

Donetsk State University of Management (Ukraine)
University of Economics and Humanities (Poland)

Донецький державний університет управління (Україна)
Вища школа економіки та гуманітаристики (Польща)

**PUBLIC
ADMINISTRATION FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT:
NEW CHALLENGES AND
PERSPECTIVES**

collective monograph

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ:
НОВІ ВИКЛИКИ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

колективна монографія

Mariupol – Bielsko-Biala, 2020

Маріуполь – Бельско-Бяла, 2020

Donetsk State University of Management (Ukraine)

University of Economics and Humanities (Poland)

**PUBLIC ADMINISTRATION FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT:
NEW CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

Collective Monograph

Mariupol – Bielsko-Biala, 2020

ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ (УКРАЇНА)
ВИЩА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ ТА ГУМАНІТАРИСТИКИ (ПОЛЬЩА)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ДЛЯ
СТАЛОГО РОЗВИТКУ: НОВІ ВИКЛИКИ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Колективна монографія

Маріуполь – Бельско-Бяла, 2020

Recommended for publication by the Academic Council of Donetsk State University of Management (Protocol number 9/4 from 19.05.2020)

Scientific Editor:

- Chechel Anna, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration of the Donetsk State University of Management of Ministry of Education and Science of Ukraine (Ukraine)
- Khlobystov Ievgen, Doctor of Economics Sciences, Professor, Professor of Department of Environmental Studies of National University of Kyiv-Mohyla Academy (Ukraine) / Professor of University of Economics and Humanities (Poland)
- Śleziak Michał, Rector, Higher School of Economics and Humanities (Poland)

Reviewers:

- Marova Svitlana*, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Environmental Protection Management of Donetsk State University of Management;
- Orlova Natalia* Doctor of Sciences, in Public Administration, Professor, Certified Trainer of Professional Development Center of Kyiv region;
- Rogozhyn Olexa* Doctor of Economics, Professor, Senior Research, Institute of Telecommunications and Global Information Space of the National Academy of Sciences of Ukraine

Public Administration for Sustainable Development: New Challenges and Perspectives : Collective Monograph / The general ed. Chechel A.O., Khlobystov Ie.V., Śleziak M. Mariupol - Bielsko-Biala (Poland): University of Economics and Humanities, 2020. 369 p.

ISBN 978-83-63649-02-9 (online edition)

ISBN 978-617-7565-59-7 (print edition)

The monograph reveals a wide range of issues related to ensuring sustainable economic growth and established social relations in the context of public administration and improving self-government. The specifics of the publication are a combination of theoretical and practical research, experience in implementing public administration, public-private partnership, within both the national dimension and local projects. In particular, regarding the tourism industry, transport logistics, innovation, the impact of Covid-19 on various aspects of modern public life in Ukraine and its neighbors. Within the framework of their research, the authors create the holistic picture of directions of improvement of public management taking into account global challenges, increase of a network load in all spheres of business activity, mobility of employers and e-government. The team of authors represents Ukraine, Poland and Belarus, which reflects the regional aspects of sustainable development in the implementation of methods and principles of public administration. The monograph is designed for scientists, graduate and undergraduate students who are researching these above-mentioned problems in the Public Administration scientific sphere.

© Donetsk State University of Management, 2020
© University of Economics and Humanities (Poland), 2020
© "Center for Adaptive Leadership and Territorial Development", 2020

УДК 316/352
П 78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету управління
(протокол № 9/4 від 19.05.2020 р.)*

Наукова редакція:

- Чечель А.О.,** д. е. н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України
- Хлобистов Є.В.,** д.е.н., професор, професор кафедри екології факультету природничих наук Національного університету "Києво-Могилянська Академія" / професор, Вища школа економіки та гуманітаристики (Бельско-Бяла, Польща)
- Слезак Міхал,** ректор, Вища школа економіки та гуманітаристики (Бельско-Бяла, Польща)

Рецензенти:

- Марова С.Ф.,** д. держ. упр., професор, професор кафедри екологічного менеджменту Донецького державного університету управління
- Орлова Н.С.,** д. держ. упр., професор, сертифікований тренер «Регіонального центру підвищення кваліфікації Київської області»
- Рогожин О.Г.,** д.е.н., с.н.с., головний науковий співробітник відділу природних ресурсів Інституту телекомунікацій та глобального інформаційного простору НАН України

Публічне управління для сталого розвитку: нові виклики та перспективи:
П 78 **[колективна монографія]** / Заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В., Шлезак Міхал. Маріуполь-Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики, 2020. 369 с.

ISBN 978-83-63649-02-9 (електронне видання)

ISBN 978-617-7565-59-7 (друковане видання)

Монографія розкриває широке коло проблем, пов'язаних із забезпеченням сталого зростання економіки та усталених суспільних відносин в контексті публічного управління та вдосконалення самоврядування. Специфікою видання є поєднання теоретичних та практичних досліджень, досвіду реалізації публічного адміністрування, державно-приватного партнерства, в межах як загальнонаціонального виміру, так і локальних проектів. Зокрема, стосовно туристичної галузі, транспортної логістики, інноватики, впливу Covid-19 на різні аспекти сучасного суспільного життя в Україні та її сусідів. В межах авторських досліджень складається цілісна картина напрямів удосконалення публічного управління з урахуванням глобальних викликів, збільшення мережевого навантаження на всі сфери ділової активності, мобільності роботодавців та електронного урядування. Колектив авторів представляє Україну, Польщу та Білорусь, що відображає регіональні аспекти забезпечення сталого розвитку в реалізації методів та принципів публічного управління. Монографія розрахована на вчених, аспірантів та магістрантів, які досліджують вищезазначені проблеми з наукового напрямку «Публічне управління та адміністрування».

УДК 316/352

© Донецький державний університет управління, 2020
© Вища школа економіки та гуманітаристики, 2020
© ГО «Центр адаптивного лідерства та територіального розвитку», 2020

4.1.	Structuring of mechanisms for coordination of regional innovation policy at the supranational level of the EU (Burduli Vakhtang, Abesadze Ramaz) Структура механізмів для координації регіональної інноваційної політики на супранаційному рівні ЄС (Бурдулі Вахтанг, Абесадзе Рамаз)	237
4.2	Public governance in the conditions of decentralization of power (Volska Olena, Litvak Kristina) Публічне управління в умовах децентралізації влади (Вольська Олена, Литвак Крістіна).....	245
4.3	Horizontal interaction in the system of public power: social mobilization of the population for sustainable development of communities (Chechel Anna, Zelinska Maryna) Горизонтальна взаємодія в системі публічної влади: соціальна мобілізація населення задля сталого розвитку громад (Чечель Анна, Зелінська Марина).....	273
4.4	Strategic development of the city of Mariupol: challenges and prospects (Tarasenko Denys, Tarasenko Olena, Sukhova Kseniya) Стратегічний розвиток міста Маріуполя: виклики та перспективи (Тарасенко Денис, Тарасенко Олена, Сухова Ксенія)	286
4.5	The financial incentives for sustainable development of the territorial community (Polonska Liliya, Telytchenko Liliia, Rudenko Vladislav) Фінансове стимулювання сталого розвитку територіальної громади (Полонська Лілія, Телитченко Лілія, Руденко Владислав)	299
4.6	State policy of ensuring accessibility and sustainable water resources management with the participation of local communities (Didenko Volodymyr, Didenko Nina) Державна політика забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами за участі місцевих громад (Діденко Володимир, Діденко Ніна).....	311
AFTERWORD		
	ПІСЛЯМОВА	343
ABOUT AUTHORS OF MONOGRAPHY		
	ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ.....	357

In addition, there is also the European Fund for Guarantees and Management of Agriculture (EAGGF), which operates under the Common Agricultural Policy of the European Union (EAP). The goal is to finance the modernization of agricultural structures and the development of rural regions, namely: financing the development and structural reorganization of agriculture; increase the efficiency of the structure of production, processing and marketing of agricultural and forest products.

Within the framework of the goal, “consideration and structuring of mechanisms for coordination of regional innovation policy at the supranational level of the EU” in post-communist countries, we should take into account the opportunities for financing regional innovation development that we have identified through the European programs and funds reviewed. The regional orientation of the EU budget allocations is not specified concretely in the “Horizon 2020” project, but the projects are both regional and, most often, country, interregional and intercountry, and individual scientists and developers, their groups, private firms, public and state organizations from regions, as well as regional innovation clusters can participate in these projects. And in all the documents from which the regional policy is funded (the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund, the European Social Fund), along with other objectives of regional industrial and social policy, the objectives concerning innovation policy are clearly specified, which are the main priorities of these funds.

4.2. Публічне управління в умовах децентралізації влади ¹

Наприкінці ХХ сторіччя в Україні з'явився новий напрямок в науці, поява якого обумовлена необхідністю посилення ефективності управлінських процесів на всіх рівнях. Мова йде про публічне управління, яке покликано було об'єднати державне управління та місцеве самоврядування. Публічне управління покликано було підвищити рівень соціально-економічного розвитку держави, через удосконалення всіх аспектів управлінської діяльності.

¹ Автори підрозділу: *Вольська О.М., Литвак К.Г.*, Херсонський державний аграрний університет (Україна)

Виникнення публічного управління стало фундаментальною основою для активізації наукової думки в напрямку пошуку нової моделі суспільного управління процесами забезпечення якості життя, що базується на принципах державного управління та місцевого самоврядування і враховує зростання ролі громадськості як головного чинника сталого соціально-економічного розвитку держави.

Під впливом суспільних процесів почався процес трансформації державне управління, що привело до формування нових принципів до яких варто віднести: демократичність, транспарентність, прагнення домогтися прозорості та ясності в реалізації своїх функцій органами публічної влади. Трансформація державного управління в публічне управління визначило напрямки і зміст інституційних змін в соціально-економічного розвитку України.

Формування сучасної концепції публічного управління слід відстежувати на основі праць зарубіжних і вітчизняних дослідників державного та публічного управління. Зокрема: Г. Атаманчук, Н. Арабаджийски, В. Козбаненко, Д. Розенблум, Е. Херрінг, Ф. Шамхалов, Дж. Шафрітц; В. Авер'янов, Т. Безверхнюк, О. Долгальова, О.Д Лазор, О.Я. Лазор П. Надолишній, Н. Нижник, В. Цветков та ін. У результаті переосмислення державного управління на сучасному етапі в наукових дослідженнях з'явився термін «публічне управління».

Публічне управління – це процес впливу суб'єкта управління (органів публічної влади) на суспільство з метою виконання суспільно-значущих функцій для прийняття важливих для соціуму рішень.

Важливе значення у публічному управлінні має керуючий вплив суб'єкта на об'єкт управління. Саме в ньому відстежується суттєва різниця між публічним та державним управлінням. У останньому присутня вирішальна роль держави при завданнях і цілях, а публічному вирішальна роль належить соціуму, який працює на суспільно важливий результат. Тобто публічне управління формує синергетичний результат дії держави та суспільства. Владні повноваження мають відповідні органи, а соціум при цьому є носієм цієї влади. С цього можна зродити висновок, що публічне управління має більш поширений керуючий вплив. Так, суб'єктами публічного управління є також і органи місцевого самоврядування, громадські

організації, підприємства та установи різних форм власності. Вони можуть здійснювати окремі державно-управлінські повноваження, які здійснюються в інтересах суспільства. Публічне управління це основа сучасної демократичної держави.

В більшості демократичних держав, де рівень громадянського суспільства достатньо високий, державна влада делегує частину своїх повноважень та обов'язків органам місцевого самоврядування, тому синтез державної влади та громадського самоврядування можна назвати «публічним управлінням». В широкому сенсі публічна влада охоплює як державну політику, так і політику недержавних організацій, поєднання державних органів, громадських організацій та приватного сектору. В демократичному суспільстві громадський сектор відіграє важливу роль в суспільному житті, він ініціює, розробляє та впроваджує управління захищає окремі групи населення, регіонів, або країни в цілому, що характеризує його публічність. Як результат горизонтальної складової державна політика модернізується в публічну політику. Така політика працює через суспільні зусилля та реалізується з інтересами суспільства, через діалог, та взаємодії влади та суспільства

Сучасна теорія публічного управління ґрунтується на дослідженнях п'яти авторів: В.Вільсон, Ф. Тейлор, М. П. Фоллетт, Д. МакГрегор, Р. С. Уівер.

Вудро Вільсон 28-й президент США, Лауреат Нобелівської премії миру 1919 року. Його підготовка в області вивчення політики і історії дозволила йому щоквартально публікувати безліч різних праць з політології, в тому числі під назвою «Вивчення управління», які вважаються його найбільш важливою роботою. В цій праці він продемонстрував свою віру в бюрократію, що складається з кваліфікованих робітників, обраних на основі їх заслуг. До цієї ідеї працівники адміністрації уряду США наймалися через систему, яка часто цінувала їх лояльність до політичної партії. Коли президент Вілсон ввів свою систему найму на основі «заслуг», це стало серйозною зміною національної публічної адміністрації, яке допомогло бюрократії США стати більш ефективною.

У праці «Вивчення адміністрації» Вілсон розвинув ідею про те, що політики повинні створювати політику, а адміністратори повинні допомагати їм у реалізації, незалежно від партійної приналежності.

Ця теорія відома як дихотомія політика / адміністрація. Ця ідея Вілсона, поряд з його переконанням, що національна адміністрація повинна працювати як бізнес, тобто виконувати функції, які задовольняли соціум.

Ф. Тейлор є засновником теорії наукового управління. В своїй відомій праці «Принципи наукового управління» він пише, що «основною метою управління повинно бути забезпечення максимального процвітання для роботодавця в поєднанні з максимальним процвітанням для кожного працівника». Щоб досягти цього, він вважав, що кожен державний службовець повинен працювати якомога швидше і ефективніше, ґрунтуючись на його затвердження, що «максимальне процвітання може існувати тільки в результаті рішучих зусиль кожного робітника, щоб кожен день виконувати свою максимально можливу денну роботу».

Мері Паркер Фоллетт перша застосувала соціологію та психологію при дослідженні промислової організації. Вона перша говорила про позитивний вплив морально-психологічного клімату організації на працездатність. Цю ідею підтримував Д. МакГрегор у своїй праці «Людська сторона підприємництва».

Р. С. Уївер досліджував ідею створення сприятливих умов (державні житлові програми) для соціуму, а саме він запропонував механізм нагороди за проектування державного житла¹.

Починаючи з другої половини ХХ сторіччя, поступово змінюється концепція менеджменту та державного управління, набуває чинності таке явище як державний менеджмент чи публічний менеджмент (коли державне управління починає впроваджувати у діяльність органів державної влади основні складові менеджменту організацій та економіки підприємств, таких як: маркетинг, попит та пропозиція, ефективність, децентралізація, оптимізація тощо).

Органи публічної влади, прагнучи підвищити ефективність своєї роботи, стають не частиною бюрократичної контролюючої система, а трансформуються у підприємство, яке надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та органів влади формуються на основі парт-

¹ Five Key Figures in the History of Public Administration. *OHIO University*. URL: <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/five-key-figures-in-the-history-of-public-administration/> (Дата звернення 12.06.2020)

нерських відносин, що позитивно впливає на якість та рівень життя населення країни.

С 2014 року в Україні розпочався процес децентралізації влади, який має декілька етапів:

- перший етап (2014 – 2018 роки), в процесі реалізації якого через політичні механізми публічного управління було розпочато процес створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ);

- другий етап (2019-2021), на цьому етапі, завдяки ефективному організаційному механізму публічного управління завершиться процес створення ОТГ, буде сформована стратегія їх розвитку та дієва організаційну структура.

Основна мета децентралізації влади – це створення спроможних та дієздатних ОТГ, метою існування яких є підвищення якості життя населення громади. Це можливо завдяки передачі частини повноважень від «центра» на місця.

Завдяки саме публічному управлінню в ОТГ необхідно створити ефективну управлінську систему, яка буде ґрунтуватися на складових:

- маркетизація, яка полягає у впровадженні досвіду управління економікою підприємств із урахуванням ринкової кон'юнктури та технологій бізнесу, що приведе до якісного надавання органами управління ОТГ якісних публічних послуг населенню;

- дебюрократизація, яка полягає у зниженні ролі бюрократичних структур управління через підвищення управлінської культури, електронного урядування, відкритості процедури колективного прийняття управлінських рішень;

- оптимізація, полягає у забезпеченні гнучкості управління через стратегічне планування, менеджмент та механізм публічно-приватного партнерства;

- ефективність, впровадження процедури оцінювання роботи органів публічної влади на основі показників ефективності та результативності;

- економічність, трансформація ролі населення як об'єкта впливу публічного управління на клієнта, який є основним споживачем публічних послуг.

Сутність роботи органів публічної влади у ОТГ – це прагнення підвищити ефективність своєї роботи, бути не частиною бюрокра-

тичної контролюючої систем, а організацією чи установою, яка надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та органів влади формується на основі партнерських відносин, що позитивно впливає на якість та рівень життя населення країни.

Важливо, що проведений у лютому 2018 року Всесвітній Урядовий Саміт, який об'єднує лідерів державного та приватного секторів, а також міжнародних лідерів, був присвячений темі пошуку шляхів вдосконалення діяльності урядів заради покращення життя кожної людини, а не лише заради покращення показників економічного зростання. Менше управління, а більше врядування – таким був основний зміст цієї зустрічі, що передбачає включення усіх у процес вироблення дієвих рішень, де б головним мірилом успіху та результативності публічного управління стало благополуччя людей.

За наявних технологій, передусім, інформаційних, перед публічним управлінням постають нові виклики на різних рівнях – від однієї маленької ОТГ до міжнародної спільноти, тому інновації, новітні технології мають слугувати, в першу чергу, задля вирішення суспільних цілей. Дієвість уряду та врядування в значній мірі залежить від сильних інституцій та лідерства. Як підкреслювалося на саміті, головною метою будь-яких реформ має стати підвищення добробуту людини, створення можливостей для її професійної і соціальної самореалізації. В сучасному світі конкурентоздатними можуть бути тільки ті держави, в яких розбудовують міцні державні інститути та у яких політика формується і реалізується на засадах верховенства права та демократії. Публічне управління тут розуміється як набір інституцій, які реалізують певні державні функції: міністерства, відомства, органи місцевого самоврядування¹.

В Україні великі надії покладено на Стратегію сталого розвитку «Україна 2020», яка має на меті покращення в публічному управлінні, та реалізацію таких реформ та програм як децентралізація, реформа державної служби, програма електронного урядування, конституційна реформа. Загалом стратегія налічує реформи та програми, що мають змінити систему публічного управління в нашій державі. Так, однією з найголовніших змін стає децентралізація, яка приводить до накопичення ресурсів, робочої сили, ринків товарів та послуг, інфор-

¹ Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / Наук. ред Р. В. Войтович та П.В. Ворона. Київ, 2018. 345 с.

мації на певній території. В цих умовах державні органи влади вимушені здійснювати трансферт своїх повноважень у різноманітних формах територіально нижчим (регіональним та місцевим) органам влади, а також органам місцевого самоврядування.

Головним завданням реформи децентралізації влади є формування ефективного механізму місцевого самоврядування, який би максимально орієнтувався на задоволення потреб громади, зосереджував ресурси влади на вирішенні пріоритетних завдань місцевих територій, сприяв затвердженню демократії через залучення громадян до участі у публічному управлінні. Однією з передумов реалізації поставлених завдань є запровадження нових принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які б забезпечували відкритість, прозорість, максимальну доступність влади для громадян. Реалізація принципів прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування є одним із важливих кроків до модернізації системи державного управління, за допомогою якої передбачається вирішити масу назрілих проблем в Україні, зокрема: корупцію, бюрократичну тяганину, нестачу експертного товариства в розробці законопроектів, відсутність належного громадського контролю за діями влади тощо¹.

Як показує світова практика, місцеве самоврядування не дивлячись на останню ланку, є найважливішою сходинкою в суспільному управлінні. Громада, як волевиявлення народу на місцевому, регіональному рівні є єдиним джерелом влади. За основу місцевого управління взято ідею формування громадянських цінностей, а саме суверенітету, самоврядування, децентралізації, активної участі громадян в управлінні своєю територією.

Публічне управління в умовах децентралізації влади спрямоване не розвиток сучасних технологій практичного характеру до яких безумовно належать електронне урядування та сучасні кадрові технології.

Однією з найважливіших умов для успішного функціонування публічного управління є впровадження ІТ-технологій в цей процес, так звана електронна демократія. Електронна демократія є однією з базових потреб інформаційного суспільства. Така її особливість, як швидкість передачі інформації та можливість утворення мережевих

¹ Колесов І.Г. Становлення українського культурного коду, як основний ключ до процвітання держави. Покровськ: ДНТУ, 2018. 22 с.

груп – суттєво впливають на розвитку та функціонування демократичної політичної системи. Рада Європи визначає е-демократію як використання інформаційно-комунікативних технологій урядовою владою, політичними партіями, громадськими організаціями та народом на місцевому управлінні, у регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян у процесах прийняття державних рішень. Інформаційно-комунікативні технології можуть використовуватися в різних формах. У рамках підходів за принципом «знизу-вгору» громадяни та організації можуть використовувати їх як засоби для того, щоб їх голоси були почуті, політики та партії – для проведення кампаній, а публічні органи – для вдосконалення якості послуг, що надаються громадянам, шляхом впровадження електронних методів подачі звернень чи проведення консультацій¹. Електронне урядування є інструментом для інформаційного суспільства введення якого, буде спомогати створенню умов для чесного та прозорого державного управління. Електронне урядування – нова онлайн система державного врядування, в фундамент якої покладені норми відкритості, прозорості та підзвітності, яка за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій підтримує взаємозв'язок громадян та держави.

Електронне урядування складається з трьох важливих учасників взаємодії: співпраця держави і громадянина, взаємодії держави та бізнесу, та взаємодії органів влади (рис.1).

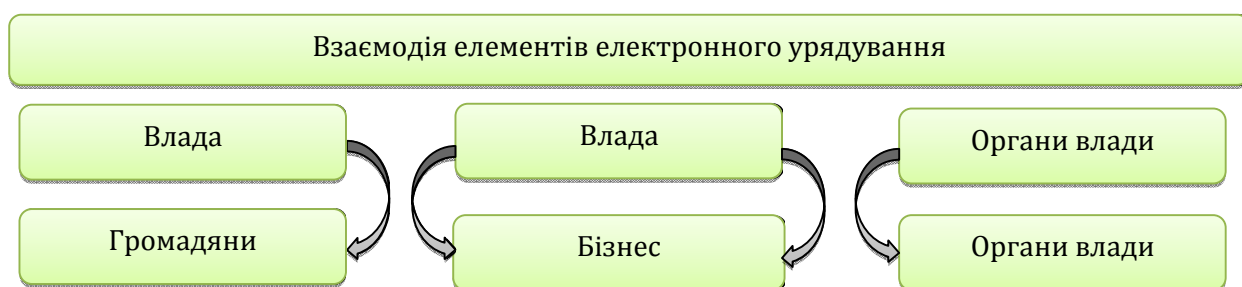


Рис.1. Взаємодія елементів електронного урядування

¹ Recommendation CM/Rec(2009) of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/-Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (дата звернення: 02.02.2020).

При цьому громадяни отримують доступ до публічної інформації, якісні адміністративні послуги, мають можливість висловити свою думку щодо прийняття і реалізації державних рішень. Бізнес одержує простий, швидкий доступ до органів державної влади, що допомагає співпрацювати бізнесу і владі. Органи влади отримують шанс координувати свої дії, більш ефективно та дієво вирішувати завдання, покращувати якість надання послуг, бути відкритими та прозорими, пристосуватися до вимог громадян та бізнесу. Перехід держави до електронного урядування зміни в усіх сферах діяльності держави, зміну їх структури, завдань та функцій. Успіх цих перетворень залежить від правильної стратегії та реформи, ефективної взаємодії усіх учасників цього процесу, а саме: законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, бізнесу та громадськості.

Електронне урядування слугує, перш за все, задля прозорості роботи державного апарату, для зниження беззаконності з боку чиновників, а отже, для протидії корупції. Електронне урядування є інструментом для демократичного соціуму, невід'ємною складовою для збалансованого функціонування інформаційного суспільства. Однією з основних ідей яку несе за собою реформа електронного урядування є те, що воно має стати знаряддям для підтримки демократії, та розглядається як дієвий механізм розвитку демократичних процесів у суспільстві¹.

В умовах глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності діяльності органів публічної влади немає сенсу без впровадження інноваційних технологій, які повинні налагоджувати взаємодію всіх сфер влади як між собою, та із суспільством. Для рішення цієї задачі чимало країн світу приготували міжнародні й національні програми адаптації органів державної влади до інформаційного суспільства. Наприклад, на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства, в якому прийняли участь 175 країн світу, лідери більшості держав підписали вирішальні документи, в яких визначили основні напрямки розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях, а також визнали необхідність розвитку та

¹ Дрожжинов В. И., Штрик А. А. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС. / Технологии информационного общества. Интернет и современное общество : труды VIII Всеросс. объединен. конф. (Санкт-Петербург, 8 – 11 ноября 2005 г.). СПб., 2005. С. 143.

реалізації національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сферу державного управління¹ [6].

Значну необхідність участі громадян в публічному управлінні та використання ними цифрових технологій для вирішення своїх проблем було зумовлено через низький інтерес молоді до політичного життя країни, низьку поінформованість суспільства у сфері е-демократії та е-урядування, та низький інтерес громадян до е-взаємодії як такої. Головними причинами такої ситуації стало: більшість держав не виокремлює цільові аудиторії для взаємодії, а пропонувала набір інструментів для населення загалом, не було використано потенціалу соціальних мереж для підвищення взаємодії органів влади з молодіжною аудиторією, і головне відсутність інструментів, орієнтованих на залучення громадян до е-демократії² [7].

Індивідуальне електронне звернення, е-скарга, е-пропозиція (зауваження), е-клопотання (заява), е-петиція, колективне е-звернення, е-ініціатива, е-консультація, е-обговорення, е-нарада, е-опитування, е-анкетування, е-голосування, е-референдум, е-вибори, е-парламент, е-законотворення, е-правосуддя, е-медіація та ще багато інших видів електронних інструментів існує сьогодні у світі.

Розглянемо найпопулярніші, які використовуються сьогодні в Україні:

1) розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій. Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Електронна петиція є одним з інструментів електронної демократії. Українське законодавство визначає електронну петицію як колективне звернення в електронній формі до суб'єкту владних повноважень у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції. Суб'єкт владних повноважень має на електронну петицію публічно оголосити свою позицію стосовно згоди чи незгоди по суті петиції, інформувати про аргументи у разі незгоди та організувати спільну з авторами та їх

¹ Кузьмин Е. И., Фирсов В. Р. Всемирный Саммит по информационному обществу. СПб.: Российская национальная библиотека. 2004. С. 4-5.

² Валебник М., Дзядик Н., Сакалош С. Інструменти е-демократії як спосіб залучення молоді до взаємодії з владою / Публічна дискусія. Львів, 2016. С. 4-7.

прихильниками роботи з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди¹;

2) розвиток інструментів “відкритий бюджет”, “громадський бюджет”, онлайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Бюджет участі (громадський бюджет) – механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення громадян до участі в бюджетному процесі, зокрема шляхом прямої демократії, через визначення пріоритетів бюджетних витрат чи подання проектів, об’єднання в проектні команди, голосування за такі проекти, здійснення контролю за їх реалізацією;

3) запровадження електронних форм зворотного зв’язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних, для отримання якісного зворотного зв’язку з різних питань;

4) стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування².

У світі популярним також є електронне голосування – як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів. Вибір саме електронного голосування перед традиційним обумовлений кількома важливими причинами. По-перше, це сприяє зменшенню видатків державного бюджету, які прямо чи опосередковано пов’язані з виборчим процесом. По-друге, мінімізується можливість фізичного тиску на волевиявлення громадян, а такі явища як підробка паперових бюлетенів є фізично неможливим. По-третє, нівелюється кількість помилок у ході виборчого процесу, що спричинені суто людським фактором. В умовах аполітичних настроїв у суспільстві електронні вибори можуть стати тим поштовхом, який поверне зацікавленість людей, стане фундаментом для активного

¹ Електронна петиція в Україні урядування. *Вікіпедія. Електронна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1> (дата звернення: 02.02.2020).

² Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження КМУ від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250287124> (дата звернення: 09.02.2020).

включення у суспільно-політичне життя заради кращого завтра держави, регіону та міста.

А також електронне звернення – письмове звернення, надіслане з використанням Інтернету, електронних засобів зв'язку; електронні консультації – форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень; електронний плебісцит – форма консультаційного застосування шляхом інформаційно-комунікаційних технологій та електронних засобів, що мають рекомендаційний характер для органів державної влади¹.

На Всесвітньому Саміті, присвяченому питанням інформаційного суспільства, який відбувся у 2003 році, лідери більшості світових країн підписали стратегічні документи, в яких визначили основні напрямки розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях, а також визнали необхідність розвитку та реалізації національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сферу державного управління. Гарним прикладом для наслідування можуть стати такі країни як Австралія, Норвегія, Південна Корея, Канада (табл. 1). В цих країнах електронне урядування набуває поширення вже не перше десятиліття та має вдалі результати, що свідчить про корисний вплив впровадження електронних технологій у життя суспільства. Ці країни є досить різними за всіма параметрами: місце розташування, кількість населення, обсяг територій, але всіх їх об'єднує велике прагнення розвитку своїх держав за допомогою впровадження в їх суспільне життя інформаційно-комунікативних технологій. Вони швидко та відмінно вирішують поставлені перед ними завдання за допомогою електронного урядування, тим самим надаючи більш якісні послуги. В наслідок впровадження електронних технологій відбувається скорочення часу, матеріальних витрат та ризиків, але в той же час підвищується рівень якості та гарантії на надані послуги. А найголовніше, що позитивні результати отримують усі категорії суспільства» фізичні особи, приватні підприємці, громадські організації, та сама влада.

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.02.2020).

Таблиця 1 – Світовий досвід впровадження електронного урядування

Країна	Історія впровадження електронного урядування	Електронне урядування на загальнодержавному й місцевому рівні
1	2	3
Австралія	<p>Австралія почала розвивати елементи електронного урядування системи з 80-х років ХХ століття. У 2000 р. була прийнята державна стратегія електронного урядування (The Government Online Strategy).</p> <p>Починаючи з 2004 р. відповідальність за розвиток та надання електронного урядування передано спеціальному міністру та сформованому у 2004 р. державному агентству з інформаційного управління.</p>	<p>Послуги електронного урядування надаються на трьох рівнях: федеральному, рівні штату та місцевому. Федеральний рівень: електронне оподаткування, пошук адреси, замовлення паспорта он-лайн, електронна медицина, пошук роботи.</p> <p>На рівні штату: отримання водійських прав, пошук роботи, австралійський бізнес-портал, електронна медицина, електронне оподаткування, он-лайн послуги державних перевезень, електронні вибори.</p> <p>На місцевому рівні: онлайн послуги відпочинку, послуги з соціального забезпечення, електронне законодавство, електронні комунальні сервіси, онлайн платежів податків та зборів.</p>
Норвегія	<p>Країна вже давно активно використовує інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ).</p> <p>У 2001 р. введено стратегію "Крок за кроком" - програму для інновацій та модернізації у суспільному секторі.</p> <p>У листопаді 2005 р. Міністерство модернізації висуває дві ініціативи: координації форуму електронного уряду і портал обробки електронних ідентифікаторів та електронних підписів.</p> <p>Лютий 2007 р. (12 лютого 2007 р.) – новий веб-портал government.no запущено.</p> <p>Цей новий портал забезпечує інформування громадськості з боку Норвезького уряду і його міністерств.</p>	<p>Загальний підхід до електронного уряду в Норвегії здійснюється на основі децентралізації. Норвегія поділена на 430 муніципалітетів і 19 повітів (2007).</p> <p>Діяльність Норвезької асоціації місцевої та регіональної влади спрямована на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - захист інтересів муніципального сектору у відносинах з центральними органами влади; - участь у розробці стандартів і вимог для обміну інформацією. - участь у роботі координаційного органу з електронного уряду і проводить регулярні зустрічі з представниками Міністерства у справах урядової адміністрації та реформ, а також в роботі кількох рад і робочих комітетів інших міністерств і різних урядових департаментів, які працюють з ІКТ.

Продовження табл. 1

1	2	3
Південна Корея	<p>I етап – 1960–1970 рр: розробки проекту з автоматизації діловодства.</p> <p>II етап – 1980–1990 рр. Рішення про створення "Національної магістралі комп'ютерної мережі"; Закон "Про захист комп'ютерних програм", Закон "Про створення і використання комп'ютерної мережі" (1986 рік) – забезпечили необхідну базу для реалізації моделі електронного урядування.</p> <p>III етап з 2000 року – до нашого часу. Повномасштабне впровадження електронного Урядування в 1998 р. В 1999 р. відбулось комплексне впровадження плану електронного урядування, були створені електронні online-послуги для громадян.</p>	<p>На цей час у Кореї створено веб-портал Korea government, який інтегрував у собі всю необхідну інформацію про різні органи державної влади.</p> <p>Цей портал має три основних розділи, які включають послуги "Для громадян" "Для бізнесу" "Для державних службовців".</p> <p>Електронна митна служба Південної Кореї, «UNI-PASS», електронна система закупівель «KONEPS» «Home Tax Service», служба «e-People», яка була створена для розширення і розвитку он-лайн участі громадян Південної Кореї в житті держави – є одними з найкращій світових прикладів.</p>
Канада	<p>Ідея створення «електронного уряду» виникла в 90-ті. В результаті система була розділена на чотири контури:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сайт Канади, що надає доступ до GOL-контексту; - інформаційний портал, що складається з підпорталів; - проміжне ПЗ, що складається з пошукової машини, системи автоматизації бізнес-процесів, систем інтеграції додатків і даних; - інфраструктурне ПЗ складається з системи управління паперовими та електронними документами та електронного сховища. 	<p>Канадське агентство прикордонної служби запровадило у 2003 р. систему CANPASS Air, яка сприяє безпечному та ефективному в'їзду в Канаду.</p> <p>Агентство доходів Канади (Canada Revenue Agency) у 2003 р. створює податкову систему електронних платежів My Account, яка є швидким, ефективним і безпечним засобом самообслуговування через Інтернет.</p> <p>Місія м. Ванкувер - створення великого міста громад, що дбає про свій народ, його навколишнє середовище та можливості жити, працювати і процвітати.</p> <p>Vancouver.ca - це комплексний веб-сайт, призначений для вирішення цього завдання. На сайті також є інформація для потреб бізнесу та урядових установ. Крім того, Vancouver.ca є одним з порталів, де даються корисні поради та пропозиції щодо: утилізації відходів; зберігання Ванкувера зеленим і чистим містом.</p>

На сьогодні в Херсонській області популярністю користуються електронні петиції, та електронні звернення. На сайті Єдиної системи місцевих петицій зареєстровано 28 електронних петицій. Мешканці міста звертаються з приводу охорони здоров'я, благоустрій та будівництва міста, транспорту та доріг, житлово-комунального господарства, економіки та фінансів. На 2 з цих петицій була надана відповідь. Так наприклад, подана 19 листопада 2018 року петиція з проханням про розрив договорів з перевізниками, які не дотримуються графіку та тарифу 27 грудня 2018 року отримала відповідь на зазначене питання, де було вказано про те, що воно внесено на розгляд профільної постійної комісії міської ради із наступним розглядом на пленарному засіданні¹.

Кадрові технології у публічному управлінні відіграють вирішальну роль для підвищення його ефективності.

Державні службовці можуть працювати в двох різних сферах: внутрішньому і зовнішньому управлінні. Держслужбовці на внутрішньому рівні повинні розуміти, як управляти ризиками і змінами в своїх відповідних організаціях. Це означає, що вони мають бути в курсі соціальних умов та проблем, які можуть вплинути на здатність їх території оптимально функціонувати. Визнаючи ці ризики, службовці можуть діяти відповідним чином, виробляючи заходи для зменшення виявлених ризиків і підготовки персоналу до адаптації до нестабільності.

Зовнішнє управління тягне за собою провідні зусилля зі співробітництва з приватними групами для підтримки державної політики. На цій посаді державні службовці працюють з приватними особами та громадськими організаціями для забезпечення безперебійної роботи державних програм. Для цього керівники виконують такі завдання, як координація державних людських ресурсів для надання допомоги в конкретних проектах чи надання допомоги певним громадам в забезпеченні необхідного фінансування для реалізації державних програм². Таким чином, державний сектор взаємодіє з приватним та громадським, що загалом створює публічне управління.

¹ Єдина система місцевих петицій. Херсон. URL: <https://e-dem.in.ua/kherson> (дата звернення: 02.02.2020).

² Public Administration vs. Public Management: What's the Difference? OHIO University. URL: <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/> (дата звернення: 11.02.2020).

Процес становлення публічного управління в Україні повинен відповідати світовим рейтингам та тенденціям, які роблять акцент на публічності влади. Через те трансформуються завдання та функції державного управління: якщо раніше під управлінням вважали лише діяльність вищих державних органів, то зараз це згуртована праця державного управління, місцевого самоврядування та громадян. Попри те, що зараз публічне управління в Україні знаходиться в періоді становлення, його головні та основні завдання є сталими та принциповими, вони мають організувати систему взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, та громадських організацій, для того, щоб державна політика проявлялася в усіх сферах життя громадян. Публічне управління, як і більшість наук, має свої специфічні риси: публічне управління ґрунтується на державній владі; публічне управління розповсюджується на все суспільство, а також у всі сфери державної політики, саме держава через свою законодавчу діяльність встановлює права та обов'язки для людей; держава характеризує публічне управління системністю, без якої реалізація влади не може існувати.

В науковій літературі публічне управління поділяють на: управління в суспільстві; економічне управління; управління в соціальній сфері (охорона праці, охорона здоров'я, освіта та наука, пенсійне забезпечення, релігія, культура); внутрішня та зовнішня політика, визначення напрямів розвитку держави, захист суверенітету та громадян.

Для того, щоб краще забезпечити практичну діяльність публічне управління використовує комплексний механізм (рис.2), який складається з: економічного – управління банківською, інвестиційною, кредитною, страховою та податковою діяльністю; мотиваційного – він направлений на мотивацію державних службовців для кращого виконання своїх обов'язків через заохочення та командно-адміністративні норми; політичного – реалізація економічної, промислової, соціальної, культурної політики; правового – нормативно-правове забезпечення, закони, акти, норми, постанови, укази, а також методичні рекомендації та інструкції; організаційного – завдання та функції суб'єктів та об'єктів публічного управління, методи управління.

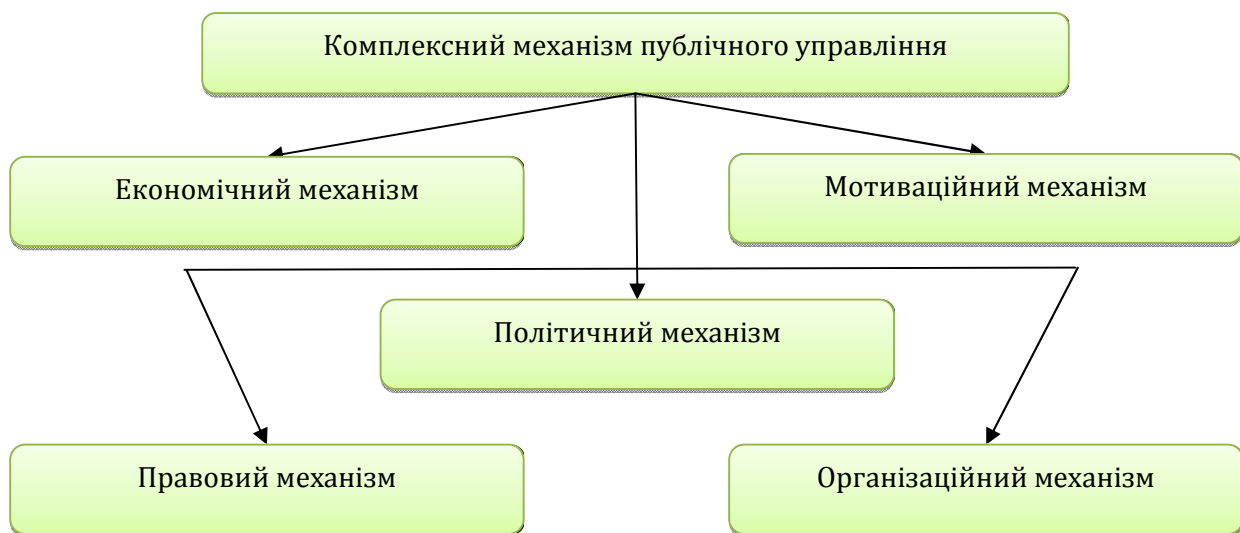


Рис. 2 Комплексний механізм публічного управління

Для ефективної реалізації публічного управління слід також дотримуватися принципів: верховенство закону – здійснення управління має здійснюватися на законних підставах, будь-які адміністративні акти мають відповідати чинному законодавству; об'єктивність – прийняття рішень, та інша діяльність органів влади мають бути неупередженою; пропорційність – ресурси для реалізації адміністративної постанови та охоплення мають відповідати цілям управління; службова співпраця – суб'єкти публічного управління та адміністрування повинні надавати один одному інформаційну, технічну та іншу допомогу; ефективність – виділені ресурси на реалізацію прийнятого рішення мають бути використані ощадливо та дати найкращі результати¹.

Для здійснення управлінських функцій та впливу суб'єктів державного управління на об'єкти держава застосовує певні методи, а саме:

1) контроль та нагляд: реалізується як систематична перевірка виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб²;

¹ Загуменник В.І., Проценко В.В. Державне управління та виконавча влада в Україні: Навчальний посібник. Бендери-Київ: Б.в., 2015. С. 196.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (Дата звернення 19.02.2020).

2) метод прямого та непрямого впливу: прямий вплив реалізується коли суб'єкт управління впливає на діяльність об'єкта через наказ, постанову, акт; непрямий у свою чергу це мотивування об'єкта управління, вплив через функції, стимулювання та надання права вибору;

3) адміністративні та економічні методи: адміністративні методи - система способів і прийомів організаційно-розпорядчої дії, яку використовують для організації й координації об'єктів управління з метою виконання поставлених завдань¹; економічні методи - це сукупність способів та інструментів, які мотивують та сприяють розвитку держави та приватного сектору;

4) регулювання, керівництво, управління: регулювання – упорядкування суспільних відносин владою у правовій, економічній та соціальній сферах; керівництво – цілеспрямований вплив, контроль й розробка напрямків діяльності підвладних об'єктів; управління – прямий вплив суб'єкта управління на об'єкт².

Органи публічної влади несуть відповідальність за виробництво публічних послуг, тим самим мають поліпшувати та спрощувати життя населення. Тому для ефективної реалізації публічного управління необхідне якісне кадрове забезпечення. Існують чотири основних етапи для підвищення рівня якості роботи публічної влади, які втілюють підготовку, найму, практику та оцінку діяльності органів публічної влади (рис.3).

На першому етапі слід звернути увагу на рівень підготовки персоналу, а також зосередити зусилля на підвищенні кваліфікації працюючих службовців. Особливе місце займає практика студентів, майбутніх фахівців, в органах влади. Зміни, які відбуваються у зовнішньому середовищі, повинні завжди відображатися в поновлених програмах підготовки та перепідготовки з використання практичного досвіду.

Другим етапом кадрового забезпечення є підбір персоналу. Він передбачає вивчення резюме та особистих характеристик висунутих на конкретну посаду кандидатів. Кадровій службі необхідно

¹ Менеджмент організацій і адміністрування: Навчальний посібник / За ред. С.К. Харічкова, Г.А. Дорошук. Одеса: «Освіта України», 2015. 267 с.

² Клименко І. В., Акімов О. О., Афонін Е. А. Сучасні моделі компетенцій державних службовців : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. С. 131

дізнатися, які досягнення має претендент та які цілі ставить перед собою на цій посаді.

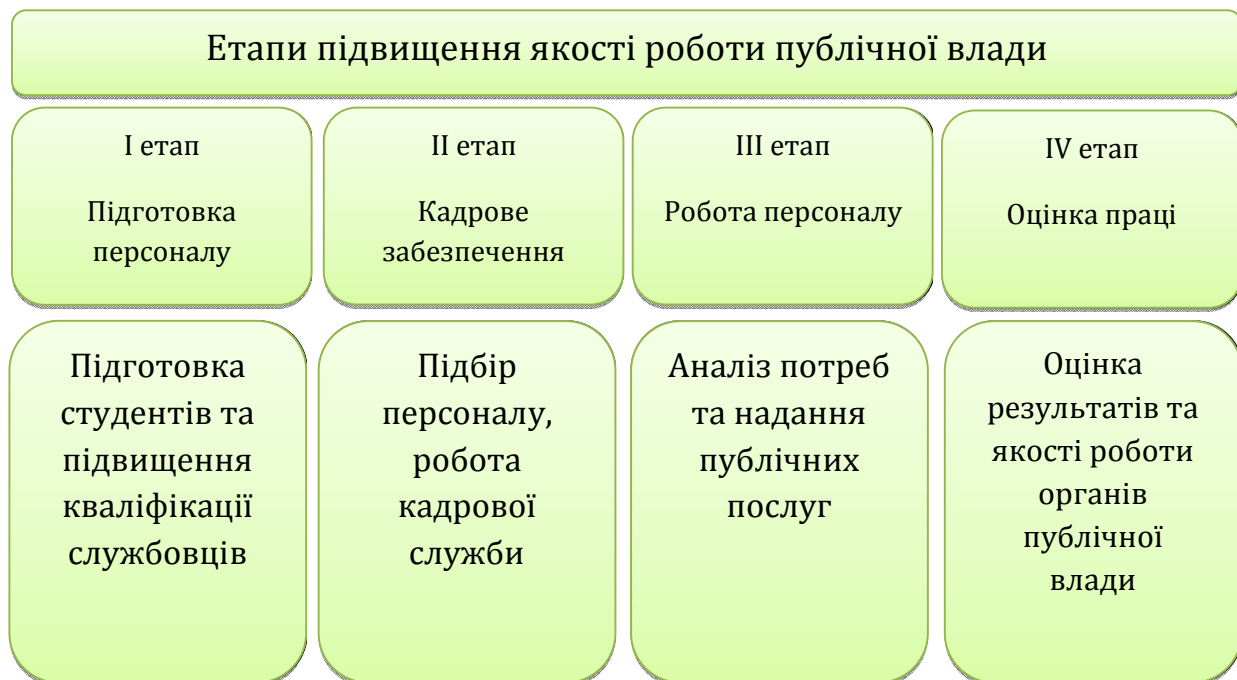


Рис. 3. Етапи підвищення якості роботи публічної влади

Головне завдання органів публічної влади – це задоволення населення та підвищення якості життя на певній території. Для цього необхідно знати проблеми та бажання громадян, та мати шляхи вирішення цих питань. Тому третій етап це робота державних службовців з надання публічних послуг.

Завершальний четвертий етап – оцінка роботи органів публічної влади та їх співробітників. Це важливий етап, на якому мають базуватися подальші рішення щодо напрямків розвитку органів.

Для того, щоб проаналізувати ефективність публічного управління необхідно дослідити критерії оцінки цієї ефективності. Загальне поняття ефективності можна описати як рівень досягнення бажаної мети, або співвідношення досягнутого підсумку та цілі, яка була поставлена на початку. Щодо результативності управлінського рішення, то це співставлення досягнутого ефекти та витрат, які були використані. Ефективність управління це абсолютне задоволення соціально-корисних потреб за найменші витрати, як матеріальних ресурсів, та й управлінського потенціалу. Результативність

публічного управління можна оцінити з трьох критеріїв: показник кінцевих підсумків, показник безпосередніх результатів, і показник використаних фондів.

Показник кінцевих підсумків має відображати процес «було-стало», тобто показати зміни, які відбулися внаслідок впливу органу влади на певну групу населення. Це можуть бути як кількісні висновки (наприклад, який відсоток громадян користується електронною чергою, щоб потрапити до ЦНАПів), так і якісні (яка частка населення має відкритий постійний доступ до інформації щодо роботи ЦНАПів). Показник безпосередніх результатів дає оцінку саме роботі органів влади, вони можуть проявлятися у якості надання публічних послуг, виконання робіт, або в реалізації встановлених процедур. Показник використаних фондів відображає результат роботи держоргану в умовах обмеженого кошторису, наскільки якісно та досконало були використані бюджетні кошти, та на скільки це відповідає потребам суспільства.

Серед останніх популярних напрямів публічного управління слід підкреслити концепцію ефективного управління (Good Governance). Не існує єдиного та вичерпного визначення поняття «ефективного управління», а також чіткого кордону, в яких сферах використовується цей принцип. Термін використовується з великою гнучкістю, це є перевагою, але також є джерелом певних труднощів на практичному рівні. Залежно від контексту та переважаючої мети, в різний час йшла мова про належне управління: повне дотримання прав людини, верховенство закону, активна участь, партнерство з різними відомими суспільними діячами, прозорі та підзвітні процеси та інститути, ефективний та дієвий державний сектор, легітимність, доступ до інформації, політичне розширення прав людей, справедливості, вкорінення цінності, що сприяють розвитку відповідальності громадян, солідарність та толерантність. Однак існує думка, що належне управління стосується політичних та інституційних процесів та результатів, які вважаються необхідними для досягнення цілей розвитку. Сповіщалося, що ефективне управління – це процес, коли державні установи взаємодіють з громадським сектором, керують державними ресурсами та гарантують реалізацію прав людини з належним урахуванням верховенства закону. Справжній показник «ефективного управління» – це рівень, на

який він задовольняє права людини: громадянські, культурні, економічні, політичні та соціальні. Ключове питання: на скільки реально державні органи гарантують право на здоров'я, належне житло, достатню їжу, якісну освіту, справедливе правосуддя та особисту безпеку? Концепція ефективного врядування включає такі ознаки належного управління як прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чуйність (до потреб людей). Цей задум чітко пов'язує управління із сприятливим середовищем, що сприяє забезпеченню прав людини та спонукає до зростання та сталого людського розвитку. Підкреслюючи важливість співробітництва в галузі розвитку для забезпечення ефективного управління в країнах, які потребують зовнішньої підтримки, така ухвала визнала цінність партнерських підходів до співпраці в галузі розвитку.

Ефективне управління та права людини взаємопов'язані. Принципи прав людини забезпечує перелік цінностей та акцентує на цьому увагу керівництв урядів та інших політичних та соціальних суб'єктів. Також запропоновано набір стандартів ефективності. Більше того, принцип прав людини інформує про важливість дій щодо належного врядування. З іншого боку, без ефективного врядування права людини не можна поважати та захищати стійко. Реалізація прав людини покладається на сприятливе середовище. Це включає відповідні правові межі та інститути, а також політичні, управлінські та адміністративні процеси, які відповідальні за реалізацію прав та потреб населення. Зв'язок між ефективним управлінням та правами людини може бути відображений у чотирьох сферах.

Демократичні інститути. Зміни цінностей в галузі прав людини реформа ефективного врядування створює можливість громадськості брати участь у розробці державної політики. Вони також встановлюють механізми включення декількох соціальних груп у процеси прийняття рішень, особливо на місцевому рівні. Нарешті, ці перетворення можуть заохочувати громадянське суспільство та місцеві громади до формулювання та висловлення своєї позиції щодо важливих для них питань.

Надання якісних послуг. У центрі надання послуг для громадськості, реформи ефективного управління акцентують увагу на реалізації прав людини, які мають важливе значення для неї, таких

як право на освіту, здоров'я та харчування. Перетворення можуть включати механізми підзвітності та прозорості, інструменти політики для забезпечення доступності та прийнятності послуг для всіх, а також шляхи участі громадськості у прийнятті рішень в цих сферах.

Верховенство права. Що стосується верховенства закону ефективного управління реформує законодавство та допомагає установам, починаючи від виконавчої гілки, до судів та парламентів, щоб ті могли результативно застосувати це законодавство. Зміни такого управління можуть включати пропаганду правової реформи, підвищення обізнаності громадськості щодо національної та міжнародної правової бази та розбудову потенціалу чи реформування інституцій.

Антикорупція. У боротьбі з корупцією робота щодо ефективного управління покладається на такі принципи, як звітність, прозорість та участь у формуванні антикорупційних заходів. Реформи можуть включати створення таких установ, як антикорупційні комісії, створення механізмів обміну інформацією та моніторинг використання державних коштів¹.

Взаємозв'язок між ефективним управлінням, правами людини та сталим розвитком було підкреслено міжнародним співтовариством у ряді декларацій та інших документах глобальної конференції. Наприклад, Декларація про право на розвиток проголошує, що кожна людська людина та всі народи «мають право брати участь у економічному, соціальному, культурному та політичному розвитку, сприяти цьому та користуватися ним»². У Декларації тисячоліття світові лідери підтвердили своє зобов'язання сприяти демократії та зміцненню верховенства права, а також поважати міжнародно визнані права людини та основні свободи, включаючи право на розвиток³.

¹ Good Governance and Human Rights URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx> (дата звернення: 02.02.2020).

² ДЕКЛАРАЦІЯ О ПРАВЕ НА РАЗВИТИЕ. Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_301#Text (дата звернення: 05.02.2020).

³ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_621#Text (дата звернення: 05.02.2020).

З точки зору прав людини концепція ефективного управління може бути пов'язана з принципами та правами, викладеними в основних міжнародних документах з прав людини. Стаття 21 Загальної декларації прав людини визнає можливість кожної людини на прийняття участі в управлінні своєю державою, а стаття 28 зазначає, що кожен має право на соціальний та міжнародний порядок, завдяки якому права та свободи, викладені в Декларації, можуть бути повністю реалізовані. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права містить мову, яка більш конкретна щодо обов'язків та ролі урядів у забезпеченні поваги та реалізації всіх прав людини. Стаття 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права вимагає від держав-учасниць поважати та забезпечувати права, визнані Пактом, та вживати необхідних заходів для здійснення цих прав. Зокрема, держави повинні забезпечити ефективний засіб захисту свої громадян при порушенні їх прав, а також забезпечити справедливий та ефективний судовий чи адміністративний механізм визначення прав людини чи їх порушення¹. Відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, держави зобов'язані вжити заходів для поступового досягнення повної реалізації прав людини.

Органи моніторингу договорів щодо прав людини приділили деяку увагу різним елементам належного управління. Загалом у коментарі № 12 щодо права на їжу Комітет з економічних, соціальних та культурних прав заявив, що «належне управління є важливим для реалізації всіх прав людини, включаючи усунення бідності та забезпечення задовільної життєдіяльності для всіх». Комітет з прав дитини неодноразово розглядав питання спроможності урядів координувати політику в інтересах дитини та питання децентралізації послуг та вироблення політики. Він також розглянув корупцію як основну перешкоду для досягнення цілей Конвенції. Комітет з прав людини, як правило, вирішує питання, пов'язані із забезпеченням належних засобів правового захисту, належним чином та справедливим судовим процесом у контексті здійснення правосуддя в кожній державі. Він регулярно підкреслює важливість

¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (Дата звернення 12.02.2020)

незалежних та компетентних суддів для належного захисту прав, викладених у Конвенції.

Запровадити систему управління якістю - стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість та забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку. 31 жовтня 2018 року в Херсонській обласній адміністрації було підписане розпорядження про створення робочої групи із забезпечення функціонування в апараті обласної державної адміністрації системи управління якістю, з метою забезпечення належного функціонування системи управління якістю в апараті обласної державної адміністрації у відповідності з ДСТУ. Поняття та принципи управління якістю, описані в цьому стандарті, дають змогу вирішувати проблеми, які ставить перед ними суспільство, що дуже змінилося за останні роки. Соціум, для якого сьогодні функціонує адміністрація, характеризується швидкими темпами змін, глобалізації, та перетворенням знань на головний ресурс. Якість роботи адміністрації має не лише задовольняти потреби користувачів, але і створювати загальну репутацію організації. Цей стандарт побудовано на принципах управління якістю, описаних в ISO 9000. Описи охоплюють виклад кожного принципу, обґрунтування важливості принципу для організації, деякі приклади вигод, пов'язаних з принципом, а також приклади типових дій для поліпшування дієвості організації під час застосування принципу.

Принципи управління якістю такі: орієнтація на замовника; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами. Цей стандарт сприяє прийняттю процесного підходу під час розробляння, запровадження та поліпшування результативності системи управління якістю для підвищення задоволеності замовника виконанням його вимог. Розуміння та керування взаємопов'язаними процесами як системою сприяє результативності та ефективності організації в досягненні її запланованих результатів. Цей підхід дає змогу організації контролювати взаємозв'язки та взаємозалежності процесів системи з тим, щоб уможливити підвищення загальної дієвості організації. Процесний підхід передбачає систематичне визначання процесів і їх взаємодій та керування ними з тим, щоб досягати запланованих

результатів відповідно до політики у сфері якості та стратегічного напрямку організації. Застосування процесного підходу в межах системи управління якістю уможлиблює:

- 1) розуміння та постійне задоволення вимог;
- 2) розглядання процесів з погляду створювання додаткових цінностей;
- 3) досягнення результативного функціонування процесів;
- 4) поліпшування процесів на основі оцінювання даних та інформації.

Ключовою концепцією політики у сфері якості 2020 року є безперервне вдосконалення та оптимізація управлінських процесів. Головною метою роботи апарату Херсонської обласної державної адміністрації є системне та високопрофесійне організаційне забезпечення управлінської діяльності з метою ефективного виконання обласною державною адміністрацією функцій та завдань у найкоротші або встановлені терміни, при найкращому використанні ресурсів: фінансових, кадрових, матеріальних, інформаційних та інших. Політика у сфері якості ґрунтується на таких основних принципах діяльності: чітке виконання вимог внутрішніх документів системи управління якістю, державних стандартів та інших нормативних документів; залучення працівників до управління якістю; процесний підхід - управління діяльністю та ресурсами як процесом; системний підхід - управління діяльністю як системою взаємозв'язаних процесів; розвиток працівників, підвищення їхньої компетентності та мотивації; постійне покращення діяльності.

Апарат Херсонської обласної державної адміністрації у своїй повсякденній діяльності задовольняє вимоги та завойовує довіру стейкхолдерів, забезпечуючи функціонування всіх процесів, пов'язаних із системою управління якістю, спрямовуючи свій потенціал на створення належного середовища, яке повною мірою здатне задовольнити потреби замовників; запровадження ефективної структури організації, яка б забезпечувала координацію діяльності та ефективну взаємодію підрозділів і посадових осіб установи; встановлення правил діяльності – регламентування діяльності, розроблення та прийняття відповідних документів; добір та професійну підготовку персоналу; контроль за виконанням планів; визначення алгоритмів для виконання відповідних видів робіт; управління

ризиками і можливостями для підвищення дієвості та поліпшення результативності системи управління якістю; постійне вдосконалення системи управління якістю.

У 2020 році перед апаратом Херсонською обласною державною адміністрацією стоять кількісні цілі у різних сферах, зокрема: відповідальність керівництва, моніторинг діяльності та безперервне вдосконалення, інформування громадськості, управління персоналом, господарське забезпечення, рівень задоволеності інформаційно-технічними ресурсами, розгляд звернень громадян, організаційна робота, розгляд документів вищих органів виконавчої влади, організацій, підприємств та установ з питань діяльності місцевих державних адміністрацій, правове забезпечення, протидія та запобігання корупції, мобілізаційна підготовка та мобілізація, матеріальна допомога працівникам, електронний документообіг, ведення Державного реєстру виборців.

Таблиця 2 – Кількісні цілі за показниками процесів системи управління якістю в апараті Херсонської обласної державної адміністрації на 2020 рік

Відповідальність керівництва	
Показник	Кількісні цілі
Рівень задоволеності працівників, бал	9 з 10
Відсоток виконання планів роботи, %	100
Рівень виконання кошторису на утримання, %	100
Управління персоналом	
Показник	Кількісні цілі
Плинність персоналу апарату ХОДА, %	20
Підвищення кваліфікації державних службовців апарату ХОДА, %	100
Проведення оцінювання результатів службової діяльності, %	100
Розгляд звернень громадян	
Показник	Кількісні цілі
Частка повторних звернень до загальної кількості звернень, %	0
Частка звернень, виконаних у встановлені терміни, %	100

Протидія та запобігання корупції	
Показник	Кількісні цілі
Відсутність корупційних правопорушень з боку працівників	так
Здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства в апараті обласної державної адміністрації та її структурних підрозділах, %	100
Електронний документообіг	
Показник	Кількісні цілі
Запровадження процедури створення, погодження і реєстрації доручень голови обласної державної адміністрації в системі електронного документообігу АСКОД, %	100
Зменшення кількості документів у паперовому вигляді, %	80

Таким чином, до кінця 2020 року Херсонська обласна державна адміністрація має покращити якість своєї роботи, що потягне за собою більш якісне обслуговування та вищий рівень якості надання послуг. Це буде гарним результатом як для мешканців області, так і для самої адміністрації, адже це підвищить її репутацію в очах вищих державних органах. А для громадян стане приводом пишатися своїм населеним пунктом та не боятися брати участь в розвитку та покращенні свого міста.

Державний службовець має служити народові, а не конкретній особі. Коли людина займає посаду в державному органі, то вона повинна усвідомити те, що її основний обов'язок працювати на благо країни та громадян. І будь-яка протиправна дія, яка суперечить цьому принципу, є злочином. Особа повинна бути патріотом, бажати, щоб країна розвивалась, а якість життя громадян була високою. Державний службовець має знати власні права та сумлінно виконувати обов'язки, дотримуватись чинного законодавства. Посадовець, як будь-який працівник, має нести відповідальність за те, що він робить. Представник держави повинен розуміти, що коли він буде порушувати закон, то це вважатиметься злочином, за який він буде відповідати. Та найголовніше – посадовець має любити свою роботу, мати бажання туди йти, та натхнення змінювати свою країну.

На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Процес становлення публічного управління в Україні повинен відповідати світовим рейтингам та тенденціям, які роблять акцент на публічності влади. Через те трансформуються завдання та функції державного управління: якщо раніше під управлінням розуміли лише діяльність вищих державних органів, то зараз це згуртована праця державного управління, місцевого самоврядування та громадян. Для ефективної реалізації публічного управління слід також дотримуватися принципів: верховенство закону, об'єктивність прийняття рішень, пропорційність, службова співпраця, ефективність. Органи публічної влади несуть відповідальність за виробництво публічних послуг, тим самим мають поліпшувати та спрощувати життя населення. Тому для ефективної реалізації публічного управління необхідне якісне кадрове забезпечення. Слід звернути увагу на рівень підготовки персоналу, а також зосередити зусилля на підвищення кваліфікації працюючих службовці. Важливим етапом є підбір персоналу - кадровій службі необхідно дізнатися які досягнення має претендент та які цілі ставить перед собою на цьому пості. Головне завдання органів публічної влади це задоволення населення та підвищення якості життя на певній території, тому робота державних службовців з надання публічних послуг є дуже важливою. Оцінивши якість роботи органів, необхідно прийняти рішення щодо напрямків розвитку установ.

2. Серед останніх популярних напрямів публічного управління слід підкреслити концепцію ефективного управління (Good Governance). Концепція ефективного врядування включає такі ознаки належного управління як прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чуйність. Взаємозв'язок між ефективним управлінням, правами людини та сталим розвитком було підкреслено міжнародним співтовариством у ряді декларацій та інших документах глобальної конференції.

3. Запровадити систему управління якістю - стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість та забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку, таку ж систему запровадила Херсонська обласна державна адміністрація у 2018 році. Головною метою роботи апарату Херсонської обласної

державної адміністрації є системне та високопрофесійне організаційне забезпечення управлінської діяльності з метою ефективного виконання обласною державною адміністрацією функцій та завдань у найкоротші або встановлені терміни при найкращому використанні ресурсів: фінансових, кадрових, матеріальних, інформаційних та інших.

4.3. Горизонтальна взаємодія в системі публічної влади: соціальна мобілізація населення задля сталого розвитку громад¹

Децентралізація та реформа державного управління є першочерговими реформами, прописаними в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», і основними задачами у рамках цієї реформи визначено побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи, як констатується в Стратегії, має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики². У цьому контексті важливим є дослідження горизонтальної взаємодії всередині системи державного управління, між ключовими акторами моделі державного управління з урахуванням інтересів громадян та задля перетворення держави в сервісну.

Проблемам розвитку моделей державного управління, зокрема з дослідженням горизонтальних зв'язків між їх учасниками у вітчизняному наковому дискурсі присвячено хоч і не так багато робіт³, проте дата їх публікації свідчить, що інтерес до цієї теми не

¹ Автори підрозділу: Чечель А.О., Зелінська М.М., Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна.

² Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 23.05.2020)

³ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І.