочалось ще в 1998 році із прийняттям «Концепції адміністративної реформи в Україні» [26] та продовжується й досі. Не маючи на меті здійснити детальний розгляд проведення адміністративних реформ в Україні, приділимо більше уваги впливу цих реформ на стан розвитку публічної влади в Україні.

Зокрема, доцільно відзначити, що проведення адміністративних реформ в Україні постійно стикалось із рядом проблем, які не дозволили у повній мірі досягти їх основної мети, що неминуче вплинуло і стан розвитку публічної влади в Україні. Зокрема, до цих проблем слід віднести:

1. Недостатність нормативно-правового забезпечення проведення адміністративних реформ в Україні;
2. Нормативна невизначеність питання відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб під час проведення цих реформ;
3. Відсутність ефективної взаємодії та колективної роботи у напрямку проведення адміністративних реформ;
4. Слабка залученість новітніх технологій в процес здійснення адміністративних реформ;
5. Недостатність фінансового забезпечення для проведення адміністративних реформ;
6. Недостатність інформаційного забезпечення населення інформацією стосовно конкретних заходів, що стосуються здійснення адміністративних реформ [13].

Основними причинами незадовільного стану системи публічної влади в Україні на сучасному етапі є:

1. Незавершений процес перетворення Кабінету Міністрів України в ефективний орган політичного керівництва;
2. Неефективний процес організації діяльності міністерств;
3. Нераціональний підхід до побудови системи органів виконавчої влади на загальнодержавному рівні;

4. Неєфективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
5. Неєфективне місцеве самоврядування;
6. Відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами [13].

Та незважаючи на ряд проблем, багаторічні адміністративні реформи залишили і позитивний відбиток на розвитку публічної влади в Україні. Зокрема, позитивний вплив адміністративних реформ знаходить відображення у наступному:

1. Посиленні прозорості публічної служби в Україні – завдяки запровадження конкурсних відборів на відповідні посади публічної служби, запровадженню електронного декларування тощо;
2. Оптимізації завдань та функцій органів публічної влади – було переглянуто та удосконалено ряд законодавчих актів, які регламентують повноваження та функції окремих органів публічного управління з метою уникнення дублювання цих повноважень та функцій;
3. Запровадженні електронного урядування – дозволило не тільки спростити діяльність органів публічної влади, а й процес надання публічних послуг;
4. Проведення децентралізації дозволило посилити автономію місцевих органів управління та знизити навантаження на центральні органи публічного управління.

Таким чином, можна зробити висновок, що проведення адміністративних реформ в Україні має не такий позитивний вплив на стан розвитку публічної влади, що вимагає більш відповідального та комплексного підходу до їх подальшого проведення. Наявні на сучасному етапі проблеми здійснення адміністративних реформ значно гальмують розвиток публічної влади в Україні, через що доцільно:

- переглянути підходи до проведення адміністративних реформ;

- сформувати рекомендації щодо їх вдосконалення, зважаючи на наявні проблеми у цій сфері;
- розглянути можливості запозичення зарубіжного досвіду їх проведення, що дозволить значно підвищити стан розвитку публічної влади в Україні.

2.3. Проблеми та виклики інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні

На жаль, станом на сьогоднішній день, інституційне забезпечення розвитку публічної влади в Україні стикається із рядом викликів та проблем. Зокрема, до числа таких викликів та проблем слід віднести:

1. Дублювання повноважень органів публічної влади. Зокрема, як відзначають з цього приводу В. Куйбіда, Я. Казюк та І. Ганущак, станом на сьогодні внаслідок недосконалості законодавчого розмежування повноважень як органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (за видами: самоврядні (власні) та делеговані), так і органів місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів, відбувається їх дублювання, внаслідок чого породжуються не лише суперечки та конфлікти між зазначеними органами публічної влади, а й помітним чином знижується якість надання ними публічних послуг [16, с. 225]. Це свідчить про те, що, незважаючи на ряд спроб вирішення питання дублювання повноважень органів публічної влади, дана проблема все ще є актуальною та потребує свого вирішення на шляху до більш ефективного розвитку публічної влади в Україні.

2. Недостатня інституційна спроможність органів публічної влади. Як відзначає Г. Зеленюк, поняття «інституційної спроможності» є основним у політичній науці та зводиться до ефективності публічного управління, стабільності політичної системи та її здатності адекватно реагувати на виклики зовнішнього та внутрішнього характеру [10, с. 7]. Вона говорить про те, що інституційна спроможність – це здатність органів публічної влади до виконання

притаманних їм функцій. У нашому випадку це функції кожного органу публічної влади, що є законодавчо закріпленими, та їх реалізація на практиці. Саме тому інституційна спроможність знаходить прояв у якості та спроможності органів державної влади і місцевого самоврядування взаємодіяти між собою, через що відбувається побудова відповідної системи стримувань та противаг. Завдяки цьому відбувається формування своєї інституційної матриці – сукупності формальних та неформальних інститутів та інституцій, що у своїй сукупності є основою інституційної спроможності держави [10, с. 8].

Інституційна спроможність органів публічного управління безпосередньо включає в себе й інституційну спроможність глави держави – інституту президентства – та є одним із найважливіших індикаторів різновиду та якості політичного режиму, ефективності системи державного правління й управління та змісту механізмів стримувань, балансів і противаг. Слід наголосити на тому що інституційна спроможність інституту президентства в системі державних інститутів та державного правління України напряду залежить від політичної кон'юнктури – конкретних намірів відповідних політичних сил чи політичних подій, що складаються на різних етапах розвитку нашої держави. Натомість варто було б сформувати такий інститут президентства, який би був відображенням існуючого суспільно-політичного запиту та міг би цілісно відповідати на нові виклики (в сенсі ризиків і переваг) подальшого реформування / розвитку системи правління й загалом політичної системи в Україні. Як відзначає Г. Зеленько, внаслідок утвердження кон'юнктурного підходу Україна має розбалансовану систему державного управління, де президент, по суті, знаходиться над гілками влади, а при наявності однопартійної більшості, яка має місце у парламенті чинного скликання, фактично акумулює у своїх руках максимальну владу [10, с. 65]. З однієї сторони, президентська більшість формує умови та можливості для того, щоб швидко приймати важливі рішення у ході проведення реформ. А з іншої сторони, максимальна концентрація влади в інституті президентства створює нові ризики – обмеження впливу різних суспільно-політичних груп на

політичні процеси в країні і відтак загрози демократизації. За умов дії правового режиму воєнного стану такий підхід є доволі виправданим та дозволяє швидко вирішувати ряд проблем, які щоденно виникають перед державою в ході війни. Однак, за умов мирного життя такий підхід до формування президентської влади є невиправданим, а тому потребує корекції як системи правління, так і інституту президентства в нашій державі у майбутньому.

Слабкість інституційної спроможності парламенту зумовлюється наступними факторами:

- по-перше, постійною зміною нормативно-правової основи його функціонування (внаслідок цього відбулось восьмиразове змінення конституційних моделей реалізації влади, що неминуче відобразилось на інституті парламенту);

- по-друге, хоча до Конституції України постійно вносять зміни, у деяких її положеннях все ще є суперечності. Наприклад, досі чітко не врегульовано, як саме має діяти імперативний мандат, тобто як і за що можна позбавити депутата його мандата. Через це виникають різні тлумачення.

- по-третє, іноді положення Конституції не узгоджуються з профільними законами. Часто в Основному законі прописують лише загальні норми, сподіваючись, що деталі пізніше будуть визначені спеціальними законами. Але ці закони або ухвалюють дуже повільно, або взагалі не ухвалюють. Це викликає запитання, адже ухвалити звичайний закон набагато простіше, ніж змінити Конституцію.

- і, нарешті, ще одна велика проблема – це неуважне ставлення до процедур під час внесення змін до Конституції. Вже був випадок, коли раніше ухвалені зміни скасували, і є всі підстави вважати, що подібне може статися знову [10, с. 97-98].

Простежується й слабка інституційна спроможність інших органів публічної влади в Україні, а також обласних та районних рад, територіальних громад, що вимагає посилення їх інституційної спроможності.

3. Низька якість публічної служби та нестабільність кадрового складу публічних службовців. Однією із причин цього є, як відзначають К. Процак та І. Матвій, є низька якість підготовки працівників публічної служби, яка виникає внаслідок того, що здійснення підготовки публічних службовців лягає на плечі викладачів старої системи, а також відсутності конкуренції на ринку освітніх послуг, які надаються публічним службовцям. За низької оплати праці викладачів, які здійснюють підготовку майбутніх публічних службовців, такі викладачі не мають мотивації до підвищення кваліфікації [27, с. 89]. Крім того, причинами низької якості публічної служби, на думку В. Купрія, є:

1. Монополізація постачання послуг з навчання публічних службовців;
2. Відсутність механізму виявлення потреб сучасних публічних службовців (чому і в якій формі треба навчати, скількох треба навчати і чи треба навчати всіх тощо);
3. Відсутність належної та дієвої системи моніторингу якості освітніх послуг у сфері підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців [17].

Крім того, виникає ряд проблем і в аспекті здійснення діяльності публічних службовців та їх мотивації, основна з яких – доволі низький рівень оплати праці. Це призводить до нестабільності кадрового складу. А за умов триваючої війни, що призвела до внутрішньої міграції населення та виїзду українців за кордон, а також вступу публічних службовців на службу в ЗСУ, проблема нестабільності кадрового складу тільки погіршилась.

4. Відсутність дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні, а існуючі на практиці механізми є неефективними та застарілими.

5. Недосконалість нормативно-правової основи інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні, її невідповідність європейським стандартам;

6. Негативний вплив воєнного стану на розвиток інституційного забезпечення публічної влади в Україні. Як відомо, російська агресія

достеменно змінила діяльність всіх органів влади, спричинила переміщення ряду з них на інші території, та призвела до змін та обмежень у законодавстві, що неминуче відобразилось на можливостях органів публічної влади здійснювати свою діяльність за таких складних умов.

7. Низький рівень цифрового розвитку інститутів публічної влади в Україні. Незважаючи на успіхи цифровізації, зокрема й розвиток електронного урядування, процес інституційної трансформації органів публічної влади є нерівномірним та стикається із низкою проблем [33].

8. Обмежена взаємодія інститутів публічної влади із громадянським суспільством. Зокрема, як відзначають О. Ромців та Ю. Рудницька, сьогодні можна констатувати факт відсутності адекватних механізмів взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади [32, с. 105]. Має місце часте виникнення непорозумінь, конфліктів, а також недовіри між цими двома секторами, що стоїть на заваді об'єднання їх зусиль для досягнення спільних цілей. За відсутності ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією відбувається недооцінка потреб та проблем громадянського суспільства зі сторони держави, а також спостерігається неефективність у використанні ресурсів інститутів громадянського суспільства. На практиці органи публічної влади є недостатньо відкритими та готовими до діалогу з громадськістю, що стає причиною формування у громадян відчуття недовіри та відчуженості, а також інтересу до активної участі у житті держави. Тобто, має місце знецінення ролі інститутів громадянського суспільства та обмеження впливу останніх на формування політик держави та процеси прийняття рішень органами публічної влади. Саме тому у цьому аспекті доречним є створення сприятливих умов для спільної діяльності, включаючи розробку механізмів партнерства, спільних проєктів та програм, що дозволять об'єднувати зусилля для досягнення спільних цілей.

Таким чином, станом на сьогодні інституційне забезпечення розвитку публічної влади в Україні стикається із рядом наступних викликів та проблем:

- дублюванням повноважень органів публічної влади;

- недостатньою інституційною спроможністю органів публічної влади;
- низькою якістю публічної служби та нестабільністю кадрового складу публічних службовців;
- відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності інституційного забезпечення розвитку публічної влади;
- недосконалістю нормативно-правової основи інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні;
- негативним впливом воєнного стану на розвиток інституційного забезпечення публічної влади;
- низьким рівнем цифрового розвитку інститутів публічної влади;
- обмеженою взаємодією інститутів публічної влади із громадянським суспільством тощо.

Всі ці проблеми вимагають комплексного та зваженого підходу до реформування інституційного забезпечення розвитку публічної влади.

Отже, органи публічної влади відіграють вагомую роль у реалізації євроінтеграційного курсу України. Зокрема, такими органами, як Президентом України, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України забезпечується стратегічне планування, законодавче регламентування та координування євроінтеграційних процесів в Україні. Завдяки їх узгодженій діяльності публічне управління в Україні покроково наближається до усталених стандартів ЄС, для чого впроваджуються необхідні реформи та стимулюється суспільна підтримка. Така взаємодія – це запорука успішного вступу України до ЄС у майбутньому.

Проведення адміністративних реформ в Україні має не такий позитивний вплив на стан розвитку публічної влади, що вимагає більш відповідального та комплексного підходу до їх подальшого проведення. Наявні на сучасному етапі проблеми здійснення адміністративних реформ значно гальмують розвиток публічної влади в Україні, через що доцільно: переглянути підходи до проведення адміністративних реформ; сформулювати рекомендації щодо їх вдосконалення, зважаючи на наявні проблеми у цій сфері; розглянути

можливості запозичення зарубіжного досвіду їх проведення, що дозволить значно підвищити стан розвитку публічної влади в Україні.

Станом на сьогодні інституційне забезпечення розвитку публічної влади в Україні стикається із рядом наступних викликів та проблем: дублюванням повноважень органів публічної влади; недостатньою інституційною спроможністю органів публічної влади; низькою якістю публічної служби та нестабільністю кадрового складу публічних службовців; відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності інституційного забезпечення розвитку публічної влади; недосконалістю нормативно-правової основи інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні; негативним впливом воєнного стану на розвиток інституційного забезпечення публічної влади; низьким рівнем цифрового розвитку інститутів публічної влади; обмеженою взаємодією інститутів публічної влади із громадянським суспільством тощо. Всі ці проблеми вимагають комплексного та зваженого підходу до реформування інституційного забезпечення розвитку публічної влади.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Роль європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні

Європейським інституціям належить важлива роль у процесі розвитку та вдосконалення системи публічної влади в Україні. Саме ці інституції задають для України нормативні орієнтири у цій сфері, надають фінансову підтримку у проведенні реформ публічного сектору, а також різноманітними шляхами стимулюють подальші інституційні перетворення в країні на шляху до вступу України в ЄС. Особливо помітним вплив європейських інституцій на розвиток публічної влади став після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році та ще більш посилюється після надання їй статусу кандидата на вступ у червні 2024 року.

ЄС та його інституції спрямовують свою діяльність на сприяння гармонізації українського законодавства до права ЄС у сфері розвитку публічної влади, зокрема й шляхом закріплення в українському законодавстві європейських стандартів публічної влади. Завдяки існуючим механізмам імплементації європейських норм у сфері розвитку публічної влади, децентралізації, боротьби з корупцією, цифровізації публічної служби, наша держава здійснює поступову адаптацію своїх державних інституцій до стандартів ЄС.

Якщо розглядати діяльність окремих інституцій ЄС в цьому напрямку, то слід відзначити, що Європейська Комісія реалізує розробку рекомендацій стосовно реформування публічної влади в Україні у межах щорічних звітів стосовно виконання Угоди про асоціацію. Зокрема, у своєму щорічному звіті щодо України за 2024 рік, Європейська Комісія відзначає наступне [50, с. 25].

По-перше, Україна продовжує демонструвати політичну відданість реформі державного управління, зокрема шляхом оновлення Стратегії РДУ на 2022–2025 роки та активізації цифрової трансформації публічних послуг. Комісія позитивно оцінила прогрес у розвитку електронного урядування, спрощенні адміністративних процедур, а також впровадженні цифрових сервісів для громадян та бізнесу.

По-друге, Комісія наголосила на недостатньому темпі реформ у сфері державної служби та управління людськими ресурсами. Зокрема, вказано на повільне впровадження єдиної системи управління кадрами, обмежену мобільність держслужбовців, а також на збереження практик політичного впливу на призначення посадовців, що підриває принципи демократії та інституційної стабільності.

По-третє, вказано на необхідність зміцнення механізмів стратегічного планування та впровадження політик на основі доказів. Європейська Комісія рекомендує підвищити якість пояснювальних записок до законопроектів, забезпечити регулярний аналіз їхнього впливу, а також посилити роль уряду у процесі підготовки законодавчих ініціатив.

Окремо Європейська Комісія звернула увагу на слабку взаємодію між інституціями, відповідальними за цифровізацію, та обмежене використання внутрішніх цифрових рішень у самих органах влади. Було рекомендовано покращити координацію між органами виконавчої влади, зокрема шляхом посилення ролі Координаційної ради з питань РДУ.

Також у звіті підкреслено, що фінансова стійкість реформи державного управління залишається проблемною, що вимагає розробки довгострокових фінансових механізмів підтримки, у тому числі за участю міжнародних партнерів [50, с. 25].

Таким чином, Європейська Комісія закликає Україну посилити зусилля з впровадження структурних реформ у сфері публічної влади, орієнтуючись на прозорість, підзвітність, ефективність та сталий розвиток інституцій, що є ключовими умовами для подальшої євроінтеграції держави.

Ще одна інституція – SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка є спільною ініціативою ЄС та ОЕСР, здійснює діяльність стосовно надання методичних інструментів для проведення оцінки якості публічного управління в Україні. GRECO (Група держав проти корупції при Раді Європи) здійснює оцінку антикорупційних заходів в Україні та формулює рекомендації щодо їх покращення.

Для стимулювання реформ у сфері розвитку публічної влади в Україні, зокрема й її інституційного забезпечення, європейські інституції використовують різноманітні фінансові інструменти, а також інструменти надання технічної допомоги через відповідні програми. Зокрема, Програма U-LEAD із Європою, крім іншого, спрямована на підтримку децентралізації, розвиток органів місцевого самоврядування, а також створення та модернізацію існуючої мережі ЦНАПів в Україні. Лише у напрямку покращення якості надання публічних послуг для населення України Програма «U-LEAD з Європою» передбачала надання підтримки у створенні та модернізації до 600 належних ЦНАП, а також розробки та запуску ІТ-систем «Трембіта» та «Вулик» для е-урядування та ефективного надання державних, регіональних та місцевих публічних послуг [40].

Ще одна програма, яка називається EU4Digital – це ініціатива Європейського Союзу, яка підтримує програму цифрових реформ в Україні за допомогою ряду дій для сприяння розвитку ключовим сферам цифрової економіки та суспільства у відповідності з нормами та практиками ЄС, стимулює цифрову трансформацію державного управління, розвиток електронних послуг та електронного уряду [47].

Також інституції ЄС спрямовують свою діяльність на розвиток професійної та прозорої публічної влади в Україні, надаючи їй рекомендації щодо підвищення прозорості у проведенні конкурсного відбору на державні посади, впровадження електронного урядування, інноваційних підходів до інституційного розвитку нових органів публічної влади в Україні та реформування вже існуючих.

Зважаючи на те, що членство України в ЄС – це одна із її пріоритетних цілей у зовнішньополітичній діяльності, саме під впливом європейських інституцій Україна сьогодні і впроваджує свої реформи у сфері інституційного забезпечення публічного управління. Завдяки тісному співробітництву з європейськими інституціями Україна реалізує поступову імплементацію таких європейських засад публічної влади, як: верховенство права, прозорість, підзвітність, залученість громадян у процес прийняття рішень органами публічної влади, відкритість влади, що сприяє формуванню довіри до державних інституцій та підвищення ефективності публічного управління.

Таким чином, участь європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні відбувається на постійній основі ще з 2014 року, вона має системний та багатосторонній характер. Зокрема, європейські інституції спрямовують свою діяльність на гармонізацію українського законодавства у сфері розвитку публічної влади до права ЄС, а також надання фінансової та технічної підтримки у впровадженні реформ публічної влади в Україні. Відзначимо, що перспектива вступу України до ЄС на пряму залежить від того, наскільки ефективно відбуватиметься подальша взаємодія європейських інституцій з українськими органами влади в напрямку розвитку публічної влади в Україні.

3.2. Удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів

Незважаючи на певні досягнення у напрямку реформування публічної влади на засадах цифровізації Україні ще необхідно пройти довгий шлях впровадження інноваційних інструментів і цифрових технологій, адже значна кількість органів публічного управління досі вдається до використання застарілих систем та технологій, що вимагають оновлення та заміни. За умов зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат публічне управління в Україні має базуватись на технологічних та

цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування [45, с. 103]. Безумовно, на основі цифровізації та використання інноваційних підходів має відбуватись і модернізація інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні.

Цифровізація зводиться до використання цифрових технологій для зміни існуючої системи інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні за допомогою технологій, що безперервно розвиваються, та забезпечення нових можливостей для досягнення більшої ефективності реалізації публічної влади в Україні [43].

Як свідчить практика європейських країн, успішна цифровізація інституційного забезпечення розвитку публічної влади має передбачати:

1. Розробку цифрової стратегії, що дасть змогу визначити рівень зрілості системи інституційного розвитку публічної влади в Україні та відповідно підготувати дорожню карту цифрових змін;

2. Забезпечення доступу до технологічної інфраструктури;

3. Розвиток цифрової культури, навичок і потенціалу (організацію безперервної цифрової освіти, об'єднання зусиль різних державних інституцій у цифрових проектах);

4. Забезпечення ефективного управління даними (обмін даними для створення колективного впливу, «кооперативів даних»);

5. Налагодження державними органами співпраці із громадськістю (не обмежується лише публічним управлінням, а й передбачає розробку відкритого та спільного підходу до прийняття інноваційних управлінських рішень у сфері розвитку публічної влади);

6. Надання публічних послуг, зокрема і керуючись принципами клієнтоорієнтованості, та популяризація цифрових інструментів серед органів публічної влади [14, с. 50-51].

Якщо ж говорити про використання інноваційних підходів до вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні, то в цьому аспекті слід погодитись із позицією Г. Шумської, яка

відзначає, що «успіх реформування в Україні передусім заснований на адекватному, масштабному, швидкому та своєчасному оновленні змісту публічного взагалі та публічної влади, зокрема, інноваційним шляхом» [46, с. 220].

Удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади з використанням інноваційних підходів передбачає:

- інтегрування інновацій як у систему інституційного забезпечення розвитку публічної влади в цілому, так і в діяльність окремих органів публічної влади;

- розвиток інституційної спроможності органів публічної влади в Україні з використанням інновацій – через використання переваг гнучкого управління, стратегічного планування на основі даних, залучення громадян до спільного прийняття рішень тощо;

- формування сталого інноваційного середовища для розвитку органів публічної влади в Україні.

Успіх реалізації системних реформ, які відбуваються в Україні, залежить від рівня професійної компетентності публічних службовців та лідерських якостей керівних кадрів сфери публічного управління, їх здатності до інноваційного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі.

Процес здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади повинен ґрунтуватися:

- по-перше, на управлінні професійною компетентністю публічних службовців, що реалізується на основі оцінювання рівня компетентності публічних службовців й коригуванням цього рівня (підвищення, розвиток тощо);

- по-друге, на оцінюванні стану готовності публічних службовців до нововведень (обов'язковою умовою є обрання певних критеріїв оцінювання стану готовності публічних службовців до нововведень);

- по-третє, управлінні опором інноваціям в органах влади [46, с. 223].

Усе це має забезпечити інноваційно орієнтована кадрова політика, яка реалізується в органах публічної влади.

Таким чином, удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів набуває важливого значення в контексті підвищення ефективності, прозорості та гнучкості системи публічного управління. Процес цифровізації має охоплювати наступні напрямки вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні: розробку цифрової стратегії, забезпечення доступу до технологічної інфраструктури, розвиток цифрової культури, навичок і потенціалу, забезпечення ефективного управління даними, налагодження державними органами співпраці із громадськістю, надання публічних послуг, зокрема і керуючись принципами клієнтоорієнтованості, та популяризація цифрових інструментів серед органів публічної влади. Використання інноваційних підходів має спрямовуватись на: інтегрування інновацій в систему інституційного забезпечення розвитку публічної влади, розвиток інституційної спроможності органів публічної влади та формування сталого інноваційного середовища для розвитку органів публічної влади в Україні. І тільки при умові комплексного запровадження цифрових технологій та інновацій можна досягти вищого рівня розвитку інституційної системи публічного управління в Україні.

3.3. Напрями реформування інституційного забезпечення публічної влади в Україні відповідно до європейських вимог

Запровадження режиму воєнного стану в Україні показало, що вагому роль посідає ефективність інституційного забезпечення розвитку публічної влади, яка спрямовується на гарантування соціально-економічного розвитку держави, а також соціального добробуту громадян. Проте станом на сьогодні, існуюча система інституційного забезпечення публічної влади в Україні не

спроможна повною мірою гарантувати додержання основних прав, свобод та інтересів людини й громадянина [7, с. 8]. Саме тому, маючи на меті створити ефективну систему інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні доцільно провести ряд реформ, спрямованих на вдосконалення існуючої системи у відповідності до європейських вимог.

Якщо розглядати необхідні напрямки реформування інституційного забезпечення публічної влади відповідно до Огляду ЄС-2023, то цей документ свідчить про вимогу ЄС щодо необхідності зміцнення органів місцевого самоврядування та розвитку реформи децентралізації, успішне впровадження якої відбулось в Україні ще з 2014 року. Конкретні дії для цього, у відповідності до Огляду ЄС-2023, такі:

- По-перше, під час повномасштабного вторгнення у ряді громад було створено військово-цивільні адміністрації, що прийшли на зміну виборних органів місцевої влади. Незважаючи на те, що ці органи є вкрай важливими для оборони, у Огляді ЄС-2023 надаються чіткі рекомендації щодо встановлення чітких правил формування таких адміністрацій, щоб ці органи не стали інструментом нівелювання ролі місцевого самоврядування, а останнє було відновлене тоді, коли для цього буде така можливість.

- По-друге, після скасування воєнного стану Україні гостро постане проблема завершення реформи децентралізації, що потребуватиме внесення відповідних змін до Конституції України.

- По-третє, відповідно до Огляду ЄС-2023 Україні даються рекомендації щодо необхідності чіткого розподілу повноважень між органами центральної та місцевої влади. І хоча дане питання назріло досить давно, проблема перегляду і розподілу багатьох функцій та повноважень, які виконують центральні та місцеві органи влади, потребує значних затрат часу та зусиль, а головне – відповідного нормативно-правового регулювання.

- По-четверте, Огляд ЄС-2023 рекомендує надати муніципалітетам (громадам) статус юридичної особи відповідно до практики ЄС. Деякі українські експерти підтримують цю ідею, деякі виступають проти неї. Тому

План для України передбачає дослідження усіх «за» і «проти» цього питання, що дозволить ухвалити зважене рішення [35].

У процесі реформування органів місцевого самоврядування ЄС рекомендує не менше 20% грантів, які надаються Україні на відбудову у межах Плану для України (а саме – 1,1 млрд євро) спрямовувати на розвиток місцевої влади. Це дозволить підвищити ефективність ухвалення рішень на місцевому рівні та рівень конкуренції між органами місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування мають бути підконтрольні – як громадянам, так і центральній владі. Для цього доцільно ухвалити закони про громадські консультації та про правила контролю за діяльністю місцевої влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (наразі громадські консультації регулюються Постановою Кабінету Міністрів і призупинені через воєнний стан) [35].

Також ЄС ставить перед Україною вимоги щодо проведення інституційних реформ і в інших органах публічної влади в Україні. Зокрема, відповідно до Огляду ЄС-2023 встановлюється вимога щодо посилення захисту прав ув'язнених, зокрема, недопущення тортур, забезпечення належних умов життя та медичного обслуговування. У цьому аспекті слід провести інституційну реформу та створити постійний орган для моніторингу ситуації, до складу якого будуть входити представники громадських організацій та Уповноважений з прав людини, а також запровадити щорічне звітування Генеральної прокуратури та Державного бюро розслідувань про розслідування випадків тортур та захист жертв [35].

Також у напрямку вдосконалення системи інституційного забезпечення публічної влади в Україні ЄС рекомендує приділити увагу посиленню функції досудового розслідування в органах прокуратури та позбавити можливості її реалізації органи СБУ. ЄС відзначає, що Україні доцільно розвинути таку інституційну спроможність, яка дозволить ефективно впровадити SOCTA (Serious organized crime risk assessment – Оцінка ризиків серйозної організованої злочинності) та призначити постійного координатора з питань боротьби з

організованою злочинністю, вдосконалити законодавство з володіння вогнепальною зброєю та працювати над запобіганням незаконному володінню та торгівлі вогнепальною зброєю.

У контексті вдосконалення інституційної спроможності правоохоронних органів, органів прокуратури та суду Україна має:

1. Заповнити вакансії Конституційного суду із дотриманням вимог оновленого законодавства;
2. Ухвалити нормативно-правовий акт, який здійснюватиме чітку регламентацію підстав звільнення чи відсторонення прокурорів;
3. Запровадити періодичну оцінку роботи суддів та прокурорів;
4. Ухвалити нормативно-правову базу регулювання діяльності адвокатів, що дозволить підвищити рівень їх самоврядування, прозорості та чесності;
5. Запровадити систему випадкового розподілу справ між прокурорами;
6. Створити новий Вищий адміністративний суд, який розглядатиме справи, в яких залучені державні органи;
7. Заповнити відкриті вакансії суддів тощо [35].

Ці та ряд інших вимог та рекомендацій ЄС щодо вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції – це позитивні кроки ЄС на зустріч Україні, яка прагне якомога швидше набути членства в ЄС. І цим швидше та якісніше Україна виконуватиме ці вимоги та рекомендації, тим швидше відбудуватиметься процедура вступу України в Європейський Союз.

Таким чином, у своїх щорічних звітах та оглядах ЄС встановлює ряд вимог та надає важливі рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні. Ці рекомендації та вимоги мають враховуватись Україною на шляху проведення реформ в контексті євроінтеграції.

Так, участь європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні відбувається на постійній основі ще з 2014 року, вона має системний та багатосторонній характер. Зокрема, європейські інституції спрямовують свою

діяльність на гармонізацію українського законодавства у сфері розвитку публічної влади до права ЄС, а також надання фінансової та технічної підтримки у впровадженні реформ публічної влади в Україні. Відзначимо, що перспектива вступу України до ЄС на пряму залежить від того, наскільки ефективно відбуватиметься подальша взаємодія європейських інституцій з українськими органами влади в напрямку розвитку публічної влади в Україні.

Удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів набуває важливого значення в контексті підвищення ефективності, прозорості та гнучкості системи публічного управління. Процес цифровізації має охоплювати наступні напрямки вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні: розробку цифрової стратегії, забезпечення доступу до технологічної інфраструктури, розвиток цифрової культури, навичок і потенціалу, забезпечення ефективного управління даними, налагодження державними органами співпраці із громадськістю, надання публічних послуг, зокрема і керуючись принципами клієнтоорієнтованості, та популяризація цифрових інструментів серед органів публічної влади. Використання інноваційних підходів має спрямовуватись на: інтегрування інновацій в систему інституційного забезпечення розвитку публічної влади, розвиток інституційної спроможності органів публічної влади та формування сталого інноваційного середовища для розвитку органів публічної влади в Україні. І тільки при умові комплексного запровадження цифрових технологій та інновацій можна досягти вищого рівня розвитку інституційної системи публічного управління в Україні.

У своїх щорічних звітах та оглядах ЄС встановлює ряд вимог та надає важливі рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні. Ці рекомендації та вимоги мають враховуватись Україною на шляху проведення реформ в контексті євроінтеграції.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у процесі роботи над дослідженням ми досягли поставлених мети та завдань, в результаті чого прийшли до таких висновків:

1. Публічна влада в Україні – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, якими реалізуються владні повноваження від імені народу України, що має на меті забезпечення публічних інтересів, прав та свобод громадян, а також забезпечення ефективного публічного управління. Сутність публічної влади в Україні зводиться до спроможності державних та недержавних суб'єктів чинити вплив на прийняття рішень, вчинення відповідних дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, а також вирішувати правову долю об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значущих цілей. Загальні засади функціонування публічної влади в Україні отримали закріплення як на рівні Конституції, так і на рівні основного законодавства. Зокрема, вони виражаються у наступних положеннях: верховенство права, визнання міжнародно-правових стандартів, вища соціальна цінність людини, гласність, демократизм, державний суверенітет, законність, народний суверенітет, поділ влади, правова держава, республіканізм, світська держава, соціальна держава, унітаризм тощо.

2. Найбільш поширеними науковці вважають такі сучасні концепції та моделі публічного управління, як класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management), а також належне урядування (Good Governance). Крім того, останнім часом набувають широкого обговорення такі моделі та концепції, як: Нова Веберівська держава (NeoWeberian State), Урядування публічної цінності (Public Value Governance), Постновий публічний менеджмент (Post New Public Management), Нове публічне обслуговування (New Public Service), Мережеве управління (Networks), Урядування цифрової ери (Digital Era Governance).

3. Європейські стандарти публічного управління – це фундаментальні засади для забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації

у правовій системі ЄС. На їх основі відбувається забезпечення балансу між правами громадян, суспільними інтересами та вимогами до ефективного публічного управління. Такі засади, як надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, підзвітність, ефективність та результативність, визначають характер взаємодії органів публічної влади із суспільством та формують базис для утвердження довіри громадян до них. Функції проаналізованої системи принципів публічного управління зводяться до створення такої системи стримувань та противаг, яка не тільки дозволяє забезпечити контроль за діяльністю органів публічної влади, а й посилити захист прав людини та зміцнити правову безпеку в державі. У праві ЄС ці принципи діють в якості гарантій сталого розвитку демократії, спрямовуються на створення єдиного правового простору та забезпечення належного рівня публічного управління. Для нашої держави європейські стандарти публічного управління не тільки відіграють важливу роль в контексті загального розвитку публічної влади в Україні, їх впровадження – це важливий крок на шляху до вступу в ЄС.

4. Органи публічної влади відіграють вагомую роль у реалізації євроінтеграційного курсу України. Зокрема, такими органами, як Президентом України, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України забезпечується стратегічне планування, законодавче регламентування та координування євроінтеграційних процесів в Україні. Завдяки їх узгодженій діяльності публічне управління в Україні покроково наближається до усталених стандартів ЄС, для чого впроваджуються необхідні реформи та стимулюється суспільна підтримка. Така взаємодія – це запорука успішного вступу України до ЄС у майбутньому.

5. Проведення адміністративних реформ в Україні має не такий позитивний вплив на стан розвитку публічної влади, що вимагає більш відповідального та комплексного підходу до їх подальшого проведення. Наявні на сучасному етапі проблеми здійснення адміністративних реформ значно гальмують розвиток публічної влади в Україні, через що доцільно:

- переглянути підходи до проведення адміністративних реформ;
- сформулювати рекомендації щодо їх вдосконалення, зважаючи на наявні проблеми у цій сфері;
- розглянути можливості запозичення зарубіжного досвіду їх проведення, що дозволить значно підвищити стан розвитку публічної влади в Україні.

6. Станом на сьогодні інституційне забезпечення розвитку публічної влади в Україні стикається із рядом наступних викликів та проблем:

- дублюванням повноважень органів публічної влади;
- недостатньою інституційною спроможністю органів публічної влади;
- низькою якістю публічної служби та нестабільністю кадрового складу публічних службовців;
- відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності інституційного забезпечення розвитку публічної влади;
- недосконалістю нормативно-правової основи інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні;
- негативним впливом воєнного стану на розвиток інституційного забезпечення публічної влади;
- низьким рівнем цифрового розвитку інститутів публічної влади;
- обмеженою взаємодією інститутів публічної влади із громадянським суспільством тощо.

Всі ці проблеми вимагають комплексного та зваженого підходу до реформування інституційного забезпечення розвитку публічної влади.

7. Участь європейських інституцій у розвитку публічної влади в Україні відбувається на постійній основі ще з 2014 року, вона має системний та багатосторонній характер. Зокрема, європейські інституції спрямовують свою діяльність на гармонізацію українського законодавства у сфері розвитку публічної влади до права ЄС, а також надання фінансової та технічної підтримки у впровадженні реформ публічної влади в Україні. Відзначимо, що перспектива вступу України до ЄС напряму залежить від того, наскільки

ефективно відбуватиметься подальша взаємодія європейських інституцій з українськими органами влади в напрямку розвитку публічної влади в Україні.

8. Удосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні на основі цифровізації та інноваційних підходів набуває важливого значення в контексті підвищення ефективності, прозорості та гнучкості системи публічного управління. Процес цифровізації має охоплювати наступні напрямки вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні: розробку цифрової стратегії, забезпечення доступу до технологічної інфраструктури, розвиток цифрової культури, навичок і потенціалу, забезпечення ефективного управління даними, налагодження державними органами співпраці із громадськістю, надання публічних послуг, зокрема і керуючись принципами клієнтоорієнтованості, та популяризація цифрових інструментів серед органів публічної влади. Використання інноваційних підходів має спрямовуватись на: інтегрування інновацій в систему інституційного забезпечення розвитку публічної влади, розвиток інституційної спроможності органів публічної влади та формування сталого інноваційного середовища для розвитку органів публічної влади в Україні. І тільки при умові комплексного запровадження цифрових технологій та інновацій можна досягти вищого рівня розвитку інституційної системи публічного управління в Україні.

9. У своїх щорічних звітах та оглядах ЄС встановлює ряд вимог та надає важливі рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення розвитку публічної влади в Україні. Ці рекомендації та вимоги мають враховуватись Україною на шляху проведення реформ в контексті євроінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андріїв М. М. Організація діяльності органів публічної влади в Україні. *Проблеми розвитку публічного управління в Україні*, 2017. С. 14–17.
2. Андронов В. Є. Аналіз дослідницьких підходів до визначення сутності модернізації органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 200–203.
3. Баранов А. П. Характеристика принципів публічного адміністрування в країнах-членах ЄС. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 3. С. 207–218.
4. Баштанник А. Г. Конституційно-правові засади трансформації публічного управління в умовах децентралізації державної влади. *«Publishing House «Baltija Publishing»*, 2020. С. 1–18.
5. Бень О. Діяльність президентів України з питань євроатлантичної інтеграції. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2021. № 4. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2021/72.pdf (дата звернення: 07.04.2025).
6. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Мелітополь: ТОВ «Колор Принт», 2020. 204 с.
7. Галич Я., Могиль О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*, 2024. Вип. 3(75). С. 7–16.
8. Дзюба Г. М. Концепція «New Public Management»: основні елементи. *Галицький економічний вісник*, 2023. №83 (4). С. 141–151.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15.10.1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. (дата звернення: 07.04.2025).

10. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло: монографія/ кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с.

11. Консолідована версія Договору про Європейський Союз з протоколами та деклараціями. Міжнародний документ від 07.02.1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text. (дата звернення: 07.04.2025).

12. Консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. Міжнародний документ від 25.03.1957 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text. (дата звернення: 07.04.2025).

13. Король В. С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. Наукові перспективи, 2015. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf> (дата звернення: 14.05.2025).

14. Королюк Т., Ковпак А. Цифровізація місцевого самоврядування в Україні: потенціал і виклики в умовах війни. *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, 2023. С. 45–58.

15. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2013. №1. С. 53–60.

16. Куйбіда В., Казюк Я., Ганущак Ю. Щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування при формуванні його спроможності. *Інвестиції: практика та досвід*, 2014. №6. С. 221–228.

17. Купрій В. Кому потрібні професійні держслужбовці і як їх навчити? *Українська правда*, 2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/08/23/7189947/> (дата звернення: 14.05.2025).

18. Кухарева Г. П. Впровадження світової теорії та практики при реформуванні публічного управління України. *Інвестиції: практика та досвід*, 2018. №10. С. 106–111.

19. Лапка В.-А. Публічна влада: поняття, сутність, зміст. *Успіхи і досягнення у науці*, 2024. №3. С. 59–72.

20. Левченко А. Органи публічної влади: класифікація та ознаки. *Успіхи і досягнення у науці*, 2024. №3. С. 170–180.

21. Москаленко А.Є. Управління впровадженням елементів інноваційної гри в публічній сфері. Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», Харків. 2022. 84 с.

22. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*, 2015. №44 (1). С. 53–63.

23. Олійченко І.М. Принципи та правила публічного управління в ЄС: орієнтир для країн-кандидатів на вступ. Європейський вимір публічного управління: матеріали VI регіональної наукової конференції; 16.12.2022 р., м. Чернігів / за заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2022. С. 13–17.

24. Основні напрямки адміністративної реформи в Україні. *Адміністративне право України*, 2020. URL: <https://surl.li/ukwudw> (дата звернення: 14.05.2025).

25. Принципи організації й діяльності органів публічної влади в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2022. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/bydivnusttvo/440-serogin/6317-s3.html> (дата звернення: 07.04.2025).

26. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 14.05.2025).

27. Процак К. В., Матвій І. Є. Інноваційні підходи до розвитку компетенцій публічних службовців. *Вісник Національного університету*

Львівська політехніка. Серія: Проблеми економіки та управління, 2018. № 2. С. 86–91.

28. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр, Х. І. Калашнікова, М. К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

29. Публічне управління: навч. посібник / А.В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г.О. Комарницька та ін. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

30. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.

31. Ромців О., Левчук Н. Роль вищих органів державної влади в євроінтеграційних процесах України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*, 2023. № 4 (40). С. 419–424.

32. Ромців О., Рудницька Ю. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*, 2023. № 3 (39). С. 104–111.

33. Світлана Сидоренко: Цифровізація як дієвий механізм взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. *Буковинський вісник*, 2023. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/2649/> (дата звернення: 14.05.2025).

34. Сліпецька Ю.М. Адміністративна реформа в Україні: проблеми та перспективи втілення. *Грані*, 2017. Том 20. №9. С. 72–76.

35. Сологуб І., Виговська В. Заплановані інституційні реформи в Україні. *Вокс Україна*, 2024. URL: <https://voxukraine.org/zaplanovani-instytutstijni-reformy-v-ukraini> (дата звернення: 14.05.2025).

36. Стукан Т.М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. №4 (31), 2021. С. 37–41.

37. Терещук Г. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. С. 83–88.

38. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки, 2020. № 2. С. 125–130.

39. Україна в ЄС: що треба зробити? *Свідомі*, 2024. URL: <https://svidomi.in.ua/page/ukraina-v-yes-shcho-treba-zrobyty> (дата звернення: 15.05.2025).

40. Фази Впровадження напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». *Ілюстративний звіт 2018-2019*. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/U-LEAD_Visual-Report_UKR.pdf (дата звернення: 14.05.2025).

41. Філіппова В. Д. До питання інституціоналізації взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в механізмі публічної влади. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*, 2019. С. 164–166.

42. Хартія основних прав Європейського Союзу. Міжнародний документ від 07.12.2024 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303>. (дата звернення: 07.04.2025).

43. Цифровізація. *Oskon Otomasyon*. 2024. URL: <https://www.oskon.com.ua/%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 14.05.2025).

44. Шевченко О. О., Коваленко М. М. Наближення публічного управління в Україні до європейських стандартів. *Вчені записки ТНУ імені ВІ Вернадського*. Серія: державне управління, 2017. № 28 (67). С. 27–32.

45. Шумська Г. М. Розвиток публічного адміністрування для забезпечення ефективного територіального управління в Україні на засадах цифровізації. *Цифрове суспільство: управління, фінанси та соціум : матеріали*

Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 28 вітня 2023 р.: тези допов. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 103–105.

46. Шумська Г.М. Концептуальні засади здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади як основи соціально-економічного розвитку України. *Економіка і суспільство*, 2018. № 18. С. 219–229.

47. EU4Digital: Ukraine. *EU4Digital*, 2025. URL: <https://eufordigital.eu/uk/countries/ukraine/> (дата звернення: 14.05.2025).

48. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers №27. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1999/01/european-principles-for-public-administration_g17a1de4/5kml60zwd7h-en.pdf. (дата звернення: 07.04.2025).

49. Kuts H. State power agenda in the classical liberalism discourse. *Політичне життя*, 2024. № 2. С. 12–18.

50. Ukraine 2024 Report. 2024 Communication on EU enlargement policy SWD(2024) 699 final. Brussels, 2024. 105 s.