

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В
КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Студента 4 курсу, 11 групи,
спеціальності 074 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Сизоненка
Володимира
Віталійовича

Науковий керівник
доктор екон.наук,
доцент

(підпис керівника)

Ладонько
Людмила
Степанівна

Гарант освітньої програми
канд.екон.наук,
доцент

(підпис гаранта)

Головня
Юлія
Ігорівна

Київ 2020

Київський національний торговельно-економічний університет

Факультет економіки, менеджменту та психології
Кафедра публічного управління та адміністрування
Освітнійступінь: бакалавр
Спеціальність: публічне управління та адміністрування
Спеціалізація: публічне управління та адміністрування

Затверджую

Завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування
Новікова Наталія Леонідівна
« _____ » _____ 20__ р.

Завдання на випускн у кваліфікаційну роботу (проект) студенту *Сизоненко Володимир у Віталійовичу*

Науковий керівник роботи Ладонько Людмила Степанівна

1. Тема випускн у кваліфікаційн у роботи (проект)
"Реформування державного управління України в контексті європейськ у інтеграції"

Затверджена наказом ректора від « 27 » лютого 2020р. № 757

2. Строк здачі студентом закінченого роботи (проект) 15.05.2020

3. Цільова установка та вихідні дані до роботи (проект):

*Мета роботи (проект) дослідження теоретико-методичних засад і практичне
обґрунтування напрямів реформування державного управління в Україні в
контексті європейських інтеграційних процесів*

Об'єкт дослідження : процес реформування державного управління в Україні

*Предмет дослідження: узагальнення теоретико-методичних основ реформування
державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів*

4. Зміст випускн у кваліфікаційн у роботи (проект) (перелік питань за
кожним розділом):

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти сутності європейської інтеграції та державного управління України.	6
1.1.Поняття державного управління у правових нормах ЄС.....	6
1.2. Система державного управління в контексті стратегії євроінтеграції	9
1.3. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі	13
РОЗДІЛ 2. Реформування системи державного управління в контексті європейської інтеграції: досвід Польщі для України.....	16
2.1 Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції. 17	
2.2 Виклики для публічної адміністрації, спричинені європейською інтеграцією	24
2.3 Заходи для впровадження європейських стандартів державної служби в Україні	Ошибка! Закладка не определена.
ВИСНОВКИ.....	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	32
ДОДАТКИ	41

5.Календарний план виконання завдання

№ пор.	Назва етапів випускної кваліфікаційної роботи (проекту)	Строк виконання етапів роботи	
		за планом	фактично
1	2	3	4
1	Визначення напрямку дослідження та затвердження теми випускної кваліфікаційної роботи	До 27.02.2020	27.02.2020
2	Складання плану та підготовка індивідуального завдання для виконання випускної кваліфікаційної роботи	До 10.03.2020	10.03.2020
3	Представлення на рецензування науковому керівнику рукопису першого розділу випускної кваліфікаційної роботи	До 01.04.2020	01-05.04. 2020
4	Представлення на рецензування науковому керівнику рукопису другого розділу випускної кваліфікаційної роботи	До 15.04.2020	20.04.2020
5	Представлення закінченої випускної кваліфікаційної роботи на кафедрі	До 15.05.2020	15-20.05.2020
6	Підготовка письмового відгуку на випускну кваліфікаційну роботу	До 25.05.2020	25.05.2020
7	Зовнішнє рецензування ВКР	До 01.06.2020	01-05.06.2020
8	Проведення попереднього захисту випускних кваліфікаційних робіт	05-10.06.2020	05-10.06.2020
10	Вирішення питання про допуск випускної кваліфікаційної роботи до захисту	До 15.06.2020	До 15.06.2020
11	Направлення випускної кваліфікаційної роботи із зовнішньою рецензією у ЕК для захисту	За графіком	За графіком

6.Дата видачі завдання «02 »березня 2020 р.

7.Науковий керівник випускної кваліфікаційної роботи(проекту)
(*прізвище, ініціали, підпис*)

8.Керівник проектної групи
(гарант освітньої програми)

Головня Ю.І.
(*прізвище, ініціали, підпис*)

9.Завдання прийняв до виконання студент Сизоненко В.В.

(прізвище, ініціали, підпис)

10.Відгук наукового керівника випускної кваліфікаційної роботи (проекту):

У випускній кваліфікаційній роботі досліджено та узагальнено теоретико-методичні засади і практичне обґрунтування напрямів реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів; визначено поняття державного управління у правових нормах ЄС та принципи законодавства ЄС стосовно своїх держав-членів; обґрунтовано важливість реформування системи державного управління України; проаналізовано досвід реформування державного управління на прикладі держави-сусіда Польщі; запропоновано напрямки впровадження європейських стандартів державної служби в Україні.

Робота структурована, містить два розділи, обґрунтовані вступ і висновки. Студент продемонстрував вміння самостійно працювати з науковою та учбово-методичною літературою, а також використовувати різні аналітичні матеріали.

До недоліків роботи можна віднести:

1. У роботі проведений не достатньо глибокий аналіз системи державного управління України та її складових елементів.
2. Більш розгорнутого висвітлення потребує питання про шляхи переходу України до європейських стандартів державного управління.

Загалом, випускна кваліфікаційна робота має науково-практичну цінність, виконана відповідно до методичних рекомендацій та у встановлений термін, може бути допущена до захисту із позитивною оцінкою, а студент заслуговує на присвоєння ступеня бакалавр зі спеціальності 074 «Публічне управління та адміністрування».

Науковий керівник випускної кваліфікаційної роботи (проекту):

Ладонько Людмила Степанівна

(підпис, дата)

Відмітка про попередній захист Головня Юлія Ігорівна

(ПІБ, підпис, дата)

11. Висновок про випускну кваліфікаційну роботу (проект):

Випускна кваліфікаційна робота (проект) студента Сизоненко В.В.

(прізвище, ініціали)

може бути допущена до захисту екзаменаційній комісії.

Керівник проектної групи (гарант освітньої програми): Головня Юлія Ігорівна

(прізвище, ініціали, підпис)

Завідувач кафедри: Новікова Наталія Леонідівна

(підпис, прізвище, ініціали)

« 17 » червня 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти сутності європейської інтеграції та державного управління України.	6
1.1. Поняття державного управління у правових нормах ЄС.....	6
1.2. Система державного управління в контексті стратегії євроінтеграції	9
1.3. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі	13
РОЗДІЛ 2. Реформувння системи державного управління в контексті європейської інтеграції: досвід Польщі для України.....	16
2.1 Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції. 17	
2.2 Виклики для публічної адміністрації, спричинені європейською інтеграцією	24
2.3 Заходи для впровадження європейських стандартів державної служби в Україні	Ошибка! Закладка не определена.
ВИСНОВКИ.....	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	32
ДОДАТКИ.....	41

ВСТУП

Актуальність випускної кваліфікаційної роботи полягає в тому, що ефективне державне управління передбачає здатність держави розробляти та втілювати дієву державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати добробут та соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання. Якість державного управління відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, виступаючи рушієм реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Система державного управління, яка існує на сьогодні в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій. Основними причинами такого стану є відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи та фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін). Нереформована система державного управління є одним із джерел корупції, зумовлює низькі міжнародні рейтинги та конкурентоспроможність України.

Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС. Реформа державного управління має стати відповіддю на потребу суспільства в ефективних, відповідальних і відкритих органах державного управління, а відтак в належному урядуванні. Таким чином, метою реформування державного управління є визначення та посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування та кращого досвіду держав – членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і стійкого розвитку України.

Питання здійснення реформування державного управління України в контексті європейської інтеграції розглянуто у дослідженнях таких вітчизняних та зарубіжних науковців як: Атаманчук Г.В, Куліш І.М., Нікіпелова Є.М., Тихоміров Ю.А., Швайк Л.А та інших.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є дослідження теоретико-методичних засад і практичне обґрунтування напрямів реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів.

Для досягнення мети передбачено вирішити такі **завдання**:

- визначити поняття державного управління у правових нормах ЄС та принципи законодавства ЄС стосовно своїх держав-членів;
- установити та описати основні елементи організації державного управління, їх взаємозв'язок між собою, трансформаційну роль державного управління, сутність управління за умов ринкової економіки;
- обґрунтувати важливість реформування системи державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів;
- розглянути досвід реформування державного управління на прикладі держави-сусіда Польщі;
- запропонувати напрямки та спрогнозувати результати впровадження європейських стандартів державної служби в Україні.

Об'єкт дослідження: процес реформування державного управління в Україні.

Предмет дослідження: узагальнення теоретико-методичних основ реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів.

Методологія дослідження. Під час підготовки роботи були застосовані наступні методи дослідження: порівняння, узагальнення та аналіз.

Практичне значення роботи полягає в тому, що запровадження запропонованих заходів має позитивно вплинути на подальший розвиток реформування та закріплення позицій державного управління в Україні.

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів які включають в себе по три підрозділи, висновків, списку використаних джерел з 41 найменування та 2 додатків. Роботу викладено на 37 сторінках друкованого тексту, містить 6 таблиць, 1 рисунок.

РОЗДІЛ 1

Теоретичні аспекти сутності європейської інтеграції та державного управління України

1.1. Поняття державного управління у правових нормах ЄС

У законодавстві ЄС відсутнє визначення поняття «публічна адміністрація», однак цей термін нерідко зустрічається в правових нормах, прийнятих на рівні Європейського Союзу, – як у договорах, що засновують ЄС, так і в нормативно-правових актах, які є частиною правового доробку ЄС, включаючи рішення Суду Європейського Союзу. В установчих договорах ЄС поняття публічної адміністрації (державного управління) згадується в різних контекстах [39, с.20]. До нього відсилають такі поняття як «публічна служба», «центральні уряди», «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» див. рис. 1.1.



Рис.1.1 Структура публічної адміністрації в ЄС . Джерело: [39].

Зasadничим принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів є інституційна автономія останніх. Вона передбачає незалежність держав-членів у формулюванні правових та інституційних механізмів діяльності свого державного апарату, а відтак – і публічної адміністрації (державного управління). Наслідком інституційної автономії є те, що ЄС не регулює питання інституційного характеру, які повинні визначатися державами-членами ЄС для забезпечення

ефективності застосування норм права ЄС. Суд ЄС встановив, що коли законодавство ЄС «надає повноваження або накладає зобов'язання на держав-членів з метою імплементації права Союзу, то питання про те, яким чином такі повноваження повинні здійснюватися, та чи можуть держави доручити виконання таких зобов'язань конкретним національним органам, є виключно питанням конституційного ладу кожної держави» [27].

З точки зору права ЄС не має значення, який державний орган і в який спосіб буде виконувати завдання, що виникають із членства держави у Європейському Союзі, аби лише він забезпечив належне виконання зобов'язань за установчими договорами, та гарантував результативність права ЄС на національному рівні. Важливим наслідком принципу інституційної автономії є неприпустимість посилання на відсутність компетентного чи здатного до ефективного функціонування в даній сфері національного органу з метою виправдання неправильного застосування ЄС або відмови від його застосування. Особливо це застереження стосується такого важливого питання як вчасна та належна імплементація директив Європейського Союзу [24, с.26].

Користуючись інституційною автономією в законодавчій та регуляторній сферах, а також значним ступенем свободи в практиці застосування права ЄС, держави-члени Європейського Союзу повинні використовувати всі доступні їм засоби та методи для забезпечення повного застосування та ефективності права ЄС. Обмеженням цього положення є вимога, згідно з якою держави ЄС повинні застосовувати тільки такі вирішення, які не порушують співвідношення між ціллю та запропонованим засобом її досягнення (принцип пропорційності).

Важливий принцип, сформульований у частині 3 статті 5 Договору про ЄС, що визначає відносини між ЄС та його державами членами, – принцип субсидіарності (допоміжності). Він запроваджує засади рівноваги повноважень Європейського Союзу та його держав-членів. Згідно із вказаним положенням, «відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному,

регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів». Також у частині 4 стаття 5 Договору про ЄС дано визначення принципу пропорційності: «Будь-які дії Європейського Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей цього Договору» [10, с.92].

Стаття 5 не стосується інституційних механізмів у державах-членах ЄС. Цей принцип є визначенням бажаного з точки зору права ЄС поділу повноважень між державами-членами та Європейським Союзом у сферах, які не є чітко вираженою прерогативою повноважень ЄС або, навпаки, держав-членів. Принцип субсидіарності поширюється лише на питання, які не віднесені до виключних повноважень ЄС.

Обов'язок виконання зобов'язань за установчими договорами, а також тих, які виникають із законодавства ЄС, завжди лежить, принаймні опосередковано, на самих державах-членах ЄС. Країни ЄС повинні забезпечити повну та відповідну імплементацію і застосування норм законодавства ЄС. Відповідно до рішень Суду ЄС, описаний вище обов'язок виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС, стосується всіх держав-членів незалежно від їх внутрішньої організації [8, с.150].

Законодавство ЄС прямо не втручається в конституційні норми держав-членів. Згідно з ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС «Союз поважає рівність держав-членів перед Договорами, а також їх національні особливості, притаманні їхнім основним політичним і конституційним структурам, включаючи ті, що стосуються місцевого самоврядування».

Водночас держави-члени повинні на конституційному рівні дотримуватися основних засад (цінностей), на яких засновано Європейський Союз. Такі цінності визначені в статті 2 Договору про Європейський Союз (повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, повага до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин), а деякі з них застосовуються у вигляді загальних принципів права ЄС. Окрім того, частина 3 статті 6 Договору про ЄС встановлює, що «основоположні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, і як вони

впливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, становлять загальні принципи права Союзу» [10, с.82].

Право ЄС також не втручається в конституційні засади розподілу повноважень між окремо взятими рівнями адміністрації державного управління. З цього випливає, що для оцінки дотримання права ЄС певною державою-членом ЄС не є важливим, наприклад, чи державні органи та органи місцевого даної країни мають достатні повноваження і те, які завдання виконують ці органи. У будь-якому разі, якщо саме ці причини призвели до порушення права ЄС, то відповідальним за це визнається держава-член Європейського Союзу як суб'єкт міжнародного права. Відповідно до законодавства ЄС саме держави, а не їх органи, є суб'єктами права, на які покладено обов'язок його правильної імплементації та застосування.

Належне виконання зобов'язань, які виникають з положень права ЄС, вимагає відповідної координації дій у межах цілої системи державного управління держави-члена ЄС. Для того, щоб досягнути очікуваного стандарту в цій сфері, потрібно забезпечити високий рівень навичок державних службовців, службовців місцевого самоврядування та інших фахівців [7].

1.2. Система державного управління в контексті стратегії євроінтеграції

Питання державного управління є основоположним в процесі розвитку держави, особливо за умови втілення тієї чи іншої стратегії інтеграції. Таким чином, надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування [2, с.12].

Державне управління – це діяльність державних органів влади виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів,

здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи:

- а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади;
- б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;
- в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

На думку Ю.А. Тихомирова, [33] типовими елементами організації державного управління можуть бути елементи, які представлені у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Елементи організації державного управління

Елементи організації державного управління	
1.	Загальна система державного управління, включаючи статут і функції спеціальних органів і інших органів, що діють у тій чи іншій сфері, галузі
2.	Набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для певної сфери, галузі
3.	Комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів
4.	Механізм державного контролю і нагляду
5.	Низові організації
6.	Об'єкти управління
7.	Інформаційне забезпечення
8.	Ступінь участі громадян та їх об'єднань

Джерело: [33].

Державне управління передбачає діяльність усіх гілок влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя та організацію і функціонування виконавчих органів. Трансформаційна роль державного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Без цього не

можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його у такому стані. У цьому, власне, й полягає сенс управлінської діяльності держави.

Для розкриття сутності управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості [1, с.180].

Після досвіду управління в рамках Радянського Союзу для України є актуальним питання подальшої побудови системи державного управління. Перехід до ринкової економіки створив багато проблем на шляху становлення ефективного державного управління, де державний апарат виявився не зовсім підготовлений до нових принципів і правил [32, с.87].

Під якістю управління слід розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління. На сьогодні в Україні формально сформовано різні інститути публічної адміністрації (органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Також із набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [28, с.27]. Держава для ефективного виконання її функцій повинна мати відповідні владні повноваження, можливість здійснювати вплив на всій території країни, бути легітимною. Структура влади втілюється, відповідно, у її компонентах, якими є її суб'єкт, об'єкт, ресурси і процес, що приводить у рух усі її компоненти.

Основоположники державного менеджменту Д.Осборн і Т.Геблер у своєму відомому дослідженні "Перебудова уряду" (Reinventing Government), проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально

сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях. Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

В ході розгляду системи державного управління варто звернути увагу на сучасну систему публічно-управлінських відносин в Україні, яка не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і відірваною від потреб простої людини. Причини які зумовили таку ситуацію наведені у табл 1.2.

Таблиця 1.2

Причини неефективного управління

Причини неефективного управління	Публічна адміністрація
неефективна організація діяльності органів державної влади (дублювання повноважень)	сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування
нерациональна система органів виконавчої влади на центральному рівні	апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою
неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях	організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і яка не знаходиться під керівництвом ні законодавчої, ні судової влади
неефективне місцеve самоврядування та нерациональний адміністративно-територіальний устрій	планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей
неефективна система державної та муніципальної служби	процес досягнення національних цілей за допомогою публічних організацій
відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами	організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади

Джерело: [38]

Основною характеристикою публічної влади в суспільстві є її стан як відносно стала організація внутрішніх зв'язків між складовими єдиного соціального організму у визначений проміжок часу з єдиними принципами управління та ієрархічності.

До негативних аспектів, які певною мірою до цього часу проявляються в системі державного управління України, належать: прийняття на керівні посади за партійною ознакою; відсутність прозорої системи конкурсного добору працівників; відсутність системи мотивації і стимулювання ефективної роботи; вертикальна структура управління; бюрократизм; закритість вищих органів державної влади; відсутність замовлень з боку держави на соціальнопсихологічні дослідження з питань розвитку управління людськими ресурсами.

Важливою є дія зазначеної стратегії на форми і методи діяльності центральних і місцевих органів влади, оскільки їх структура буде використана й пристосована до

нових завдань. Актуалізація особистісного фактора в євроінтеграційних процесах також обґрунтована думкою європейських фахівців щодо впливу підготовки й вступу будь-якої країни до ЄС на урядову та управлінську поведінку. Тому на особистість державного службовця значною мірою діють вимоги, зумовлені європеїзацією вітчизняного державного управління такі, як забезпечення входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору [15, с.16].

Реалізація цих вимог пов'язана із веденням переговорів, встановленням прямих зв'язків між вітчизняними та європейськими інституціями, взаємодією між українськими чиновниками та їх європейськими колегами під час планування заходів в рамках певних програм співробітництва, моніторингом та аналізом їх виконання, розробкою навчальних і методичних навчальних програм. Разом з цим, і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи [3, с.19].

1.3. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі

Розвиток політики ЄС у сфері державного управління (публічної адміністрації) є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. Проте відсутність владних повноважень у сфері державного управління не перешкоджає Європейському Союзу формулювати заходи, які безпосередньо або опосередковано впливають на цю політику в державах-членах.

Стандарти місцевого самоврядування у державах - членах Європейського Союзу фактично співпадають з міжнародними стандартами локальної демократії, які були розроблені в межах РС, оскільки, по-перше, всі держави - члени ЄС одночасно є членами РС; по-друге, всі держави - члени ЄС, підписали та

ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування та інші міжнародні угоди, які містять міжнародні стандарти локальної демократії та аналізуються або будуть розглядатися в цьому розділі дослідження [11, с.56].

Незважаючи на брак юридичних підстав для запровадження правових норм, існування загального консенсусу щодо цього питання призвело до запровадження принципів адміністрації державного управління, що є спільними для держав-членів ЄС, незважаючи на їх різні юридичні традиції та традиції організації системи органів влади. Протягом років ці принципи визначались та удосконалювались через практику національних судів, а потім – через практику Суду Європейського Союзу.

Європейський адміністративний простір (ЄАП) складається із спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Таким чином, складовими Європейського адміністративного простору є: спільні європейські цінності; європейські принципи державного управління; спільні норми і принципи європейського адміністративного права; спільні цінності та принципи організації державної служби; процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень; єдині стандарти та процедури та інші. Основні принципи, стандарти та процедури ЄАП зведено у табл. 1.3

Таблиця 1.3

Основні Європейські принципи, стандарти та процедури державного управління

Європейські принципи державного управління	Єдині стандарти і процедури
- відкритість і прозорість;	- гарантія доступу до урядових документів;
- активна участь громадян;	- обов'язкові громадські консультації напередодні прийняття урядового рішення;
- підзвітність;	- єдині вимоги до організації бюджетного процесу і фінансової звітності;
- результативність;	- єдині вимоги до внутрішнього і зовнішнього аудиту;
- узгодженість;	- єдина нормативна база для проведення державних закупівель.

Джерело: [38]

У державах-членах ЄС ці стандарти разом із принципами, закладеними в положеннях конституцій, зазвичай вбудовані або представлені у вигляді низки нормативно-правових актів, таких як адміністративні процедурні кодекси, адміністративні процесуальні кодекси, закони про свободу інформації, закони про державну службу. Законодавство і політики ЄС мають значний вплив на розвиток адміністративного права та адміністративних структур у державах-членах ЄС.

Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрації сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління [12, с.163]. Це можна чітко прослідкувати в рамках процесів лібералізації монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, – що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Саме в цих сферах правові норми ЄС вимагають проведення ринково орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах. Хоча ЄАП не є складовою ЄС, країни-кандидати повинні опиратись на них при реформуванні своїх адміністративних систем [19, с.38].

Сьогодні, коли в Україні здійснюється адміністративна реформа, головними завданнями якої є децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад є нагальною потребою подальшого демократичного розвитку держави. А ще однією з цілей адміністративної реформи є "формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система управління буде підконтрольною народу, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною". Таким чином, подальший розвиток місцевої та регіональної демократії, безперечно, сприятиме більш активному здійсненню пріоритетного курсу інтеграції України до європейських структур [13, с.152].

Отже, державне управління – це діяльність державних органів влади виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Складовими елементами системи державного управління є: суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Державне управління передбачає діяльність усіх гілок влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя та організацію і функціонування виконавчих органів. Трансформаційна роль державного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин.

Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрації сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Це можна чітко прослідкувати в рамках процесів лібералізації монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, – що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Саме в цих сферах правові норми ЄС вимагають проведення ринково орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах.

РОЗДІЛ 2

Реформування системи державного управління в контексті європейської інтеграції: досвід Польщі для України

2.1 Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції

Поява такого чинника, як європейська інтеграція, істотно вплинула на реформування країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, суть якої можна охарактеризувати таким твердженням: намір інтегруватись до ЄС визначив зовнішні, об'єктивні, та такі, що не піддаються обговоренням, критерії та стандарти функціонування системи державної адміністрації в країнах, які оголосили про такий намір. Усі ці країни обрали певну модель державного управління. Ця модель не описана у вигляді однієї простої структурно-функціональної схеми. Проте аналіз норм, процедур, стандартів та принципів, що складають цю модель, дозволяють досить чітко виокремити те, що є «європейським», від всього іншого [9].

Приведення публічної адміністрації до стандартів, які є обов'язковими для держав-членів ЄС, було необхідним елементом реалізації євроінтеграційної політики Польщі. Копенгагенські критерії членства в ЄС вимагають від країни-кандидата на вступ змінювати свою публічну адміністрацію у двоякий спосіб:

- по-перше, через формулювання політичних вимог – щодо діяльності державних інституцій на демократичних засадах;
- по-друге, через встановлення вимоги, що країна-кандидат повинна мати спроможність виконання зобов'язань, що виникають із членства в Союзі [16].

Пізніше другий компонент було розвинуто у так званих мадридських критеріях членства як адміністративна здатність країни-кандидата застосовувати ЄС. Механізм функціонування низки спільних політик Європейського Союзу вимагає перебудови національних інституцій у такий спосіб, щоб можна було ефективно реалізовувати заходи, які виникають підчас здійснення співпраці з ЄС. Найбільш яскравим прикладами можуть слугувати регіональна політика та використання структурних фондів. У обох наведених випадках необхідно створити

відповідні структури в рамках публічної адміністрації на регіональному та місцевому рівнях з тим, щоб, наприклад, ефективно використовувати кошти з Фонду згуртованості. Польща є прикладом країни, в якій протягом останніх 20 років було здійснено радикальні зміни в усій системі державної адміністрації, причому це країна, реформаторські дії якої були тісно пов'язані реалізацією мети вступу до Європейського Союзу [20, с.22].

Польські реформи розпочались ще в 1989 році після підписання Угоди Круглого Столу між урядом і проурядовими політичними силами та опозицією, яку репрезентували представники «Солідарності». Перший етап реформ – це побудова тих інституцій, які необхідні для створення в Польщі демократичних політичної та соціальної систем. Деякі інституції були створені ще на стадії існування реального соціалізму в Польщі, – насамперед йдеться про Конституційний трибунал, Державний трибунал та Уповноваженого з прав людини. У центрі уваги перебувало створення нового середовища для функціонування інституцій (як існуючих, так і новостворених), покликаною слугувати втіленню норм демократичної держави. Важливим також була побудова такої демократичної політичної системи, в якій громадяни мали б гарантії реалізації їхніх прав та свобод [30, с.59].

На початку 90-х рр. ХХ ст. у країні розпочалася перша хвиля реформ, після якої залишалися недоліки системи державного управління, які і підштовхнули до подальших реформ. Проблеми, що вимагали вирішення, багато в чому були схожі на нинішні в Україні. Серед них, зокрема, такі як: відсутність координованих дій різних органів влади через суперечність структури системи органів державного управління засадам територіального поділу, централізація бюджетної системи, нечіткість відповідальності між рівнями влади, хаотичність і конфліктність поділу влади між органами територіального самоврядування та державною адміністрацією; відсутній контроль громадян за діяльністю державних органів управління; слабкий вплив громадян на розробку чинної державної політики [34, с.44].

У 1997 р. польським урядом були ініційовані реформи, що мали на меті трансформацію Польщі в державу, яка була б здатною стати інтегрованою частиною Європи. Серед цих реформ була реформа державного управління. Розпочата

управлінська реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації, які закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Під час реформування була введена спеціальна формула трьох головних функцій органів державної влади:

- 1) адміністрування – контроль за дотриманням законів, визначення адміністративних правил і норм, ухвалення рішень з конкретних питань;
- 2) управління процесом перетворень через розробку політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя;
- 3) управління процесом надання громадських послуг [35, с.46].

Реформа державного управління мала вирішальне значення для інтеграції Польщі в Європейський Союз. Не нав'язуючи країнам-членам конкретної форми державного управління, Євросоюз висуває вимоги ефективної роботи системи державного управління.

У першу чергу адміністративна реформа мала втілюватися для досягнення внутрішньодержавних цілей, таких як:

- а) ефективне управління державним сектором;
- б) забезпечення суспільного контролю над органами влади;
- в) адаптація нормативно-правової бази Польщі до стандартів та вимог Євросоюзу [25, с.84].

За основу польської системи організації місцевої влади була взята французька модель. У 1990 р. був прийнятий закон «Про територіальне самоврядування», що враховував засади Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. Саме цей закон започаткував трансформацію місцевих органів влади, внесення змін до територіального поділу Польщі на воєводства й муніципалітети, скорочення кількості воєводств і створення 2-го рівня місцевих органів влади – округів [4, с. 56].

Під час упровадження реформи державного управління поставлені завдання розподілялись наступним чином (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Завдання для реформ державного управління

Ланки державного управління	Завдання для реформи
Секретаріат Голови Ради Міністрів	Координував законодавчу роботу та інформував громадськість
Міністерство внутрішніх справ та управління	Координація впровадження законів
Робочі групи з питань адміністративної реформи	Моніторинг процесу впровадження реформ на місцевому рівні

Джерело: складено автором на основі власних досліджень.

Польський уряд приготував повний пакет законопроектів протягом одного року і досить швидко провів їх через парламент. Безпосередніми розробниками реформи стали дослідники, які попередньо працювали над цією темою та виробили оптимальну модель адміністративної системи. Науковий потенціал країни був задіяний оптимально для розв'язання доленосного питання подальшого розвитку країни на нових засадах управління. Вони проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування [9].

З точки зору підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі найважливіше значення мали наступні реформи, проведені в сфері державного управління (див. додаток А):

- Децентралізація повноважень, відповідальності та засобів органів виконавчої влади, в результаті якої значна частина завдань виконується трьохрівневою системою органів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство). Їх виконавчі органи обираються місцевими громадами, вони наділені власним майном та розпоряджаються незалежним бюджетом, окремим від державного бюджету. Органи місцевого самоврядування виконують всі критерії, визначені Європейською Хартією самоврядування для того, щоб визнаватись «справжнім» самоврядуванням.
- Реформа центральних органів виконавчої влади призвела до ліквідації більшості галузевих міністерств та створення на їхньому місці функціональних міністерств. Ця реформа також змінила модель функціонування міністерств, які сконцентрували свою діяльність на функціях планування та стратегічного

управління, опрацювання регулювань і здійснення моніторингу соціально-економічних процесів. Міністерства були виключені з процесів операційного керівництва організаціями та установами, які виробляють публічні блага, державними підприємствами і т.ін. Було здійснено реформу державної служби, створюючи підґрунтя для зміни способу функціонування державних інституцій у напрямку забезпечення їх аполітичності та професійності.

- Створено низку інституцій процедурного характеру, які мають на меті підвищення якості функціонування державних органів та збільшення публічного контролю за їх діяльністю. Потрібно згадати такі питання як система державних закупівель, доступ до публічної інформації та стандарти відкритості діяльності органів публічної адміністрації. Також від початку 1980-х років у Польщі функціонують адміністративні суди, що значною мірою призвело до встановлення високих стандартів адміністративної юстиції.

Отже, досвід Польщі, здобутий у процесі реформування державного управління, є дуже цінним для України. Польща продемонструвала успішність реформ, результатами розбудови соціальної держави, громадянського суспільства на засадах децентралізації управління, самоврядування. За двадцять років поляки отримали колосальні здобутки. Країна показала свою об'єднаність і готовність до змін. Проведена Польщею трансформація в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади.

Досвід Польщі показав, що зробити державне управління ефективним без децентралізації у сучасній Європі нереально. Україна має ввібрати найдоцільніший для неї досвід Польщі і виробити власну найприйнятнішу стратегію переходу до умов і стандартів ЄС.

2.2 Виклики для публічної адміністрації, спричинені європейською інтеграцією

Україна одним із напрямів своєї зовнішньої політики визначила входження до Європейських структур з метою створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Вирішення цього завдання можливе лише на основі послідовної реалізації як національних законів, так і вимог міжнародно-правових актів. У 1997 році Указом Президента України була створена Державна комісія з проведення адміністративної реформи, а у 1998 році затверджено заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, якими основні її положення покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, зокрема, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інституту державної служби, адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції тощо.

Отже, у нашій країні започатковується нова "філософія" державного управління, у центрі якої – інтереси та права людини і громадянина. Особливий інтерес для реформування національної системи державного управління становить чітке розуміння змісту зобов'язань, які виникають із права ЄС у сфері її діяльності, а також забезпечення адекватних структур та форм діяльності відповідно до названих зобов'язань. Зокрема, адміністрація системи державного управління повинна забезпечити:

- ефективний вплив на процес прийняття рішень безпосередньо на рівні Європейського Союзу;
- дотримання нормативних актів ЄС, які застосовуються безпосередньо в національних правових порядках (регламентів і рішень);
- відповідну та вчасну імплементацію директив Європейського Союзу;
- дотримання норм та процедур законодавства ЄС.

Уряд має особливі, невластиві іншим органам публічної влади, можливості впливати на формування права ЄС, що найчастіше здійснюється Радою ЄС у співпраці з Європейським Парламентом.

Саме з цієї точки зору національні органи повинні діяти на випередження. У рамках своїх повноважень система державного управління повинна гарантувати дотримання норм права ЄС у даній державі-члені. Це зобов'язання стосується нормативних актів, які мають безпосереднє застосування, тобто регламентів (актів загального характеру), та рішень, які є обов'язковими для тих суб'єктів, яким вони спрямовані.

З точки зору держави в цілому це зобов'язання необмежене (а значить, жодне національне регулювання чи адміністративна практика не можуть обмежити наслідків, які виникають з цього акту, ані призупинити визначеної в ньому сфери застосування). Особливим і важливим обов'язком адміністрації системи державного управління держави-члена є забезпечення в межах владних повноважень належного та вчасного запровадження директив, тобто правових актів ЄС, які за загальним правилом не мають безпосереднього застосування в державах-членах, хоча є юридично обов'язковими. Але директиви змушують здійснити дії та застосувати всі можливі механізми, які дана країна вважає необхідними для забезпечення виконання визначених в цьому акті цілей. Тому до завдань державних органів віднесено транспозицію (перенесення) положень директив до національного правового порядку. Оскільки у ст. 288 Договору про функціонування ЄС обов'язок імплементації правових актів ЄС сформульований достатньо широко, не потрібно його обмежувати виключно правовою сферою. З положень директив, наприклад, виникають зобов'язання позанормативного характеру, такі як застосування відповідної адміністративної практики, інституційних структур чи здійснення дій матеріально-технічного характеру. На практиці саме органи виконавчої влади відповідають за підготовку більшості проектів законодавчих актів щодо імплементації директив, які потім направляються до законодавчих органів. Належне виконання публічною адміністрацією функції імплементації має важливе значення,

оскільки саме її ефективність безпосередньо свідчить про правильне виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС.

Ефективне державне управління передбачає здатність держави розробляти та втілювати дієву державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати добробут і соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання.

Якість державного управління відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, виступаючи рушієм реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС. Система державного управління, яка існує на сьогодні в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій [17]. Основними причинами такого стану є відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи та фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін). Нереформована система державного управління є одним із джерел корупції, зумовлює низькі міжнародні рейтинги та конкурентоспроможність України.

Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС. Реформа державного управління є однією з основних для країн із перехідною економікою. Від ефективності держуправління безпосередньо залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України з формування державної політики можлива лише за наявності професійної, результативної та ефективної підзвітної системи виконавчої влади. Ефективна система державного управління є також однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [23, с.6]. 2016 року уряд розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2020 року і план заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного врядування [41].

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

У проведенні цієї реформи Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» [37]. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, українською Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) є спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [21]. Ґрунтуючись на досвіді надання країнам-кандидатам на вступ до ЄС сприяння в реформі публічних адміністрацій, SIGMA розробила документ «Принципи публічної адміністрації», який визначає яким чином принцип доброго управління повинен втілюватися у практичній площині, а також встановлює основні вимоги, яких повинні дотримуватися країнами в процесі інтеграції до ЄС. Документ включає 50 принципів, що об'єднані у шість розділів. У додатку Б, наведено український переклад короткої версії документу. З повною версією, що містить детальний опис та обґрунтування кожного принципу, можна ознайомитися на сайті SIGMA [21].

У 2018 році експерти програми OECD/SIGMA вперше в Україні провели комплексну оцінку системи державного управління та підготували рекомендації, які лягли в основу оновленої Стратегії РДУ та плану її реалізації до 2021 року. Забезпечення координації реформи здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління під головуванням міністра Кабінету Міністрів України Олександра Саєнка [37].

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має орієнтуватись на кращий зарубіжний досвід, який доцільно враховувати при виробленні власних стратегій євроінтеграційних змін і переходу на стандарти і норми ЄС. Досягнення критеріїв приєднання до Європейського Союзу та закріплення в Україні діючих тут

принципів організації економічної системи є необхідним складником національної євроінтеграційної політики. Очевидно, що ставити питання про часові рамки вступу України до Європейського Союзу доцільно після виконання загальних критеріїв такого членства, як це передбачено стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», а його практична реалізація буде визначатися загальнополітичним та економічним станом світу, ЄС та України, а також успішністю вітчизняної внутрішньої та зовнішньої політики.

2.3 Заходи для впровадження європейських стандартів державної служби в Україні

Розглянувши приклад Польщі у попередніх розділах, можна пересвідчитись, що Польська Республіка, як і країни-члени Євросоюзу та найбільш розвинуті країни світу, переймається покращанням якості публічних послуг, що надаються органами влади та місцевого самоврядування населенню та організаціям цієї країни. Тут вважають, що якісне управління сектором публічних послуг сьогодні залежить, в першу чергу, від ефективної роботи персоналу, діагностики, повномасштабного аналізу та своєчасної ліквідації основних пунктів невдоволення громадян у функціонуванні публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування [29, с.74].

Опитування громадської думки серед українців виявили головні проблеми, котрі заважають органам влади та самоврядування України в наданні якісних адміністративних послуг. У першу чергу це:

- некомпетентність співробітників установ (відсутність необхідних знань, навичок, досвіду, незнання або невірна інтерпретація існуючих законів та нормативних актів);
- невідповідне ставлення до клієнтів (відсутність бажання допомогти та загального позитивного ставлення до пересічних громадян, розподіл їх на “своїх та знайомих”);

- тривалі терміни розгляду та вирішення справ (черги, переадресування до різних кабінетів, велика кількість осіб, що беруть участь у вирішенні досить простих та прозорих справ);
- корупція серед чиновників та службовців публічних установ та організацій;
- велика кількість різного роду анкет та формулярів, що необхідно заповнювати або надавати при зверненні до органів влади [26, с.35].

Досвід Польщі та інших країн світу свідчить, що перш ніж говорити про необхідність упровадження сучасного управління якістю в публічному секторі, варто назвати його головні сфери, на які впровадження система управління якістю впливає в першу чергу [36, с.213]. Це:

- досягнення високого рівня кваліфікації та компетентності кадрів;
- належне обслуговування громадян, які звертаються в органи місцевої влади;
- розробка інформаційної системи (управління інформацією);
- побудова гнучкої системи (організаційна структура і культура).

Передумовою запровадження якісного управління в Польщі стала адміністративно-територіальна реформа та її наслідки. Запровадження системи управління якістю в роботу органів влади Польщі розпочалося з органів місцевого самоврядування без жодного централізованого рішення. У Польщі на сьогодні вже відпрацьована технологія із запровадження міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльності органів публічної влади. Стандартний час залагодження всіх процедур займає близько року. Можна виділити вісім обов'язкових етапів реалізації проекту див табл. 2.2.

Система управління якістю в будь-якій установі базується на п'яти головних сферах управління:

- документація системи;
- відповідальність керівництва;
- керування ресурсами;
- реалізація вибору;
- показники, аналіз та вдосконалення.

Таблиця 2.2

Етапи реалізації проекту

1 етап	Навчання керівництва
2 етап	Самооцінювання
3 етап	Навчання для працівників, відповідальних за організацію і документування системи
4 етап	Навчання для всіх працівників
5 етап	Виокремлення, визначення й описання процесів
6 етап	Внутрішній аудит для визначення проблемних питань
7 етап	Попередній аудит зовнішнім аудитором
8 етап	Сертифікаційний аудит, за результатом якого видається сертифікат

Джерело: [38]

Основними інноваційними рішеннями, що впроваджуються в Польщі останнім часом, є систематичне підвищення компетентності співробітників органів публічної влади, забезпечення для них і жителів громади вільного доступу до актів державного законодавства, електронної бази рішень органів публічної влади за допомогою систем Інтернет та Інтранет (внутрішня електронна мережа органу влади) [8, с. 6].

У кожному органі влади та органі місцевого самоврядування України має функціонувати власна система адаптації, навчання і підвищення кваліфікації співробітників. У рамках цієї системи використовуватимуться такі форми навчання: самонавчання, внутрішнє навчання на робочому місці, зовнішнє навчання (індивідуальне і групове), підвищення кваліфікації в ліцензованих державних і недержавних навчальних закладах, отримання освіти або підвищення кваліфікації згідно із законодавчими вимогами до посади, яку займає працівник [8, с. 23].

Програма підвищення кваліфікації кадрів розроблятиметься щорічно і може мати зміни протягом року. В основному вона буде передбачати зовнішнє навчання для працівників установи згідно з рекомендаціями та побажаннями:

- їх керівників;
- кадрового підрозділу (за результатами атестації або щорічного підведення підсумків);

- нормативних документів законодавчого характеру, що вимагають підвищення кваліфікації службовців установи в обов'язковому порядку згідно з законодавством про державну службу або трудовим кодексом;
- самих працівників установи.

Зовнішнім навчанням є: навчання в рамках семінарів, курсів, інструктажів тощо, у не підпорядкованому установі навчальному центрі або освітньому закладі. Зовнішнє навчання, в якому бере участь тільки група працівників однієї організації, обов'язково замовляється через процедуру тендерів з відповідним укладанням договорів зі спеціалізованими навчальними організаціями.

Політика якості в установі передбачає, що співробітники органу самоврядування відповідають за підтримання рівня своїх знань на належному рівні через участь у різного роду навчальних заходах як зовнішніх, так і тих, що проводяться в самій організації [26, с.56].

Сучасна модель самоврядування в Україні потребує суттєвого вдосконалення.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід європейських держав та Польської Республіки, є такі заходи:

- Проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби.
- Організація публічних кампаній з державної політики.
- Розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України.
- Ведення реєстру державних та адміністративних послуг [29, с.97].

Всі виявлені у ході дослідження напрями впровадження європейських стандартів державної служби в Україні та прогностичні результати від їх використання згруповані у табл. 2.3.

Таблиця 2. 3

Напрями та результати впровадження європейських стандартів державної служби в Україні

Напрями впровадження європейських стандартів державної служби	Результати впровадження європейських стандартів державної служби
Забезпечення органу виконавчої влади висококваліфікованими кадрами з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності державних службовців на кожній посаді.	Реформування державної служби у визначені терміни, створення умов для подальшого удосконалення державного управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування.
Оптимізація чисельності державних службовців з урахуванням віку, категорії, спеціальності, рівня професійної компетентності.	Реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі з урахуванням компетентнісного підходу.
Забезпечення ефективності витрат, пов'язаних з оплатою праці, заохочення і забезпечення соціальних гарантій державних службовців, підвищенням рівня їх компетентності.	Наукове супроводження реформування державної служби, формування та реалізацію державної політики з використанням кращого міжнародного досвіду.
Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та забезпечення їх професійного розвитку, зокрема організації стажування.	Проведення моніторингу результативності та ефективності реформування державної служби, створення професійної та політично неупередженої державної служби.
Впровадження сучасних інформаційних та комунікаційних технологій для потреб державного управління.	Зростання рівня довіри громадян до представників влади державного управління .

Джерело: складено автором на основі власних досліджень

Отже, закордонний досвід управління роботи установ публічної влади націлює на ефективне управління ресурсами, процесами, персоналом, вимагаючи при цьому комплексного підходу. Виділяються такі принципи, як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність усіх процесів, постійне покращення якості послуг, прийняття рішень на базі повної та якісної інформації, що досягається завдяки цілеспрямованій постійній підготовці, перепідготовці та підвищенню професійної компетентності персоналу органів публічної влади.

Реформування державного управління України в контексті європейської інтеграції пов'язане із веденням переговорів, встановленням прямих зв'язків між вітчизняними та європейськими інституціями, взаємодією між українськими чиновниками та їх європейськими колегами під час планування заходів в рамках певних програм співробітництва, моніторингом та аналізом їх виконання, розробкою навчальних і методичних навчальних програм. Разом з цим, і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід європейських держав є такі заходи: проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби; організація публічних кампаній з державної політики; розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України; ведення реєстру державних та адміністративних послуг.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного нами дослідження дозволяють зробити наступні висновки:

1. Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС. Реформа державного управління має стати відповіддю на потребу суспільства в ефективних, відповідальних і відкритих органах державного управління, а відтак в належному урядуванні. Таким чином, метою реформування державного управління є визначення та посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування та кращого досвіду держав-членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і стійкого розвитку України.

2. Для досягнення мети реформи державного управління необхідний комплексний підхід до всіх галузей управління у муніципальних, регіональних та державних органах виконавчої влади. Наприклад, прислухатись до основоположників державного менеджменту Д.Осборна і Т.Гейлора (відоме дослідження “Перебудова уряду” (Reinventing Government)), які проаналізували недоліки бюрократичної моделі управління перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах: 1) стимулююче управління: регулювати, а не керувати; 2) управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити; 3) конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг; 4) управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами; 5) управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил; 6) управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії; 7) добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства;

8) передбачливе управління: профілактика замість терапії; 9) децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування; 10) проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

3. Проаналізувавши сучасну систему публічно-управлінських відносин в Україні, можна констатувати, що вона не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і відірваною від потреб простої людини. Також до негативних аспектів в системі державного управління України, належать: прийняття на керівні посади за партійною ознакою; відсутність прозорої системи конкурсного добору працівників; відсутність системи мотивації і стимулювання ефективної роботи; вертикальна структура управління; бюрократизм; закритість вищих органів державної влади; відсутність замовлень з боку держави на соціальнопсихологічні дослідження з питань розвитку управління людськими ресурсами.

4. Реформування державного управління України в контексті європейської інтеграції пов'язане із веденням переговорів, встановленням прямих зв'язків між вітчизняними та європейськими інституціями, взаємодією між українськими чиновниками та їх європейськими колегами під час планування заходів в рамках певних програм співробітництва, моніторингом та аналізом їх виконання, розробкою навчальних і методичних навчальних програм. Разом з цим, і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід європейських держав є такі заходи: проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби; організація публічних кампаній з державної політики; розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України; ведення реєстру державних та адміністративних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: курс лекцій/ Г.В. Атаманчук. К.: Омега-Л, 2014. - 580 с.
2. Гбур З.В. Державне управління економічною безпекою України в контексті європейської інтеграції: курс лекцій/ Гбур З.В.; ПАТ "ВНЗ "Міжрегіон. акад. упр. персоналом". - Київ, 2018. - 32 с.
3. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. підручник / Я. Гонціяз: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». – К.:2015. – 26 с.
4. Даниленко Л. І. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України: навч.-метод. матеріали / Л. І. Даниленко, І. В. Поліщук. – К.: НАДУ, 2015. – 132 с.
5. ДСТУ ISO 9001–2001. Системи управління якістю. Вимоги. – На заміну ДСТУ ISO 9001–95, ДСТУ ISO 9002–95, ДСТУ ISO 9003–95; надано чинності 2011–27–06. – К.: Держспоживстандарт України, 2011. – VII, 23 с.
6. ДСТУ-П IWA 4:2006. Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001–2016 в суб'єктах місцевого самоврядування. – Надано чинності 2016–11–01. – К.: Держспоживстандарт України, 2016. – IX, 45 с.
7. Дір І. «Правові засади євроінтеграційного розвитку України: сучасні реалії та перспективи» Юридична газета (№18 (78) 28 вересня 2018 року)
8. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 17-20 вересня 2018 року, Ужгород, Україна / уклад. С. С. Слава, М. М. Палінчак ; Ужгородський держ. ун-т-Ужгород: 2018. - 252 с.
9. Курс лекцій з дисципліни «Конституційне право зарубіжних країн». Лекція 20. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://studme.com.ua/199404124469/pravo/osnovy_konstitutsionnogo_prava_respubliki_polsha.htm#19.
10. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2018/С 83/01): хрестоматія / [упоряд. Б. В. Бабін]. - О. : Фенікс, 2018. - 292 с.

11. Куліш І.М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції: курс лекцій / Куліш Інна Михайлівна; Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. - Л., 2018. - 124 с.
12. Куліш, І.М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції: курс лекцій / Куліш Інна Михайлівна; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Л., 2019. – 263с.
13. Куліш, І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції: монографія / І. М. Куліш; Львів. регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. держ. управління при Президентові України. - Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2017. - 252 с.
14. Кравчук І.В. Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС: порівняльний аналіз. Монографія/ Крайчук І.В., Київ, 2016.-54с.
15. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження СУЯ в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісн. державної служби України. – 2016. – № 3. - С. 46.
16. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі (24. 01. 2018) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/publications/113112-adminreforma-v-ukrajini-cherez-prizmu-dosvidu-polshchi.html>.
17. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції "Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів", 23-24 грудня 2016 р., м. Запоріжжя / Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2016. - 119 с.
18. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції "Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів", 3-4 листопада 2017 р./ Класич. приват. ун-т, Запоріз. міськрада, Запоріз. облдержадмін. - Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2017. - 103 с.
19. Мельник А.Ф. Україна - ЄС: кроки у напрямку зближення // Журнал європейської економіки (укр.).- 2019.- № 2.- С.127.

20. Нікіпелова Є.М. Державне управління безпековою політикою Республіки Польща: досвід для України: монографія / Нікіпелова Євгенія Миколаївна; Нац. ун-т цивіл. захисту України. - Харків, 2019. - 120 с.
21. Офіційний сайт SIGMA [Електроний ресурс].- Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
22. Прокоп П. Сучасне керування кадрами відповідно до системи управління якістю згідно зі стандартом ISO 9001/ Павел Прокоп: Матеріали Міжнар. підсум. конф. «Реформування системи місцевого самоврядування у процесі вступу України до ЄС: досвід Польщі» 8-9 листопада 2019 р. – Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ.// Вісник НАДУ. – 2019.– С. 282
23. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі
Автори: М. КРАТ, СОФІЙ О.: К. Відродження . 2018. 60с.
24. Парламентський вимір європейської інтеграції. Верховна Рада України Комітет з питань європейської інтеграції Інститут соціально-економічних стратегій: Київ «Нора-прінт» 2015. С.56.
25. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / [В. С. Куйбіда та ін.] ; за заг. ред. В. С. Кубійди; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Київ: НАДУ, 2018. - 179 с.
26. Соскін О. Місцеве самоврядування: досвід Польщі // Економічний часопис–XXI. (11. 11. 2018). К – 135 с.
27. Старцев Я. Ю. Державне та муніципальне управління в зарубіжних країнах: курс лекцій: [Електроний ресурс]. – Режим доступу: www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260. 134
28. Соціальна ринкова економіка: орієнтир для України: підручник / Р. Клапгам [та ін.]; ред. Р. Клапгам; Фонд Конрада Аденауера. - К.: ФАДА, ЛТД, 2016. - 87 с.
29. Стоєцький С.В. Україна в зовнішній політиці Республіки Польща: євроатлантичний та європейський інтеграційний вимір: [монографія] / Стоєцький С.В. - Київ: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2019. – 174с.

30. Савельєв Є. Передумови поглиблення і прискорення європейської інтеграції України // Журнал європейської економіки (укр.).- 2018.- № 2.- С. 119
31. Тильчик О. В., Нерода Ю. Ю. Особливості державного управління Федеративної Республіки Німеччина та Польщі: досвід для України // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. - №1. – С. 226.
32. Тихоміров, Ю. А. Публічне право: підручник / Ю. А. Тихоміров. - К.: БЕК, 2015. - 485 с.
33. Тихоміров, Ю.А. Підприємець і закон: практ. підручник / Ю.А. Тихоміров. - К.: Економіка, 2016. - 287 с.
34. Управління якістю: практичні рекомендації для топ менеджера: журнал// К.: Персонал. – 2017. – № 12.– С. 74.
35. Україна - Польща: ми приречені бути добрими сусідами... "Дунайська бесіда - 2017 ". / Нац. ун-т "Львів. політехніка" ; упоряд. Борис Козловський .- Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2018. – 110с.
36. Україна-Польща: історичне сусідство: матеріали міжнар. наук. конф., 19-20 трав. 2017 р. / Ген. консульство Респ. Польща у м. Вінниці [та ін.] ; - Вінниця: Нілан-ЛТД, 2017. - 413 с.
37. Урядовий портал [Електроний ресурс]: Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/searchresult?key>
38. Центр соціальних досліджень НБУВ [Електроний ресурс]: Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option>
39. Чулаєвська М.Є. Державне управління трудовою міграцією України в контексті європейської інтеграції: монографія / Чулаєвська М.Є.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2018. - 120 с.
40. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки Навчальний посібник / К.: Знання, 2016.- 435 с.
41. Реформа державного управління. Урядовий портал [Електронний ресурс] : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Етапи проведення реформи державного управління в Польщі (1990 – 2001 рр.)

Децентралізація	1990 – Створення базової територіальної одиниці самоврядування (гміна) 1995 – Закон «Про великі міста та міські зони надання державних послуг» (т.зв. «передповітова» реформа) 1999 – Новий територіальний устрій держави. Створення повітів та воєводств як нових одиниць місцевого самоврядування
Реорганізація Уряду	1992 – Запровадження державних агентств 1996 – Створення нової структури міністерств та ЦОВВ. Закон «Про організацію та порядок роботи Ради Міністрів і сфери діяльності міністрів». Закон «Про сектори урядової адміністрації». Реформа державної служби.
Запровадження нових механізмів та процедур	1993 – Запровадження тендерів на державні закупівлі 1994-1996 – Антикорупційне законодавство 1998 – Закон «Про державні фінанси» 2001 – Закон «Про вільний доступ до інформації»

Джерело: [26]

Додаток Б
Таблиця Б 1

Принципи публічної адміністрації SIGMA (листопад 2018 р.)

1. Стратегічні рамки реформування державного управління	
Принцип 1.	Уряд розробив та затвердив ефективний порядок денний реформи публічної адміністрації, який спрямований на подолання ключових викликів.
Принцип 2.	Реформа державного управління має мету, очікувані результати визначені та регулярно підлягають моніторингу.
Принцип 3.	Реформа державного управління має необхідне фінансове забезпечення. Ключова вимога: Керівництво реформою публічної адміністрації уможливорює реформи, пов'язані з керуванням і спрямуванням, встановлює відповідальність за реалізацію і забезпечує професійне адміністрування, необхідне для реалізації реформ.
Принцип 4.	Наявні надійні та дієві структури координації як на політичному, так і на адміністративному рівні для керування процесом впровадження реформи.
Принцип 5.	Єдиний координаційний центр реформи наділений відповідними повноваженнями та необхідними ресурсами для управління реформами; залучені інституції мають чітку підзвітність та спроможність впроваджувати реформу.

2. Вироблення і координація державної політики	
Принцип 1.	Центр урядових інституцій виконує усі функції, критично необхідні для добре організованої, узгодженої та компетентної системи здійснення державної політики.
Принцип 2.	Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.
Принцип 3.	Наявне гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими цілями для усього Уряду, яке узгоджене з бюджетним плануванням; секторальні політики відповідають цілям Уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним плануванням.
Принцип 4.	Наявне гармонізоване середньострокове планування усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, яке є інтегроване в планування внутрішньої політики.
Принцип 5.	Постійний моніторинг роботи Уряду уможливорює його підзвітність громадськості та забезпечує спроможність Уряду досягати своїх цілей.
Принцип 6.	Урядові рішення готуються у відкритий спосіб, базуються на професійних думках адміністрації та ґрунтуються на нормах права
Принцип 7.	Діяльність Уряду є підконтрольною парламенту.
Принцип 8.	Організаційна структура, процедури та штатна структура міністерств забезпечує, щоби розроблені політики та законодавство могли бути впровадженими та відповідали цілям Уряду.

Продовження таблиці Б 1	
Принцип 9.	Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію <i>acquis</i> .
Принцип 10	Процес розробки політики та підготовки проектів правових актів ґрунтується на фактичних даних, а оцінка їх впливу регулярно здійснюється міністерствами.
Принцип 11.	Розробка політик та законодавства відбувається в інклюзивний спосіб, що забезпечує участь громадськості та дозволяє координаційні заходи в рамках Уряду
Принцип 12.	Законодавство є послідовним за структурою, стилем та мовою; вимоги до розробки проектів актів послідовно дотримуються міністерствами; законодавство є доступним для громадськості.
3. Державна служба і управління людськими ресурсами	
Принцип 1.	Сфера відповідальності державної служби є доречною, чітко визначеною та застосовується на практиці.
Принцип 2.	Встановлені політико-правові рамки для професійної та цілісної державної служби, її інституційні рамки роблять можливими сталі та ефективні практики управління людськими ресурсами в усій державній службі.
Принцип 3.	Вступ на державну службу та просування по службі відбувається на основі особистих досягнень та рівного доступу, визначені чіткі критерії переведення на нижчу посаду чи припинення служби.
Принцип 4.	Виключений прямий або непрямий політичний вплив на керівні посади державної служби.
Принцип 5.	Система оплати праці ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою
Принцип 6.	Професійний розвиток державних службовців включає оцінку результатів діяльності, регулярне навчання, мобільність і кар'єрне зростання на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
Принцип 7.	Встановлені заходи щодо дотримання етики, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.
4. Надання послуг	
Принцип 1.	Наявна та впроваджується політика державного управління, орієнтованого на громадян.
Принцип 2.	Добре врядування є ключовою ціллю політики, на якому базується надання публічних послуг, воно закріплене законодавчо та впроваджується на практиці.
Принцип 3.	Наявні механізми забезпечення якості публічних послуг
Принцип 4.	Забезпечена доступність публічних послуг
Принцип 5.	Система оплати праці ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою

Продовження таблиці Б 1

5. Підзвітність	
Принцип 1.	Загальна організація центральних органів виконавчої влади є раціональною, відповідає належним політикам і правилам та передбачає належну внутрішню, політичну, судову, соціальну та незалежну підзвітність.
Принцип 2.	Право на публічну інформацію закріплено законом та послідовно застосовується на практиці.
Принцип 3.	Наявні дієві механізми захисту права особи на добре врядування та публічного інтересу.
Принцип 4.	Справедливе ставлення в адміністративних спорах забезпечується процедурою внутрішнього адміністративного оскарження та судовою процедурою.
Принцип 5.	Органи публічної влади несуть відповідальність за свої незаконні дії та забезпечують їх виправлення або адекватну компенсацію за них.

Джерело: [21]

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

РЕФЕРАТ
ВИПУСКНОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ
на тему: "Реформування державного управління України в контексті
європейської" інтеграції
(за матеріалами Кабінету Міністрів України)

Студента 4 курсу, 11 групи,
спеціальності 074 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

Сизоненко
Володимир
Віталійович

(підпис студента)

Науковий керівник
д.е.н., доцент

Ладонько
Людмила
Степанівна

(підпис керівника)

Гарант освітньої програми
канд. екон. наук,
доцент

Головня
Юлія
Ігорівна

(підпис гаранта)

Київ 2020

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, переліку умовних позначень, двох розділів, висновків, 2 додатків, списку використаних джерел (41 найменування). Основний зміст роботи викладено на 37 сторінці комп'ютерного тексту. Робота містить 1 рисунок, 6 таблиць.

Метою роботи є розроблення та обґрунтування теоретико-методичних засад і практичне обґрунтування напрямів реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких дослідницьких завдань:

- розкрити теоретичні положення державного управління;
- установити та описати основні елементи організації державного управління, їх взаємозв'язок між собою, трансформаційну роль державного управління, сутність управління за умов ринкової економіки;
- обґрунтувати важливість реформування системи державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів;
- розглянути досвід реформування державного управління на прикладі держави-сусіда Польщі
- визначити : завдання для адміністрації системи державного управління; важливість реформи державного управління та умови ефективної діяльності Кабінету Міністрів України;
- запропонувати напрямки та спрогнозувати результати впровадження європейських стандартів державної служби в Україні

Об'єктом дослідження є процес реформування державного управління в Україні.

Предметом дослідження є узагальнення теоретико-методичних основ реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів.

Для вирішення визначених завдань, у процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: абстрактно-логічний (для обґрунтування методології дослідження, визначення послідовності та заходів для

його досягнення), порівняння, узагальнення та аналізу.

У першому розділі розкриваються сутнісні характеристики та поняття державного управління.

У другому розділі здійснюється оцінювання поточного стану та викладено пропозиції щодо удосконалення державного управління.

Одержані результати можуть бути використані при удосконаленні системи державного управління в усіх сферах та на всіх рівнях.

Анотація

У випускній кваліфікаційній роботі було досліджено та проаналізовано теоретичні засади і напрями реформування системи державного управління, висвітлені основні проблеми та причини неефективного державного управління. Практичне значення роботи полягає в тому, що запровадження запропонованих заходів має позитивно вплинути на подальший розвиток реформування та закріплення позицій державного управління в Україні.

Ключові слова : державне управління, ЄС, реформа, інтеграція, адміністрація.

Abstract

The theoretical bases and directions of reforming of system of public administration were investigated and analyzed in the final qualifying work. The basic problems and the reasons of inefficient public administration are covered. The practical significance of the work is that the implementation of the proposed measures should have a positive impact on the further development of public administration reform and consolidation in Ukraine.

Key words: public administration, EU, reform, integration, administration.

Завідувачу кафедри публічного
управління та адміністрування
Новіковій Н.Л.

Заява

Я, Сизоненко Володимир Віталійович, повідомляю, що за результатами проведення самостійної перевірки з використанням програмно-технічних засобів у наданій випускній кваліфікаційній роботі на тему: "Реформування державного управління України в контексті європейської інтеграції" не міститься елементів академічного плагіату. У випадках використання прямих запозичень з друкованих та електронних джерел, вказані відповідні посилання.

Робота для перевірки надається у друкованому та електронному варіантах.
Електронна версія моєї роботи ідентична з друкованою.

« 22 » травня 2020 року

_____ (підпис)



4. Реалізація цих вимог пов'язана із веденням переговорів, встановленням прямих зв'язків між вітчизняними та європейськими інституціями, взаємодією між українськими чиновниками та їх європейськими колегами під час планування заходів в рамках певних програм співробітництва, моніторингом та аналізом їх виконання, розробкою навчальних і методичних навчальних програм. Разом з цим, і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи.

Сьогодні, коли в Україні здійснюється адміністративна реформа, головними завданнями якої децентралізація державної влади та децентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад нагальною потребою подальшого демократичного розвитку держави. А ще однією з телеологічних доміант (цілей) адміністративної реформи формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Ця система управління буде підконтрольною народу, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Таким чином, подальший розвиток місцевої та регіональної демократії, безперечно, сприятиме більш активному здійсненню пріоритетного курсу інтеграції України до європейських структур.

Отже, необхідно 1) приділяти більше уваги до підготовки майбутніх спеціалістів в області державного управління;

2) проводити незалежні конкурсні програми для вступу на державну службу;

3) щорічно проводити аналіз якості роботи державних службовців, надавати простір та ресурси для самовдосконалення самонавчання, внутрішнє навчання на робочому місці, зовнішнє навчання (індивідуальне і групове), підвищення кваліфікації в ліцензованих державних і недержавних навчальних закладах, отримання освіти або підвищення кваліфікації згідно із законодавчими вимогами до посади, яку займає працівник;

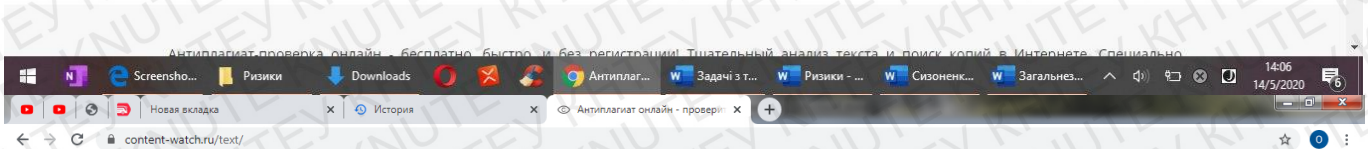
4) формувати (аналізувати та корегувати до реалії) та реалізувати влучні законопроекти;

5) органи влади мають відповідати критеріям відкритості та прозорості, підзвітності, узгодженості, результативності, за активної участі громадян.

Унікальність тексту: 100.0%

Править этот текст

Новая проверка



адміністрації (державного управління). Наслідком інституційної автономії те, що ЄС не регулює питання інституційного характеру, які повинні визначитися державами-членами ЄС для забезпечення ефективності застосування норм права ЄС. Суд ЄС встановив, що коли законодавство ЄС надає повноваження або накладає зобов'язання на держав-членів з метою імплементації права Союзу, то питання про те, яким чином такі повноваження повинні здійснюватися, та чи можуть держави доручити виконання таких зобов'язань конкретним національним органам, виключно питанням конституційного ладу кожної держави»[27].

З точки зору права ЄС не має значення, який державний орган і в який спосіб буде виконувати завдання, що виникають із членства держави у Європейському Союзі, аби лише він забезпечив належне виконання зобов'язань за установчими договорами, та гарантував результативність права ЄС на національному рівні. Важливим наслідком принципу інституційної автономії неприпустимість посилання на відсутність компетентного чи здатного до ефективного функціонування в даній сфері національного органу з метою виправдання неправильного застосування ЄС або відмови від його застосування. Особливо це застереження стосується такого важливого питання як вчасна та належна імплементація директив Європейського Союзу [24, с.26].

Користуючись інституційною автономією в законодавчій та регуляторній сферах, а також значним ступенем свободи в практиці застосування права ЄС, держави-члени Європейського Союзу повинні використовувати всі доступні їм засоби та методи для забезпечення повного застосування та ефективності права ЄС. Обмеженням цього положення вимога, згідно з якою держави ЄС повинні застосувати тільки такі вирішення, які не порушують співвідношення між ціллю та запропонованим засобом її досягнення (принцип пропорційності).

Важливий принцип, сформульований у частині 3 статті 5 Договору про ЄС, що визначає відносини між ЄС та його державами-членами, принцип субсидіарності (допоміжності). Він запроваджує засади рівноваги повноважень Європейського Союзу та його держав-членів. Згідно із вказаним положенням, «відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів.» Також у частині 4 статті 5 Договору про ЄС дано визначення принципу пропорційності: «Будь-які дії Європейського Союзу не повинні виходити за межі того, що необхідним для досягнення цілей цього Договору» [10, с.92].

Стаття 5 не стосується інституційних механізмів у державах-членах ЄС. Цей принцип визначенням бажаного з точки зору права ЄС поділу повноважень між державами-членами та Європейським Союзом у сферах, які не чітко вираженою прерогативою повноважень ЄС або, навпаки, держав-членів. Принцип субсидіарності поширюється лише на питання, які не віднесені до виключних повноважень ЄС. Обов'язок виконання зобов'язань за установчими договорами, а також тих, які виникають із законодавства ЄС, завжди лежить, принаймні опосередковано, на самих державах-членах ЄС. Країни ЄС повинні забезпечити повну та відповідну імплементацію і застосування норм законодавства ЄС. Відповідно до рішень Суду ЄС, описаний вище обов'язок виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС, стосується всіх держав-членів незалежно від їх внутрішньої організації [8, с.150].

Законодавство ЄС прямо не втручається в конституційні норми держав-членів. Згідно з ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС «Союз поважає рівність держав-членів перед Договорами, а також їх національні особливості, притаманні їхнім основним політичним і конституційним структурам, включаючи ті, що стосуються місцевого самоврядування».

Унікальність тексту: 100.0%

Править этот текст

Новая проверка



управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організації, що керується правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне й дбайливе управління; збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

В ході розгляду системи державного управління варто звернути увагу на сучасну систему публічно-управлінських відносин в Україні, яка не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і відірваною від потреб простої людини. Причини які зумовили таку ситуацію наведені у табл 1.2.

Основною характеристикою публічної влади в суспільстві II стан як відносно стала організація внутрішніх зв'язків між складовими єдиного соціального організму у визначений проміжок часу з єдиними принципами управління та ієрархічності.

До негативних аспектів, які певною мірою до цього часу проявляються в системі державного управління України, належать: прийняття на керівні посади за партійною ознакою; відсутність прозорості системи конкурсного добору працівників; відсутність системи мотивації і стимулювання ефективної роботи; вертикальна структура управління; бюрократизм; закритість вищих органів державної влади; відсутність замовлень з боку держави на соціальнопсихологічні дослідження з питань розвитку управління людськими ресурсами.

Важливою дією зазначеної стратегії на формі і методи діяльності центральних і місцевих органів влади, оскільки їх структура буде використана й пристосована до нових завдань. Актуалізація особистісного фактора в євроінтеграційних процесах також обґрунтована думкою європейських фахівців щодо впливу підготовки і вступу будь-якої країни до ЄС на урядову та управлінську поведінку. Тому на особистість державного службовця значною мірою діють вимоги, зумовлені європеїзацією вітчизняного державного управління такі, як забезпечення виходження України до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору [15, с.16].

Реалізація цих вимог пов'язана із веденням переговорів, встановленням прямих зв'язків між вітчизняними та європейськими інституціями, взаємодією між українськими чиновниками та їх європейськими колегами під час планування заходів в рамках певних програм співробітництва, моніторингом та аналізом їх виконання, розробкою навчальних і методичних навчальних програм. Разом з цим, і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи [3, с.19].

Унікальність тексту: **100.0%**

Править этот текст

Новая проверка

права єс характерні власні структура і джерела права, форми правотворчості і правозастосування, специфічні механізми захисту від можливих порушень.

Складовими елементами системи державного управління суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Державне управління передбачає діяльність усіх пілок влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя та організацію і функціонування виконавчих органів. Трансформаційна роль державного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрацій сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Це можна чітко прослідкувати в рамках процесів лібералізації монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Саме в цих сферах правові норми ЄС вимагають проведення ринково орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах.

Унікальність тексту: **94.9%**
показати все совпадения

Адрес страницы	Сколько совпало	Совпадения
http://studies.in.ua/admin-pravo-seminar/3418-adminstrativno-pravov-normi...	5.1%	показать

Править этот текст

Новая проверка

Антиплагиат-проверка онлайн - бесплатно, быстро, и без регистрации! Тщательный анализ текста и поиск копий в Интернете. Специально разработанный алгоритм проверит ваш текст на уникальность и сразу скажет результат. Наш сервис умеет определять ребайт и другие способы



планування та стратегічного управління, опрацювання регулювань і здійснення моніторингу соціально-економічних процесів. Міністерства були виключені з процесів операційного керівництва організаціями та установами, які виробляють публічні блага, державними підприємствами і т.ін. Було здійснено реформу державної служби, створюючи підґрунтя для зміни способу функціонування державних інституцій у напрямку забезпечення їх аполітичності та професійності.

• Створено низку інституцій процедурного характеру, які мають на меті підвищення якості функціонування державних органів та збільшення публічного контролю за їх діяльністю. Потрібно згадати такі питання як система державних закупівель, доступ до публічної інформації та стандарти відкритості діяльності органів публічної адміністрації. Також від початку 1980-х років у Польщі функціонують адміністративні суди, що значною мірою привело до встановлення високих стандартів адміністративної юстиції.

Отже, досвід Польщі, здобутий у процесі реформування державного управління, дуже цінним для України. Польща продемонструвала успішність реформ, результатами розбудови соціальної держави, громадянського суспільства на засадах децентралізації управління, самоврядування. За двадцять років поляки отримали колосальні здобутки. Країна показала свою об'єднаність і готовність до змін. Проведена Польщею трансформація в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади.

Досвід Польщі показав, що зробити державне управління ефективним без децентралізації у сучасній Європі нереально. Україна має ввібрати найдоцільніший для неї досвід Польщі і виробити власну найприйнятнішу стратегію переходу до умов і стандартів ЄС.

Унікальність тексту: **94.5%**

[показати всі співпадення](#)

Адреса сторінки

<https://docplayer.net/76741684-Derzhavne-upravlinnya-v-konteksti-levropeyskoyl...>

Скільки совпало

5.5%

Совпадения

[показать](#)

[Править этот текст](#)

[Новая проверка](#)



урядування[41]. Основна мета реформи формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

У проведених цієї реформи Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» [37]. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, українською Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)[21]. Грунтуючись на досвіді надання країнам-кандидатам на вступ до ЄС сприяння в реформі публічних адміністрацій, SIGMA розробила документ «Принципи публічної адміністрації», який визначає яким чином принцип доброго управління повинен втілюватися у практичній площині, а також встановлює основні вимоги, яких повинні дотримуватися країнами в процесі інтеграції до ЄС. Документ включає 50 принципів, що об'єднані у шість розділів. У додатку Б, наведено український переклад короткої версії документу. З повною версією, що містить детальний опис та обґрунтування кожного принципу, можна ознайомитися на сайті SIGMA [21].

У 2018 році експерти програми ОЕСР/SIGMA вперше в Україні провели комплексну оцінку системи державного управління та підготували рекомендації, які лягли в основу оновленої Стратегії РДУ та плану її реалізації до 2021 року. Забезпечення координації реформи здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління під головуванням міністра Кабінету Міністрів України Олександра Саєнка[37].

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має орієнтуватись на кращий зарубіжний досвід, який доцільно враховувати при виробленні власних стратегій євроінтеграційних змін і переходу на стандарти і норми ЄС. Досягнення критеріїв приєднання до Європейського Союзу та закріплення в Україні діючих тут принципів організації економічної системи необхідним складником національної євроінтеграційної політики. Очевидно, що ставити питання про часові рамки вступу України до Європейського Союзу доцільно після виконання загальних критеріїв такого членства, як це передбачено стратегією сталого розвитку «Україна 2020», а його практична реалізація буде визначатися загальнополітичним та економічним станом світу, ЄС та України, а також успішністю вітчизняної внутрішньої та зовнішньої політики

Унікальність тексту: **100.0%**

[Править этот текст](#)

[Новая проверка](#)



Октябрь 2019 в 2019 году и готовиться к защите в 2020 году! Приглашаем тебя принять участие в Усердственном конкурсе Антисофтов «Be First»: Автор лучшей дипломной работы получает ценный денежный приз. Подробнее о конкурсе можно узнать ЗДЕСЬ.

АНТИПЛАГИАТ
лучше составленным умом

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ
vladimir.zironenko20@gmail.com

БАЛЛОВ
0

ТАРИФ
Бесплатный доступ (оплачено)

МОДУЛИ И КОЛЛЕКЦИИ
Подключено: 1 (есть)

Оригинальность: 86,48%

Заимствованная: 13,52%

Цитированная: 0%

Саморетрированная: 0%

Полный отчет | Краткий отчет | История отчетов

РАСПЕЧАТАТЬ | ВЫГРУЗИТЬ | СОЗДАТЬ ССЫЛКУ

Свойства документа
Начало загрузки: 27.05.2020 17:41:44
Длительность загрузки: 00:00:00
Символов в тексте: 53744
Слов в тексте: 6568
Число предложений: 250
Размер текста: 1 кБ

Параметры проверки

Статистика по документу

17:51
27.05.2020

РЕЦЕНЗІЯ

на випускню кваліфікаційну роботу студента 4 курсу 11 групи спеціальності 074 «Публічне управління та адміністрування» Сизоненка Володимира Віталійовича на тему «Реформування державного управління України в контексті європейської інтеграції»

Глибокі перетворення у всіх сферах суспільного життя, подальша демократизація суспільства, національне відродження України зумовили необхідність докорінного перегляду підходів до державного управління. Побудова незалежної демократичної держави та світові інтеграційні процеси потребують створення якісно нової системи управління, враховуючи як реалії сучасного життя і перспективи соціально-економічного розвитку, так і досвід управління в розвинутих країнах світу та вітчизняний історичний досвід. Отже, випускна кваліфікаційна робота виконана на тему, яка є актуальною для системи державного управління в сучасних умовах розвитку, передбачає виявлення проблемних питань розвитку системи публічного управління України.

Виконана робота за змістом відповідає визначеній меті, завдання визначені в роботі виконані в повному обсязі. В роботі досліджено закономірності та особливості розвитку системи державотворення в інтеграційних світових тенденціях і на цій основі визначено основні шляхи і форми її вдосконалення на сучасному етапі. Студент продемонстрував достатній рівень володіння теоретичним матеріалом та вміння застосовувати цей матеріал у процесі реального дослідження.

Робота складається із вступу, двох розділів, висновків та списку використаних джерел.

В цілому робота виконана відповідно до методичних рекомендацій та заслуговує високої позитивної оцінки, рекомендована до захисту, а її автор, Сизоненко Володимир Віталійович, на присвоєння ступеня бакалавр зі спеціальності 074 «Публічне управління та адміністрування».

Декан економічного факультету
Київського міжнародного університету
доктор економічних наук



В.І. Виноградчий

Власноручний підпис

Виноградчий В.І.

авторю ставити підписи в К

Лав. М.
Зелешаїєва І.Р.