

Чорноморський національний університет ім. Петра Могили
Інститут державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

СТИНГАЧ КАТЕРИНА ПЕТРІВНА

ПЕРСПЕКТИВИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Європейський Союз (ЄС) представляє собою міждержавне об'єднання суверених держав, що не має аналогів у світовій практиці об'єднання націй, народів, країн, який упродовж тривалого періоду продовжує демонструвати перспективність і життєздатність у своєму поступі, не зважаючи на скептичні оцінки та песимістичні прогнози противників європейської інтеграції. Одним із доказів успішності є останні декілька розширень Європейського Союзу (у 2004, 2007 і 2013 роках). Країнами-членами ЄС за вказаний період стали одинадцять країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), три країни з яких раніше входили до складу СРСР, а вісім – до так званих країн «соціалістичного табору». Таке розширення стало можливим завдяки сприйняттю ЄС як об'єднання держав, що засноване на цінностях демократії, свободи, рівності, верховенства права і поваги до прав людини та людської гідності.

Світові процеси глобалізації впливають на всі сфери людського життя і діяльності в тому числі в Україні. Особливо це стосується діяльності різних державних органів усіх гілок влади, де проявляється державне управління, яке потребує реформування. Потреба у реформах зумовлена об'єктивними чинниками, які сьогодні не може проігнорувати жодна держава: глобалізація та європеїзація; демократизація суспільного життя; ринкова економіка. Крізь призму впливу світових процесів глобалізації, в Україні акцентується увага на: досягненнях наукової думки щодо реформування державного управління; усвідомленому вивченні і впровадженні кращого зарубіжного досвіду у його поєднанні з традиціями та напрацюваннями вітчизняних науковців.

Підтвердженням нагальної потреби здійснення адміністративної реформи в Україні є прискіплива увага міжнародної спільноти до якості державного управління в національних системах інших країн. Так, у Підсумковому документі Всесвітнього саміту глав держав і урядів вказується на необхідність реформування державного управління на національному і міжнародному рівнях з метою сталого розвитку держав і подолання в них бідності. Зокрема, у документі зазначено, що дієве, ефективне і прозоре державне управління має відігравати ключову роль у досягненні узгоджених на міжнародному рівні цілей, включаючи цілі розвитку ООН.

Необхідність вивчення питань, пов'язаних з механізмами вироблення політики і прийняття відповідних управлінських рішень, що належать до компетенції інституційної системи ЄС, є важливим для вітчизняної теорії і практики законотворення, ухвалення нормативно-правових, стратегічних і тактичних рішень з усвідомленням відповідальності за їхні наслідки.

Не зважаючи на низку особливостей, зумовлених наднаціональним характером інституційної системи ЄС, досвід її становлення і розвитку має теоретичне і прикладне значення. Практичним свідченням цього є досвід розвитку систем державного управління нових держав-членів ЄС (розширення з 2004 по 2013 р. р.), який продовжується сьогодні.

Стратегічною метою України є інтеграція до європейських структур як єдиного-можливого способу реалізації національних інтересів, побудови економічно розвинутої демократичної держави, зміцнення її позицій у світі. Для України європейська інтеграція означає: проведення внутрішніх реформ, реформування інституцій, адаптацію законодавства до стандартів ЄС, впровадження у життя європейських цінностей, перехід до європейських стандартів, норм і процедур тощо. Акцент уваги на тому, що реформування системи державного управління є базовою складовою підготовки до

європейської інтеграції. Про це свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), що приєдналися до ЄС під час останнього розширення.

Вивчення даної тематики показало, що для ефективного проведення адміністративної реформи в Україні необхідно враховувати провідні аспекти сучасної теорії та практики державного управління, а саме: більше влади делегувати громадянам; ефективність роботи вимірювати результатами; провести децентралізацію влади; керуватися цілями діяльності, а не прописаними правилами; діяти в інтересах замовників і споживачів адміністративних послуг; учитися заробляти гроші, а не тільки їх витратити; застосовувати не бюрократичні, а ринкові механізми діяльності; активізувати та консолідувати діяльність державного, приватного і громадського секторів з метою паритетно-вигідної взаємодії тощо.

Заслуговує на увагу положення про те, що досвід держав-кандидатів у члени ЄС показав: уникнути реформ не можливо. Саме цей досвід засвідчив, що адміністративна реформа є первинною ланкою, від якої залежить проведення всіх інших реформ: правової, судової, адміністративно-територіальної, фінансової, банківської, податкової, пенсійної, охорони здоров'я тощо. До того ж, досвід застосування тільки Копенгагенських політичних, економічних і членських критеріїв, виявився не достатнім, тому не можливим до виконання із-за не повного врахування всіх аспектів, тобто, допоки їх не доповнили Мадридським (інституційним) критерієм.

Узагальнення досвіду реформування у країнах Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства, були визначені такі основні складові інституційних реформ: інституції (установи, структури, організації); процеси («правила гри», норми, процедури); люди (кадри, персонал, державні службовці, виконавці тощо). Ці три складові є взаємозалежними і пов'язаними між собою компонентами системи державного управління, що мають забезпечити її належне функціонування.

Науково-теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців присвячені теоретичним і практичним проблемам реформування системи державного управління з можливістю застосування європейського досвіду в Україні. Основні напрями, спрямованість, умови розвитку державного управління знайшли своє відображення у численних наукових розробках вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Т. Василевська, Н. Гончарук, І. Грицяк, В. Князєв, С. Кравченко, Т. Пахомова, Г. Ситник та ін.

Проблеми реформування системи державного управління в Україні були предметом вивчення вітчизняних вчених: В. Бакуменка, З. Балабаєвої, М. Долішнього, В. Керецмана, В. Мамонової, Н. Нижник, В. Чужиковата ін. Різні аспекти європейської інтеграції (інституційні, правові, економічні та ін.) досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як: К. Баранцева, Г. Воллес, Д. Вояковський, А. Дімітрова, Н. Колісніченко, М. Лахижа, І. Нагорна, О. Оржель, Г. Петерс, Л. Прокопенко, В. Стрельцов та ін.

Особливої актуальності набуло ретельне вивчення і науково-теоретичне обґрунтування досвіду впровадження реформ державного управління в країнах ЄС, яким займалися закордонні та вітчизняні вчені: Р. Агранофф, В. Граждан, А. Гранберг, К. Лобанов, Г. Райт, С. Сморгунова та ін.

Водночас, дослідження науковців в недостатній мірі були зосереджені на: інституційному забезпеченні процесів європейської інтеграції; державно-управлінських методах сприяння ефективності цих процесів; можливостях застосування в Україні європейського досвіду державного управління; виявленні взаємної залежності

організаційної структури державного управління та ефективності її реформування, що й зумовило науковий інтерес автора до окресленої проблематики.

Актуальність окреслених проблем, їх соціальна і практична значущість, потреба в результативному вирішенні, недостатня теоретична розробленість – зумовили вибір теми магістерської роботи **«Перспективи та можливості застосування в Україні європейського досвіду державного управління»**.

Об'єктом дослідження є процес реформування і розвитку системи державного управління України.

Предметом дослідження є усвідомлене вивчення перспектив і виявлення можливостей застосування в Україні європейського досвіду державного управління.

Мета дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні розвитку євроінтеграційних прагнень України; доцільності застосування і можливостей використання в Україні європейського і міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління.

Завдання дослідження:

- 1) дослідити актуальні питання розвитку євроінтеграційних прагнень України;
- 2) розглянути основні тенденції реформування державного управління як показника виконання критеріїв вступу до Європейського Союзу;
- 3) теоретично обґрунтувати доцільність застосування в Україні європейського досвіду модернізації державного управління;
- 4) виявити можливості використання в Україні міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління;
- 5) проаналізувати статистичні показники інтеграції між Україною та ЄС як досвіду наближення до європейських стандартів;
- 6) розглянути міжнародну практику моніторингу якості реформ у сфері державного управління;
- 7) систематизувати пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління в Україні.

Методи дослідження. Реалізація поставленої мети і вирішення відповідних завдань здійснювалися шляхом комплексного застосування загальнонаукових і спеціальних методів. У магістерській роботі використані методи досліджень: *абстрактно-логічний* – при теоретичних узагальненнях і формулюванні висновків; *порівняння* – при аналізі показників і результатів дослідження; *статистичні методи* – при систематизації та відображенні статистичних даних за тематикою роботи та ін.

Наукова новизна результатів магістерської роботи полягає у: комплексному дослідженні та розширенні теоретичних аспектів розвитку євроінтеграційних прагнень України в контексті глобалізаційних процесів; виявленні наднаціонального впливу на національні системи державного управління країн ЦСЄ, які стали членами ЄС – як досвіду для України; окресленні можливостей застосування європейського досвіду з метою вдосконалення національної системи державного управління в Україні.

Теоретична значущість магістерської роботи полягає в: аналізі праць провідних вітчизняних і зарубіжних учених; ознайомленні із законодавчими та нормативно-правовими актами, що стосуються актуальних питань розвитку євроінтеграційних прагнень України та основних тенденцій реформування державного управління як показника виконання критеріїв вступу до Європейського Союзу; теоретичному

обґрунтуванні доцільності застосування в Україні європейського досвіду модернізації державного управління та інших.

Практична значущість роботи полягає у: розкритті актуальності та необхідності розвитку євроінтеграційних прагнень України в контексті глобалізаційних процесів; виявленні можливостей використання в Україні міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління; аналізі статистичних показників інтеграції між Україною та ЄС як досвіду наближення до європейських стандартів; систематизації пропозицій щодо підвищення ефективності реформування державного управління в Україні.

Особистий внесок магістранта. Магістерська робота є самостійною науковою працею. Магістранткою особисто проведено теоретичний аналіз явищ і процесів розвитку євроінтеграційних прагнень України; розглянуто основні тенденції реформування державного управління як показника виконання критеріїв вступу до Європейського Союзу; виявлено можливості використання в Україні міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління; проаналізовано статистичні показники інтеграції між Україною та ЄС як досвіду наближення до європейських стандартів та інші аспекти.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Основний текст магістерської роботи викладено на 102 сторінках. В роботі розміщено 4 таблиці, 5 рисунків і 3 додатки на 25 сторінках. Список використаних джерел складається із 152 найменувань (із них 22 іноземні джерела), які викладено на 16 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження; сформульовано об'єкт і предмет, визначено мету і завдання; розкрито методи, наукову новизну, теоретичну і практичну значущість дослідження; визначено структуру та обсяги магістерської роботи.

У першому розділі роботи *«Актуальні питання розвитку євроінтеграційних прагнень України»* проаналізовано сучасні підходи щодо розуміння сутності розвитку євроінтеграційних прагнень України в контексті глобалізаційних процесів; розглянуто вектори (розвитку, безпеки, відповідальності і толерантності), реформи і програми, передбачені положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»; систематизовано характеристики, принципи та елементи, які складають сутність і зміст державного управління; охарактеризовано основні поняття «інституційний розвиток», «адміністративна спроможність», «глобалізація» та ін.

Україна по суті є європейською, соціально-правовою державою, що динамічно розвивається і прагне до набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Таке прагнення обумовлено: об'єктивними процесами глобалізації в світі; необхідністю інтеграції України у європейський політико-правовий простір з метою забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини; вдосконаленням розвитку вітчизняної економіки та культури.

Магістральним напрямом розвитку європейського континенту, який визначить місце всієї Європи у світі та майбутнє кожної країни є інтеграція. Відтак, стратегічною метою України є інтеграція до європейських структур як єдино-можливого способу реалізації національних інтересів, побудови економічно розвинутої демократичної держави, зміцнення її позицій у світі. Для України європейська інтеграція означає: проведення внутрішніх реформ, реформування інституцій державного управління, адаптацію законодавства до стандартів ЄС, впровадження у життя європейських

цінностей, стандартів, норм і процедур. При цьому, реформування системи державного управління є базовою складовою підготовки до європейської інтеграції. Про це свідчить досвід країн ЦСЄ, що приєдналися до ЄС під час останніх розширень.

Глобалізація є об'єктивним процесом формування, функціонування та розвитку принципово-нової всесвітньої системи відносин між країнами і народами на основі взаємозв'язку і взаємозалежності, що поглиблюються у всіх сферах життєдіяльності світового співтовариства. Глобалізація сприяє формуванню загального світового простору, пронизаного єдиними принципами економічного і гуманітарного співіснування націй. Для України процес глобалізації означає: в першу чергу – це євроінтеграція.

Відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», (передбачається реалізація 62 реформ і програм розвитку) поступальні зусилля української держави мають здійснюватися за такими векторами:

- вектор розвитку – передбачає: сталий розвиток держави, проведення структурних реформ, підвищення стандартів життя населення. Україна має стати державою з розвинутою економікою, впровадженими IT-технологіями, забезпеченими передовими інноваціями. Для цього необхідно: відновити макроекономічну стабільність; забезпечити стійке зростання економіки екологічно-чистим способом; створити сприятливі умови для господарської діяльності підприємств і прозору, зрозумілу кожному податкову систему;

- вектор безпеки – сприяє гарантуванню безпеки держави, бізнесу і громадян; захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони, забезпечити мир не тільки на своїй території, але й у європейському регіоні. Провідною ознакою безпеки має стати: забезпечення чесного і неупередженого правосуддя; невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях; забезпечення справжнього впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особлива увага має бути приділена безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально-вразливих верств населення, безпечного довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

- вектор відповідальності – сприяє забезпеченню гарантій кожному громадянину, незалежно від раси, статі, етнічного та соціального походження, політичних, релігійних та інших переконань, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак – буде мати доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг, що надаються в державному та приватному секторах. Територіальні громади мають самостійно вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту і несуть відповідальність за розвиток всієї країни;

- вектор толерантності – сприяє забезпеченню взаємної поваги та взаємного розуміння в суспільстві; гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна: зайняти достойне місце серед провідних держав світу; створити належні умови життя і праці з метою виховання власних талантів, а також залучення і працевлаштування кращих фахівців світу різних галузей.

Державне управління в Україні потребує досконалого і негайного реформування, мета якого полягає у побудові сучасної, прозорої та ефективної його системи, що відповідає стандартам ЄС і здатності розробляти та реалізовувати державну політику в інтересах громадян, забезпечуючи сталий розвиток держави.

Експерти з державного управління вважають, що системна модернізація і реформування державного управління мають бути зосереджені на трьох складових – інституціях (установи, структури, організації); процесах («правила гри», норми, процедури); людях (кадри, персонал, державні службовці, виконавці тощо). Не зважаючи на те, що кожна із названих складових є надзвичайно значущою сама по собі, проте, тільки всі вони разом можуть забезпечити належне, ефективне та демократичне державне управління, що здійснюється в інтересах всіх громадян. При проведенні інституційних реформ, об'єктом реформування стають всі три компоненти державного управління: оскільки самі по собі процедури і процеси не існують окремо від інституцій. До того ж, загальна дієздатність системи державного управління залежить від кадрового забезпечення інституцій, менеджерів і виконавців процесів, правил і процедур. Відтак, ці три складові реформування, можуть стати дієздатними орієнтирами для поетапного реформування системи державного управління в Україні.

Для ефективного проведення адміністративної реформи в Україні необхідно враховувати провідні аспекти сучасної теорії та практики державного управління, а саме:

- більше влади делегувати громадянам;
- ефективність будь-якої роботи вимірювати результатами;
- керуватися цілями діяльності, а не прописаними правилами;
- діяти в інтересах замовників і споживачів адміністративних послуг;
- учитися заробляти гроші, а не тільки їх витратити;
- провести децентралізацію влади;
- застосовувати не бюрократичні, а ринкові механізми діяльності;
- активізувати та консолідувати діяльність державного, приватного і громадського секторів з метою паритетно-вигідної взаємодії.

Досвід держав-кандидатів засвідчив, що уникнути реформ не можливо, оскільки адміністративна реформа є первинною ланкою, від якої залежить проведення всіх інших реформ: правової, судової, адміністративно-територіальної, фінансової, банківської, податкової, пенсійної, охорони здоров'я та інших. Саме тому, виконання Копенгагенських (політичного, економічного і членського) критеріїв виявилось не можливим, доки їх не доповнили Мадридським (інституційним) критерієм.

Критеріями передбачені виміри демократичності, ефективності та дієвості (результативності). Зокрема, *вимір демократичності* визначається загальноприйнятими на заході фундаментальними ознаками демократії: поділ влади і дотримання основоположних прав (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних, прав меншин). *Вимір ефективності* показує: наскільки раціонально розподілені функції та окреслена відповідальність різних гілок влади, особливо виконавчих органів; наскільки відповідально розподілені обов'язки між центральним, регіональним і місцевим рівнями; чи існує дублювання функцій або, навпаки, в їх розподілі виникли прогалини, внаслідок чого деякі функції та послуги випадають з поля зору урядових установ; чи забезпечує існуюча система інституцій їх горизонтальну і вертикальну співпрацю і сприяє швидкому реагуванню на потреби та виклики європейської інтеграції. *Вимір дієвості (результативності)* – показник результатів діяльності як системи в цілому, так і окремих державних інституцій. При цьому, об'єктом вивчення стають: виконання програм уряду і зобов'язань перед партнерами; досягнення цілей, проголошених окремими державними

установами; рівень задоволення суспільства і забезпечення потреб клієнтів певних державних установ.

Резюмуючи зазначимо, що без впровадження системних реформ, спрямованих на кардинальні зміни в системі владних відносин; усвідомлення, переосмислення і перерозподілу їхніх функцій і компетенцій, зміни ролі та завдань у процесах життєдіяльності суспільства – прогрес неможливий.

У другому розділі *«Європейський досвід державного управління: можливості його застосування в Україні»* теоретично обґрунтовано доцільність застосування в Україні європейського досвіду модернізації державного управління; виявлено можливості використання міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління в Україні; проаналізовано статистичні показники інтеграції між Україною та ЄС як досвіду наближення до європейських стандартів.

На думку експертів ЄС, незаперечним фактом залишається те, що основним бар'єром соціально-економічного розвитку України є: продовження старої економічної ідеології реформ і неефективно-старий, бюрократичний тип державного управління. Сучасна модель влади та управління в Україні побудована на абсолютній безконтрольності і тотальній безвідповідальності. Це означає, що головна проблема України полягає не у відсутності матеріальних, фінансових або людських ресурсів, а у відсутності прозорого, відповідального і професійного державного менеджменту їх використання.

З метою якісних перетворень і модернізації, система державного управління має бути побудована на принципах ринкової поведінки, організації та менеджменту виробничих процесів; системи управління якістю, які діють у сфері приватного сектору.

У системі виконавчої влади такі процедури адміністративної та фінансової звітності як: розробка і впровадження державних програм; проведення державних закупівель – необхідно переорієнтувати з показників виконаних завдань, залучених бюджетних ресурсів – на показники реально досягнутих результатів та конкретних позитивних змін у суспільстві.

Враховуючи глобальні перетворення адміністративного менеджменту, але незважаючи на багатоманітність їхніх форм, що відображають специфіку та особливості різних країн, науковці виокремлюють дві основні моделі проведення реформ: «вестмінстерську» та «американську».

Особливості «вестмінстерської моделі» реформування державного управління полягають у кінцевому результаті, що передбачають побудову «нового державного менеджменту». Розробниками і впроваджувачами цієї моделі вважаються Нова Зеландія та Великобританія.

«Вестмінстерська модель» реформування державного сектору, що впроваджувалася в Новій Зеландії, стала для інших країн світу прикладом того, як рішучі, комплексні і радикально-економічні реформи можуть суттєво змінити соціально-економічний розвиток суспільства. З реформаторського досвіду Нової Зеландії Україні варто зробити такі стратегічні висновки:

1) *Переваги системності та комплексності реформ.* Реформи в Новій Зеландії мали як мікроекономічну, так і макроекономічну спрямованість. Вони охоплювали реформування ринків праці і капіталу, товарних ринків та функціонування державного сектору.

2) *Збереження рівноваги у проведенні реформ.* Економіка Нової Зеландії увійшла в період стійкого зростання тільки після того, як була фактично усунена остання

принципова перешкода на шляху її розвитку (негнучкий ринок праці та надмірні державні витрати при її низькій ефективності).

3) *Зосередження на середньострокових перспективах і завданнях.* Всі принципові реформи в Новій Зеландії були спрямовані на виконання короткострокових і середньострокових планів.

4) *Політична підтримка, чітка стратегія та їх високопрофесійна реалізація ключовими виконавцями.*

5) *Інформування суспільства щодо змісту і необхідності реформ.*

6) *Усвідомлення нагальної потреби проведення реформ.*

Як свідчать результати досліджень, науковці вважають, що попри різноманітність конституційних основ успішна державна політика проведення реформ базується на таких універсальних чинниках і принципах:

- 1) наявність лідера, якому довіряють;
- 2) усвідомлення необхідності змін і створення системи управління реформаторськими змінами;
- 3) наявність команди реформаторів і високопрофесійних державних менеджерів, які вірять у реформи і хочуть досягти якісних результатів;
- 4) високопрофесійний державний менеджмент;
- 5) орієнтація стратегічна, але акцент на короткострокові результати;
- 6) наявність стратегії взаємодії та взаємовідносин держави і суспільства.

Особливості «американської моделі» реформування державного управління. Впроваджувалася тільки в США; її провідною ідеєю було створення управління заново (re invention), ключовими ознаками якої стали: радикальна зміна в короткі строки багатьох компонентів державного управління; зосередження на зміні поведінки бюрократії, а не на зміні структур і процесів управління; зменшення вартості і підвищення якості адміністративних послуг; децентралізація механізмів і процесів управління; делегування державних функцій на нижчі рівні влади; менші обсяги приватизації державних функцій; більша зосередженість на: укладання контрактів між державними і приватними організаціями; на розвиток їхнього партнерства у спільному виробництві і наданні адміністративних послуг.

Міжнародний досвід свідчить, що реформи державного управління в багатьох країнах світу породжують однакові труднощі і висувають однакові вимоги до їхньої національної влади, а саме:

- 1) реформи потребують політичної волі і професійного керівництва;
- 2) політика покладання на партнерів і громадянське суспільство призводить до формування системи взаємозалежностей;
- 3) децентралізація і делегування функцій державного управління нижчим рівням влади вимагає від них готовності та здатності ефективно справлятися з виконанням таких функцій;
- 4) ефективне впровадження реформ потребує якісної координації та менеджменту владних функцій;
- 5) для досягнення ефективності реформ необхідно розробляти і впроваджувати спеціальну систему показників (індикаторів) для вимірювання реальної ефективності роботи влади та оцінки її результатів.

Зважаючи на успіхи, досягнуті Україною, варто назвати деякі *недоліки*:

- практика взаємодії органів влади з громадськістю на рівні вищих органів влади та управління залишаються ще мало розвиненими із-за недостатньої культури системи управління, її відкритості і прозорості;

- організаційна слабкість і високий ступінь фрагментарності інститутів громадянського суспільства як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати, чітко і повно виражати інтереси громадськості в Україні.

Це означає, що суттєвою національною проблемою в Україні залишається пасивність населення щодо реалізації своїх демократичних прав, а також мала впливовість політичних партій (більшість партій є представниками не верств суспільства, а власних політичних амбіцій, або своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів), що зводить нанівець можливість дієвого демократичного контролю за владою.

Зробимо акцент на тому, що при розгляді національних систем органів державного управління країн-кандидатів у члени ЄС, важливо враховувати взаємовплив національного і наднаціонального рівнів управління та критерії членства, що висувуються до країн-членів ЄС, а саме:

1) Копенгагенські критерії (англ. – TheCopenhagencriteria) – ухвалені на Копенгагенській Європейській Раді 21-22 червня 1993 р., провідні ідеї: стабільність установ (органів), які гарантують: верховенство права, права людини, демократію, повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки, здатність подолати конкурентний натиск і ринкові сили всередині ЄС. Зазначено, що членство передбачає здатність держави-кандидата прийняти на себе зобов'язання, які випливають з членства, включаючи вірність цілям політичного, економічного та валютного союзів.

2) Мадридські критерії (англ. – TheMadridcriteria) – схвалені у 1995 р. на Мадридському засіданні Європейської Ради, передбачають: перебудову адміністративних структуркраїни-заявника; створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС. Заслужують на увагу особливості формування і функціонування органів публічної адміністрації держав-членів ЄС, що обумовлені потребами досягнення спільних цілей ЄС. Наголошується на важливості забезпечення єдиної реалізації прав і свобод громадян на території всього державного утворення ЄС. З цією метою було створено Європейський правовий простір(ЄПП), а згодом, на його основі, було сформовано концепцію Європейського адміністративного простору(ЄАП).

Заслужує на особливу увагу той факт, що вступ у законну силу Договору про реформування Європейського Союзу або Лісабонський Договір, який діє з 01 грудня 2009 року, вніс суттєві корективи до угод, укладених із державами-кандидатами на членство в ЄС, а необхідним кроком став перегляд принципів та основних засад співробітництва, у тому числі у сфері адміністративної діяльності, сфері регулювання послуг та інших.

Для України вищезазначене є особливо важливим і вимагає внесення змін до нормативно-правових документів, що регулюють питання входження до ЄПП і ЄАП. Практичне впровадження цих трансформацій і вчасна підготовка проектів відповідних законів буде сприяти виконанню поставленої мети – прискореній інтеграції України в ЄС.

Імплементация Угоди про асоціацію України з ЄС, подальша інтеграція до найбільшої економіки світу (з ВВП на душу населення 25 тис. євро, понад 500 млн. споживачів, торговельне партнерство з Україною стрімко зростає) вимагає дієвої спроможності державного управління ефективно підтримувати наближення стандартів до норм ЄС та забезпечувати його дотримання. За Світовим показником якості державного

управління, ефективність українського уряду за 2018 рік становила 31,73 пункти зі 100. Для порівняння наведемо приклади інших країн: Словенія – 83,65, Словаччина – 76,44, Чехія – 79,81. Найвищий рейтинг серед країн ЄС отримала Данія – 99,04 пункти.

Європейський вибір відкриває для України нові перспективи співпраці з розвинутими країнами світу, надає додаткові можливості для економічного розвитку і зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин, тобто, є найкращим способом реалізації національних інтересів. По мірі розширення сфер євроінтеграції, поглиблення інтеграційних процесів відбувається нарощування співпраці у сфері державного управління: обмін досвідом, пошук нових механізмів та інструментів державного управління, узагальнюється управлінська практика, поступово формуються стандарти державного управління України.

У вересні 2020 р. проводилося дослідження Центру «Нова Європа», в якому було оцінено прогрес регіонів України у напрямку до євроінтеграції. На підставі результатів дослідження, аналітики Центру підготували аналіз можливих результатів європейської інтеграції (див. п. п. 2.3, Діаграма 1). Одночасно оцінювали негативні аспекти співпраці з ЄС, що виступають найбільшою загрозою для України (див. п. п. 2.3, Діаграма 2).

Оцінюючи допомогу окремих країн ЄС в євроінтеграційних прагненнях України, думка експертів була такою: найбільше Україні в її європейських устремліннях допомагає Польща і Чехія. Приблизно однакову кількість голосів отримали Угорщина та Німеччина. На п'ятому місці знаходиться Швеція. Цікаво, що Великобританія, попри усі її зусилля, обіймає лише 6 позицію. 35% опитаних експертів віддали перевагу Німеччині як країні, чия підтримка є найважливішою для України в процесі євроінтеграції. Однакову кількість голосів (18%) отримали Великобританія та Франція. Дещо менше (15%) отримала Польща, чия підтримка наразі є важливою з огляду на її головування в Раді ЄС. Найменше, на думку респондентів, допомагає Іспанія та Італії (2%) (див. п. п. 2.3, Діаграма 3).

Товарообіг між Україною та ЄС за 2016-2018 роки зріс на 41,8% та досяг 43,4 млрд. USD. За даними митної статистики ДФС, експорт товарів з України до країн ЄС за січень – липень 2019 року зріс на 8,0% та досяг 12,2 млрд. USD (див. п. п. 2.3). У порівнянні з аналогічним періодом 2018-го року, імпорт збільшився – на 5 % до 14 млрд. USD. Наведені показники свідчать, що найбільше товарів Україна експортує до ЄС. Провідними торговельними партнерами України серед держав-членів ЄС протягом 2018 року були: ФРН (18,9%), Польща (15,9%), Італія (10,8%), Угорщина (6,7%), Нідерланди (5,5%), Франція (4,6%), Іспанія (4,6%) та Чехія (4,4%) та інші (див. п. п. 2.3).

Основними перевагами від євроінтеграції для пересічних громадян України є такі: покращення доступу до якісної імпоротної продукції; підвищення стандартів якості та безпечності української продукції в тому числі і на внутрішньому ринку; підвищення рівня захисту прав споживачів від товарів, що становлять загрозу для їх здоров'я та безпеки; здешевлення імпоротної продукції у зв'язку зі зниженням ввізного мита України.

Розглянуто відомчий аналіз європейської інтеграції деяких установ та організацій України за даними системи «Пульс Угоди» (див. п. п. 2.3).

Узагальнюючи результати аналізу, зробимо акцент на тому, що першочерговим завданням для України має стати всебічне усвідомлене вивчення і розуміння практичних кроків до імплементації в українському законодавстві фундаментального принципу європейської правової доктрини – верховенства права (The Rule of Law), принципів належного урядування («good governance») та ефективного управління

(«goodadministration»), на основі яких будуть розроблені та запроваджені в практику державотворення України сучасні європейські принципи і стандарти державного управління.

У третьому розділі *«Міжнародна практика моніторингу якості реформ і пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління в Україні»* розглянуто міжнародну практику моніторингу якості реформ у сфері державного управління; систематизовано пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління в рамках імплементації Угоди про Асоціацію Україна-ЄС.

Успішні реформи державного управління, прозорі механізми його функціонування, зрозумілі та чіткі дії представників усіх владних структур – створюють сприятливі умови для залучення національних і зарубіжних інвестицій в усі сфери бізнесу. З метою оцінки ефективності публічного управління на практиці використовують різні методики, що базуються на системних показниках.

Міжнародні методики дають змогу проводити порівняльний аналіз успішності адміністрацій різних країн у сфері публічного адміністрування. У свою чергу, національні методики використовуються в конкретних країнах, відображаючи специфіку системи публічного управління конкретної держави.

Для моніторингу та оцінки реформ державного управління найбільш актуальними є показники результативності (*outcome*) та індикатори безпосередніх результатів реалізації окремих цілей і завдань реформи державного управління. Для визначення успішності адміністративної реформи в контексті такої її мети, напр., як *створення оптимальної структури і системи розподілу функцій управління*, для забезпечення ефективної роботи органів державної влади і підвищення якості державних послуг, можуть бути застосовані такі показники результативності: сприйняття населенням та оцінка доступності і якості державних послуг; орієнтація державних службовців на надання послуг; інституційний клімат на державній службі; частка виконання затверджених стандартів адміністративних регламентів та державних послуг. Наведений приклад наглядно показує, що залежно від передбачених завдань, визначаються показники для оцінювання рівня досягнень. У практичних умовах для оцінювання використовуються: законодавчі і нормативні акти; інформація органів виконавчої влади; дані статистичної звітності; опитування населення щодо якості державних послуг; опитування державних службовців; незалежний моніторинг громадських організацій та інші джерела.

Отже, державне управління розглядається з погляду ефективності його організації, результативності адміністрування, раціональності інститутів і функцій виконавчої влади. Такий підхід до оцінки якості відповідає потребам удосконалення управління і може дати інформацію для моніторингу і вироблення конкретних напрямів реформування виконавчої влади.

В українських реаліях вагомим критерієм ефективності державного управління є стан розвитку економіки, рівень добробуту населення, ступінь розвитку демократії, забезпечення прав і свобод громадян тощо. Орієнтація на кінцеві результати передбачає створення об'єктивних та ефективних систем показників, що характеризують результат діяльності органів державної влади та рівень досягнення поставлених цілей їхньої діяльності.

Результати практичного впровадження реформ в країнах-членах ЄС дозволили європейським експертам сформулювати для України пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління, який буде впливати на перебіг

суспільного життя в цілому, від якого залежать: довгострокові перспективи розвитку української держави (суверенітет, національна безпека, міжнародна конкурентна спроможність тощо); системні характеристики суспільства (здатність до самоорганізації, ініціативи, суспільної згоди); короткострокові орієнтири (реалізація реформ, покращення якості життя тощо).

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1) Україна по суті є європейською, соціально-правовою державою, що динамічно розвивається і прагне до набуття повноправного членства в ЄС. Таке прагнення обумовлено: об'єктивними процесами глобалізації в світі; необхідністю інтеграції України в ЄС з метою забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини; вдосконаленням розвитку вітчизняної економіки та культури. Для України європейська інтеграція означає: адаптацію законодавства до стандартів ЄС, проведення внутрішніх реформ, реформування інституцій, впровадження європейських цінностей, перехід до європейських стандартів, норм і процедур.

2) Реформування системи державного управління є базовою складовою підготовки до європейської інтеграції. Про це свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. З розширенням і поглибленням сфер євроінтеграційного співробітництва, відбувається нарощування співпраці в галузі державного управління: обмін досвідом, пошук нових механізмів та інструментів реформування державного управління; поступово формуються стандарти державного управління. Досвід держав-кандидатів в ЄС засвідчив, що уникнути реформ не можливо, оскільки адміністративна реформа є первинною ланкою, від якої залежить проведення всіх інших реформ: правової, судової, адміністративно-територіальної, фінансової, банківської, податкової, пенсійної, охорони здоров'я та інших. Саме тому, виконання Копенгагенських (політичного, економічного і членського) критеріїв виявилось не можливим, доки їх не доповнили Мадридським (інституційним) критерієм.

3) На думку експертів ЄС, незаперечним фактом залишається те, що основним бар'єром соціально-економічного розвитку України є: продовження старої економічної ідеології реформ і неефективно-старий, бюрократичний тип державного управління. Сучасна модель влади та управління в Україні побудована на абсолютній безконтрольності і тотальній безвідповідальності. Тобто, головна проблема України полягає не у відсутності матеріальних, фінансових і людських ресурсів, а у відсутності прозорого, відповідального і професійного державного менеджменту їх використання. Науковці з державного управління стверджують, що в умовах сьогодення український державний апарат не спроможний до виконання покладених на нього обов'язків, не здатний оперативно діяти в новому економічному і політичному середовищі, результативно виконувати свої функції.

4) Системна модернізація і реформування державного управління мають бути зосереджені на таких складових: інституціях (установи, структури, організації); процесах («правила гри», норми, процедури); людях (кадри, персонал, державні службовці, виконавці). Не зважаючи на те, що кожна із названих складових є надзвичайно значущою сама по собі, проте, тільки всі вони разом можуть забезпечити належне, ефективне та демократичне державне управління, що здійснюється в інтересах всіх громадян. Відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв, членство в ЄС передбачає

наявність стабільних, ефективних і дієвих демократичних інституцій. Проте, як свідчить досвід країн, які успішно завершили реформування системи державного управління, наявність інституцій ще не гарантує їхньої дієздатності. Важливим компонентом реформування є запровадження процесів, внутрішніх правил і процедур, які забезпечують ефективне функціонування кожної окремої інституції та вдосконалення процесів і механізмів співпраці між ними. Для якісних перетворень і модернізації системи державного управління, необхідно впровадити принципи: організації ринкової поведінки, менеджменту виробничих процесів, системи управління якістю, які функціонують у сфері бізнесу. До того ж, адміністративну і фінансову звітність у системі виконавчої влади, розробку і впровадження державних програм, проведення державних закупівель – необхідно переорієнтувати на показники реально досягнутих результатів і конкретних позитивних змін у суспільстві, оскільки показники виконаних заходів і завдань, а також залучених бюджетних ресурсів, які діяли раніше, не відповідають сьогоднішнім вимогам. З метою якісних перетворень і модернізації, у систему державного управління необхідно вмонтувати принципи ринкової поведінки, організації та менеджменту виробничих процесів, системи управління якістю, які діють у сфері приватного сектора.

5) Оцінюючи допомогу окремих країн-членів ЄС, думка експертів була такою: найбільше Україні в її європейських устремліннях допомагає Польща і Чехія. Приблизно однакову кількість голосів отримали Угорщина та Німеччина. На п'ятому місці знаходиться Швеція. Цікаво, що Великобританія, попри усі її зусилля, обіймає лише 6 позицію. 35% опитаних експертів віддали перевагу Німеччині як країні, чия підтримка є найважливішою для України в процесі євроінтеграції. Однакову кількість голосів (18%) отримали Великобританія та Франція. Дещо менше (15%) отримала Польща, чия підтримка наразі є важливою з огляду на її головування в Раді ЄС. Найменше, на думку респондентів, допомагає Іспанія та Італія (2%) (див. п. п. 2.3). Товарообіг між Україною та ЄС за 2016-2018 роки зріс на 41,8% та досяг 43,4 млрд. USD. За даними митної статистики ДФС, експорт товарів з України до країн ЄС за січень-липень 2019 року зріс на 8,0% та досяг 12,2 млрд. USD (див. п. п. 2.3). У порівнянні з аналогічним періодом 2018-го року, імпорт збільшився – на 5 % до 14 млрд. USD. Наведені показники свідчать, що найбільше товарів Україна експортує до ЄС. Провідними торговельними партнерами України серед держав-членів ЄС протягом 2018 року були: ФРН (18,9%), Польща (15,9%), Італія (10,8%), Угорщина (6,7%), Нідерланди (5,5%), Франція (4,6%), Іспанія (4,6%) та Чехія (4,4%) та інші (див. п. п. 2.3).

6) Успішні реформи державного управління, прозорі механізми його функціонування, зрозумілі дії представників усіх владних структур – створюють сприятливі умови для залучення національних і зарубіжних інвестицій в усі сфери бізнесу. З метою оцінки ефективності публічного управління на практиці використовують різні методики, що базуються на системних показниках. Для моніторингу та оцінки реформ державного управління найбільш актуальними є показники результативності (outcome) та індикатори безпосередніх результатів реалізації окремих цілей і завдань реформи державного управління. Державне управління розглядається з точки зору ефективності його організації, результативності адміністрування, раціональності інститутів і функцій виконавчої влади. Такий підхід до оцінки якості відповідає потребам удосконалення державного управління і може дати інформацію для моніторингу і вироблення конкретних напрямів реформування виконавчої влади. В українських реаліях вагомим критерієм ефективності державного управління є стан розвитку економіки, рівень добробуту

населення, ступінь розвитку демократії, забезпечення прав і свобод громадян тощо. Орієнтація на кінцеві результати передбачає створення об'єктивних та ефективних систем показників, що характеризують результат діяльності органів державної влади та рівень досягнення поставлених цілей їхньої діяльності. У практичних умовах для оцінювання використовуються: законодавчі і нормативні акти; інформація органів виконавчої влади; дані статистичної звітності; опитування населення щодо якості державних послуг; опитування державних службовців; незалежний моніторинг громадських організацій та інші джерела.

7) Результати практичного впровадження реформ в країнах-членах ЄС дозволили європейським експертам сформулювати для України пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління, який буде впливати на перебіг суспільного життя в цілому, від якого залежать: довгострокові перспективи розвитку української держави (суверенітет, національна безпека, міжнародна конкурентна спроможність тощо); системні характеристики суспільства (здатність до самоорганізації, суспільної згоди, ініціативи); короткострокові орієнтири (реалізація реформ, покращення якості життя громадян тощо).

АНОТАЦІЯ

Стингач К. П. Перспективи та можливості застосування в Україні європейського досвіду державного управління. – Рукопис.

Магістерська робота присвячена: дослідженню основних тенденцій реформування державного управління в контексті євроінтеграційних прагнень України; обґрунтуванню доцільності застосування в Україні європейського досвіду модернізації державного управління; виявленню можливостей використання в Україні міжнародного досвіду здійснення реформ державного управління; аналізу статистичних показників інтеграції між Україною та ЄС як досвіду наближення до європейських стандартів; вивченню міжнародної практики моніторингу якості реформ у сфері державного управління; систематизації пропозицій щодо підвищення ефективності реформування державного управління в Україні.

Прагнення України до набуття повноправного членства в ЄС обумовлено: об'єктивними процесами глобалізації в світі; необхідністю інтеграції України у європейський політико-правовий простір з метою забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини; вдосконалення розвитку вітчизняної економіки та культури.

Європейська інтеграція для України означає: проведення низки внутрішніх реформ; реформування інституцій; адаптацію законодавства до стандартів ЄС; впровадження у життя європейських цінностей; перехід до європейських стандартів, норм і процедур тощо.

Експерти з державного управління вважають, що системна модернізація і реформування державного управління мають бути зосереджені на трьох складових: інституціях (установи, структури, організації); процесах («правила гри», норми, процедури); людях (кадри, персонал, державні службовці, виконавці тощо). Не зважаючи на те, що кожна із названих складових є надзвичайно значущою сама по собі, проте, тільки всі вони разом можуть забезпечити належне, ефективне та демократичне державне управління, що здійснюється в інтересах всіх громадян України.

Досвід держав-кандидатів засвідчив, що уникнути реформ не можливо, оскільки адміністративна реформа є первинною ланкою, від якої залежить проведення всіх інших

реформ: правової, судової, адміністративно-територіальної, фінансової, банківської, податкової, пенсійної, охорони здоров'я та інших. Саме тому, виконання Копенгагенських (політичного, економічного і членського) критеріїв виявилось не можливим, доки їх не доповнили Мадридським (інституційним) критерієм.

Особлива увага приділена аналізу моніторингових досліджень, що проведені фахівцями Центру «Нова Європа», в якому було оцінено прогрес України у напрямку до євроінтеграції. На підставі результатів дослідження, аналітики Центру підготували аналіз можливих результатів європейської інтеграції України (див. п. п. 2.3). Одночасно оцінювали: негативні аспекти співпраці з ЄС, що виступають найбільшою загрозою для України; матеріальну і фінансову допомогу окремих країн-членів ЄС; товарообіг між Україною та ЄС; питому вагу експорту товарів з України до країн ЄС та імпорту товарів з країн ЄС (від загального обсягу експорту/імпорту товарів) та інші показники співпраці (див. п. п. 2.3).

У магістерській роботі розглянуто міжнародну практику моніторингу якості реформ і пропозиції щодо підвищення ефективності реформування державного управління в Україні.

Ключові слова: державне управління, євроінтеграційні прагнення, глобалізація, європейський досвід, реформи, можливості, європейські стандарти, моніторинг якості реформ.

ANOTATION

Styngach K. P. Prospects and possibilities of applying the European experience of public administration in Ukraine. – Manuscript.

The master's thesis is devoted to: research of the main tendencies of public administration reform in the context of Ukraine's European integration aspirations; substantiation of expediency of application in Ukraine of the European experience of modernization of public administration; identifying opportunities to use in Ukraine the international experience of public administration reforms; analysis of statistical indicators of integration between Ukraine and the EU as an experience of approaching European standards; study of international practice of monitoring the quality of public administration reforms; systematization of proposals to increase the efficiency of public administration reform in Ukraine.

Ukraine's aspiration to become a full member of the EU is conditioned by: objective processes of globalization in the world; the need for Ukraine's integration into the European political and legal space in order to ensure high standards of protection of human rights and freedoms; improving the development of the domestic economy and culture.

European integration for Ukraine means: carrying out a number of internal reforms; reforming institutions; adaptation of legislation to EU standards; implementation of European values; transition to European standards, norms and procedures, etc.

Public administration experts believe that systemic modernization and public administration reform should focus on three components: institutions (institutions, structures, organizations); processes ("rules of the game", rules, procedures); people (staff, staff, civil servants, performers, etc.). Despite the fact that each of these components is extremely important in itself, however, only all of them together can ensure proper, effective and democratic public administration, which is carried out in the interests of all citizens of Ukraine.

The experience of the candidate countries has shown that it is impossible to avoid reforms, as administrative reform is the primary link on which all other reforms depend: legal,

judicial, administrative-territorial, financial, banking, tax, pension, health care and others. That is why the fulfillment of the Copenhagen (political, economic and membership) criteria was not possible until they were supplemented by the Madrid (institutional) criterion.

Particular attention is paid to the analysis of monitoring studies conducted by experts of the Center "New Europe", which assessed the progress of the regions of Ukraine towards European integration. Based on the results of the study, the Center's analysts prepared an analysis of the possible results of Ukraine's European integration (see Diagram 1). At the same time, they assessed: the negative aspects of cooperation with the EU that pose the greatest threat to Ukraine (see Diagram 2); material and financial assistance to individual EU member states; trade turnover between Ukraine and the EU; the share of exports of goods from Ukraine to EU countries and imports of goods from EU countries (of total exports / imports of goods) and other indicators of cooperation.

The master's thesis considers the international practice of monitoring the quality of reforms and proposals to improve the efficiency of public administration reform in Ukraine.

Key words: public administration, European integration aspirations, globalization, European experience, reforms, opportunities, European standards, quality monitoring of reforms.