

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:  
ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯMECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE:  
FACTORS OF THE EFFICIENCY OF THEIR FUNCTIONING

У статті досліджуються чинники впливу на ефективність функціонування механізмів публічного управління. Автор ставить за мету – сформулювати чинники, які впливають із проблем, притаманних процесу впровадження реформи публічного управління та заважають ефективності функціонування механізмів публічного управління.

У ході дослідження виявлено основні проблеми, які притаманні процесу впровадження публічного управління в Україні, відповідно до державної Стратегії розвитку державного управління. А саме, чинниками, що стримують ефективну дієздатність механізму функціонування системи публічного управління в Україні є: 1) недостатній рівень стратегічного планування державної політики з урахуванням участі громадськості та моніторингу якості політики в цілому, несвоєчасність внесення змін до законодавчої і нормативно-правової бази, що у свою чергу впливає на формування та координацію державної політики в цілому; 2) застарілість методів функціонування та затягування переформатування державної служби та управління персоналом на засадах інноваційних методів управління; 3) непрозорість звітності про повсякденну діяльність органів влади із можливістю ознайомлення із організацією роботи та підзвітністю в структурі органів публічного управління, вільний доступ до інформації громадськості та її участь у перегляді деяких судових рішень; 4) низький рівень гарантування надання адміністративних послуг за європейськими стандартами якості, мережеве електронне урядування; 5) мало ефективне, невідконтрольоване громадській думці управління державними фінансами, що виключає можливість прозорості при формуванні та виконанні державного бюджету. А саме, недостатня участь зовнішніх аудиторів щодо державних закупівель, обліку й звітності виконання державних програм, тощо.

Крім того, проведене дослідження дає змогу узагальнити та сформулювати власні чинники, за допомогою яких формування та функціонування системи публічного управління стане ефективним. Зокрема, дієздатна система надання публічних послуг, високий рівень функціонування мережі електронного урядування, професійний кадровий потенціал службовців. У статті проаналізований кожен чинник, встановлено зв'язки між ними, окреслено умови для подальшого реформування та вдосконалення.

**Ключові слова:** механізми публічного управління, державне управління, органи місцевого самоврядування, публічне управління, Стратегія сталого розвитку, чинники ефективності.

The article examines the factors influencing the effectiveness of public management mechanisms. The author's goal is to formulate the factors that arise from the problems inherent in the process of implementing the public administration reform and hinder the effectiveness of the functioning of public administration mechanisms.

In the course of the study, the main problems inherent in the process of implementing public administration in Ukraine, in accordance with the State Strategy for the Development of Public Administration, were identified. Namely, the factors inhibiting the effective functioning of the mechanism of the public administration system in Ukraine are: 1) insufficient level of strategic planning of state policy taking into account public participation and monitoring of the quality of policy as a whole, untimeliness of changes to the legislative and regulatory framework, which in turn affects the formation and coordination of state policy as a whole; 2) the obsolescence of the methods of functioning and the delay in the reformatting of the civil service and personnel management on the basis of innovative management methods; 3) non-transparency of reporting on the day-to-day activities of authorities with the possibility of familiarization with the organization of work and accountability in the structure of public administration bodies, free access to public information and its participation in the review of some court decisions; 4) low level of guaranteeing the provision of administrative services according to European quality standards, network electronic governance; 5) low efficiency, not controlled by public opinion, management of state finances, which excludes the possibility of transparency in the formation and implementation of the state budget. Namely, the insufficient participation of external audits in relation to public procurement, accounting and reporting on the implementation of public programs, etc.

In addition, the conducted research makes it possible to generalize and formulate own factors, with the help of which the formation and functioning of the public administration system will become effective. In particular, an efficient system of providing public services, a high level of functioning of the e-government network, and professional personnel potential of employees. The article analyzes each factor, establishes connections between them, outlines conditions for further reform and improvement.

**Keywords:** mechanisms of public administration, state administration, local self-government bodies, public administration, Sustainable Development Strategy, efficiency factors.

УДК 351. 352/354  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.34.24>

**Олійченко І.М.**

доктор наук з державного управління,  
професор,  
професор кафедри менеджменту  
і державної служби  
Національного університету  
«Чернігівська політехніка»

**Молочко Т.В.**

аспірант кафедри публічного  
управління  
та менеджменту організацій  
Національного університету  
«Чернігівська політехніка»

**Постановка проблеми.** Публічне управління, як окремий вид управління в Україні, на сьогоднішній день зазнає значних змін. Вони стосуються не лише процесів трансформації всередині системи а і потребують ретельного

переосмислення з огляду на воєнну ситуацію в країні. Однак, необхідність якісних змін у перехідному періоді від державного до публічного управління, саме для мирного часу, насамперед стосуються усвідомлення необхідності ство-

рення науково-методологічного фундаменту публічного управління та його вирішальної ролі у процесах формування, ефективного функціонування на місцях, раціонального підходу до формування та розподілу місцевих бюджетів, раціональне використання кадрового потенціалу, людського й соціального капіталу тощо.

Враховуючи європейський вектор політики України, актуальним є дослідження ефективності функціонування механізмів публічного управління та виявлення чинників впливу, що заважають цілеспрямованому рухові держави до членства у Європейському Союзі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями становлення державного управління, функціонування органів місцевого самоврядування та розвитку публічного управління і адміністрування в Україні займалися чимало науковців. Серед вітчизняних вчених, праці яких нами вивчались у процесі написання даної роботи, хотілось би відмітити Л. Бойко, І. Малого, Т. Кондратюк, В. Куйбіду, М. Лахижу, О. Мельниченка, Н. Сорокіну та інших.

**Мета статті.** Метою даної статті є дослідження механізмів публічного управління у контексті чинників, які гальмують процес реформування публічного управління. Із поставленої мети випливає наступне завдання – сформулювати чинники, які впливають із проблем, притаманних процесу впровадження реформи публічного управління та заважають ефективності функціонування механізмів публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** В науковій літературі існують різноманітні теорії щодо проблематики впровадження вітчизняного публічного управління, тому досліджуючи становлення системи публічного управління в Україні можна зробити висновок, що завдяки сукупності негативних тенденцій система потребує якнайшвидшої модернізації на засадах застосування інновацій [7]. А саме:

інституційна структура апарату публічного управління не відповідає запитам суспільства й бізнесу, пріоритетам зовнішньої та внутрішньої політики України;

низька керованість та висока вартість публічного управління;

непрозорість та неякісність надання публічних послуг, відсутність своєчасного реагування на запити суспільства;

обмеження, закладені в структурі сучасних органів публічної влади, значно зменшують можливості для соціально-економічного і людського розвитку;

недостатня кількість високопрофесійних кадрів у системі публічного управління;

нехтування позитивними результатами напрацювань провідних науковців у галузі державного управління у процесах розробками й формуванням ефективною кадровою політики;

непоборна корупційна складова функціонування органів публічної влади;

низька конкурентоздатність країни щодо безпеки і якості державних інституцій;

відсутність інформації про впровадження новітніх науково-методологічних підходів чи застосування закордонних практик у діяльності публічного управління в Україні;

бюрократим у системі щодо застосування інновацій;

негативна громадська думка щодо діяльності органів публічної влади на всіх рівнях;

демографічна криза, старіння населення, зниження народжуваності, бідність, еміграція репродуктивного та висококваліфікованого населення держави;

монополія у праві використання земель, масова приватизація промислових підприємств, нераціональне використання промислових та земельних ресурсів;

військові дії на території держави і загалом воєнний стан в Україні.

Аналіз та узагальнення різних підходів дав можливість дійти висновку, що маса проблем, які зустрічаються на шляху розвитку публічного управління досить споріднені. Більш глобальні напрямки розвитку, що включають досить широкий спектр питань, зазначені у Стратегії сталого розвитку України до 2020 року та однойменному проекті Стратегії до 2023 року [11], на жаль на даному етапі політичної ситуації в Україні не мають шансів бути цілком вирішеними. потрібно у даному контексті також згадати й про те, що процес становлення України як розвинутої цивілізованої держави зіткнувся з певною кількістю проблем. Насамперед – відсутністю організаційного механізму публічного управління. Якщо більш точно, то ці проблеми пов'язані передусім із відсутністю чітко сформульованого організаційного механізму формування та функціонування системи публічного управління України. Серед зазначених проблем виділимо наступні:

досі існують дублювання або протиріччя у повноваженнях, завданнях, ресурсах між системою державного управління та місцевим самоврядуванням із середини, що безпосередньо впливає на ефективність та раціональність публічного управління на місцях;

наслідки тандему політики з економікою, слабке громадянське суспільство призвели до надзвичайних масштабів корупції на рівнях державного управління та місцевого самоврядування;

відсутність або недостатня кількість високопрофесійних кадрів, спроможних доводити доцільність і своєчасність проведення кардинальних реформаторських заходів у політичному, соціально-економічному, гуманітарному, військово-оборонному секторах державної політики, застосовувати інноваційні форми й методи управління кадрами, відповідальними за цей напрямок роботи;

інертність публічних службовців, занижена мотивованість щодо підвищення власної кваліфікації, самовдосконалення, розгубленість перед новими викликами і завданнями, низька система кадрової підготовки в цілому;

вдосконалення ефективності сучасного інституту публічної служби а також правового забезпечення діяльності службовців публічного управління [6].

З метою поліпшення ситуації, О. Мельниченко на полягає на доцільності діяти за наступним планом [8]:

1. Створення чіткої і зрозумілої цілі та засобів, за допомогою яких можна її досягти (що, навіщо, яким чином буде змінено);

2. Аналіз та діагностика об'єкта управління з виявленням осередків підтримки та спротиву змінам як всередині об'єкта так і зовні його;

3. Формулювання плану заходів для досягнення поставленої цілі;

4. Розумний і зважений розподіл обов'язків між усіма виконавцями, стимулювання і контроль їх діяльності;

5. Ефективне й цільове використання ресурсів, корекція з урахуванням можливих викликів та ризиків;

6. Контроль, моніторинг виконання й оцінка результатів виконання управлінських рішень;

7. Систематичний аналіз поточної ситуації і корекція відповідно до нових умов, викликів та можливостей.

Позитивом є те, що якість надання адміністративних послуг покращується і тому, що центрів надання даних послуг стає більше на місцях. Однак, негативним ще й досі є аспекти роботи таких центрів у режимі "єдиного вікна", які, безумовно, потребують модернізації [10, с. 146–157].

Погоджуючись із вищезазначеним та після проведеного дослідження, вважаємо за доцільне сформулювати узагальнені чинники, які, на нашу думку, сприятимуть вирішенню частини проблем функціонування системи публічного управління, а саме:

1. дієздатна система надання публічних послуг;

2. високий рівень функціонування мережі електронного урядування,

3. професійний кадровий потенціал службовців.

Отже, пропонуємо розробити план реалізації стратегічних напрямів формування публічного управління в Україні, що потребує негайного вирішення, максимально врахувавши позитивні практики та неузгоджені питання.

I. Завершення процесу впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг. Це передбачає обов'язкову наявність веб сайтів, де постійно надаватиметься та оновлюватиметься інформація про діяльність центрів з надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), перелік власне самих послуг, відповідальних осіб за певні сектори діяльності а також систематичне звітування про результати виконання тих, чи інших запитів суспільства. На виконання Закону України "Про адміністративні послуги", кожен ЦНАП має не лише працювати прозоро а і розміщувати інформацію про результати роботи на Єдиному державному порталі адмінпослуг. Відповідна служба має як самостійно, так і з залученням незалежних експертів вести постійний обов'язковий моніторинг правдивості, повноти, актуальності розміщеної на сайті інформації, яка надається ЦНАПами користувачам. [9]

II. Якість надання адміністративних послуг. Аналізуючи діяльність ЦНАПів в Україні, ми помітили неоднорідність у кількості і видах надаваних громадянам послуг. До прикладу, локомотивами у переліку адміністративних послуг, що надаються, є ЦНАПи міст Луцьк (353), Львів (263), Вінниця (256), Одеса (246), Івано-Франківськ (220). На цьому оптимістичний перелік міст, де надається понад 200 видів адміністративних послуг, можна завершити. Лише близько 100 видів адмін. послуг надаються більшістю цнапів населених пунктів України, і лише 5% наблизились до 200 видів [10]. Причина у недостатньо ефективній роботі щодо впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, слабка орієнтованість на потреби й запити заявників, низький рівень професійних фахівців.

До слова зауважити, аби підвищити рівень якості роботи ЦНАПів доцільно проводити моніторинг їх діяльності за відповідними критеріями, що даватимуть змогу дати реальну оцінку, а саме: організація роботи центру (графік прийому, характеристика самого приміщення ЦНАП, перелік надаваних послуг, можливість доступу до загальнодержавної мережі, підключенність до державних реєстрів тощо), електронний документообіг, електронна черга, можливість створення особистого електронного кабінету, супутні електронні сервіси й послуги.

III. Складність стосунків між центральними органами виконавчої влади (далі — ЦОВВ) та органами місцевого самоврядування. Ефективна робота ЦНАПів на місцях значною мірою залежить від політичної волі керівництва ЦОВВ, ступеню дотримання ними вимог чинного Законодавства України та відповідно делегування повноважень на місця. За висновками громадських незалежних експертів, найбільший опір щодо передачі повноважень спостерігається з боку Державної міграційної служби, Міністерства внутрішніх справ, Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Робота центрів ускладнюється ще й через відсутність доступу до видачі деяких відомостей, що знаходяться у власності згаданих ЦООВ. Так фактично зриває процес децентралізації надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин Державний земельний кадастр, до якого підключено лише 19% ЦНАПів, до Єдиного державного демографічного реєстру – 12,5%. Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і громадських спілок підключено 89,7% центрів надання адміністративних послуг, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 92,4% [9]. Стратегічно важливим є повсюдне електронне урядування, яку дозволить розширити можливості публічного управління шляхом залучення громадян у процес управління [1, с. 45].

До чинників, які стоять на шляху від одного етапу до наступного до ефективного публічного управління, українці називають:

1. Відсутня спорідненість вітчизняного законодавства та стандартів життя в Україні з європейськими нормами, стандартами та законодавством. Особливо у сфері ІКТ, інформаційної безпеки, захисту персональних даних.

2. Відсутність єдиної електронної бази доступу до різних установ, відомств і організацій та несумісність їх інформаційних систем. Це породжує дублювання функцій, особливо у збиранні первинної інформації. При цьому однією з вирішальних проблем є збільшення вартості розробок та експлуатації зазначених систем електронної комунікації.

3. Несистемний характер щодо державного впливу на галузь стандартизації для вживання (державні послуги громадянам, бізнесу, економіці, електронній комерції, освіті, кредитно-фінансовій сфері тощо).

4. Добровільне, неупереджене інвестування у сферу ІКТ є надто низьким, а отже важливою складовою вітчизняної економіки ІКТ назвати важко [4, с 312].

Однак, не все так песимістично у царині вітчизняного публічного управління. Ми все

ж спостерігаємо активний розвиток електронного уряду, набуває подальшого розвитку система електронного документообігу із використанням електронного підпису, працює електронний банкінг, електронна медицина (телемедицина), технології електронного урядування широко застосовуються в транспортній сфері, органах поліції, фіскальній службі, митниці, в судах. Довела свою ефективність електронна система “Дія”, громадяни і бізнес отримують послуги через систему “єдиного вікна”, тощо. Впроваджена адміністративна реформа сприяла активізації цих процесів.

У період докорінних реформ системи державного управління та переходу до публічного управління ще однією із проблем ефективності є стан професійної підготовки держслужбовців, осіб місцевого врядування, службовців публічного управління в цілому.

Загальними недоліками чинної системи підвищення кваліфікації державних службовців можна назвати:

– зміст навчально-методичного забезпечення курсу з підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” в більшій мірі відповідає цілям та завданням, направленим на навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– мотивація до навчання знижується ще й через недосконалий механізм визначення потреб у професійному навчанні та використанні знань у практичній площині;

– немає єдиної системи оцінювання, контролю й моніторингу якості освітніх послуг відповідно до європейських стандартів;

– для недержавних суб’єктів сектор надання освітніх послуг з професійного навчання є не конкурентним і часто закритим;

– бракує дієвого механізму координації дій різних суб’єктів професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад [8]. Це призводить до неефективного або нецільового використання ресурсів на професійне підвищення кваліфікації службовців та посадових осіб. Ціллю підвищення кваліфікації мала би стати зміна фокусу із підвищення кваліфікації на підвищення рівня компетентності, бажання навчатись новому, проходити стажування, ротацію, постійно підвищувати свій рівень шляхом самоосвіти.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, ході дослідження нами виявлено основні проблеми, які притаманні процесу впровадження публічного управління в Україні, відповідно до державної Стратегії розвитку державного управління. А саме, чин-

никами, що стримують ефективну дієздатність механізму функціонування системи публічного управління в Україні є: 1) недостатній рівень стратегічного планування державної політики з урахуванням участі громадськості та моніторингу якості політики в цілому, несвоєчасність внесення змін до законодавчої і нормативно-правової бази, що у свою чергу впливає на формування та координацію державної політики в цілому; 2) застарілість методів функціонування та затягування реформатування державної служби та управління персоналом на засадах інноваційних методів управління; 3) непрозорість звітності про повсякденну діяльність органів влади із можливістю ознайомлення із організацією роботи та підзвітністю в структурі органів публічного управління, вільний доступ до інформації громадськості та її участь у перегляді деяких судових рішень; 4) низький рівень гарантування надання адміністративних послуг за європейськими стандартами якості, мережеве електронне урядування; 5) мало ефективне, невідконтрольне громадській думці управління державними фінансами, що виключає можливість прозорості при формуванні та виконанні державного бюджету. А саме, недостатня участь зовнішніх аудиторів щодо державних закупівель, обліку й звітності виконання державних програм, тощо.

Крім того, проведене дослідження дало змогу узагальнити та сформулювати чинники, за допомогою яких формування та функціонування системи публічного управління стане ефективним. Зокрема, дієздатна система надання публічних послуг, високий рівень функціонування мережі електронного урядування, професійний кадровий потенціал службовців. У статті проаналізований кожен чинник, встановлено зв'язки між ними, окреслено умови для подальшого реформування та вдосконалення. Дана тема дослідження є багатогранною та торкається багатьох сфер життя, тому є досить перспективним напрямком для подальшого дослідження.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Антикризове управління національною економікою: монографія / за заг. ред. І. Й. Малого. Київ : КНЕУ, 2017. 368 с.
2. Бобко Л. О. Проблеми становлення та розвитку системи публічного адміністрування в Україні. *Державне управління удосконалення та розвитку*. 2018. №5. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/34.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/34.pdf) (дата звернення: 04.08.2023).
3. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 27.09.2016 №674 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
4. Кондратюк Т. В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць*. Серія "Управління". Київ. 2010. № 3. С. 297-305.
5. Куйбіда В. С. Розвиток публічного управління в Україні: виклики і можливості URL:[http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Internet\\_konf\\_DU-2020.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Internet_konf_DU-2020.pdf) (дата звернення: 20.08.2023).
6. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 208 с.
7. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. *Теорія та історія державного управління*. 2017. 1(51). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 04.08.2023).
8. Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України: Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1809/> (дата звернення: 10.02.2023).
9. Партнерство "Відкритий Уряд". Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad> (дата звернення: 22.07.2023).
10. Сорокіна Н. Добросесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *National law journal: theory and practice*. 2017, жовтень. URL: <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf>. (дата звернення: 12. 08.2023).
11. Про стратегію сталого розвитку України до 2030. Проєкт Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A> (дата звернення: 24.08.2023).