

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

\_\_\_\_\_ Свистун Іван Степанович \_\_\_\_\_

(прізвище, ім'я, по батькові)

УДК 351/327.01  
(індекс)

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**  
**ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄС**  
**В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ**

(назва роботи)

\_\_\_\_\_ (назва освітньої програми) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (шифр і назва спеціальності) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (підпис, ініціали та прізвище здобувача освітнього ступеня) \_\_\_\_\_

Науковий керівник Остап'як В. І. \_\_\_\_\_  
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

**Допущено до захисту**  
Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ (посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Рецензент \_\_\_\_\_  
(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

**Івано-Франківськ – 2023**

## АНОТАЦІЯ

### ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄС В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ. - Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

Досліджується законодавче регулювання та політичні інструменти, які використовуються головними міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС, РЄ, та ОЕСР, у контексті публічного управління в демократичних країнах. Важливою частиною дослідження є аналіз впливу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України. Ці документи відіграють ключову роль у формуванні напрямів розвитку України, включаючи оборонні, соціально-економічні, організаційні, політико-правові аспекти, а також встановлення принципів відповідальності влади.

Робота також займається визначенням нових принципів для розвитку публічного управління та адміністрування в Україні, які необхідні для європейської інтеграції країни. Вона включає аналіз внеску вчених та експертів із відповідних галузей, як міжнародних, так і вітчизняних, у розробці загальних принципів публічного управління та адміністрування.

**Ключові слова:** державне управління, інтеграція, партнерство, Україна, НАТО.

## ABSTRACT

### UKRAINE-EU RELATIONS IN THE CONTEXT OF THE ASSOCIATION AGREEMENT. - Manuscript.

Master's degree in specialty 281 "Public management and administration". - Ivano-Frankivsk National University of Oil and Gas. - Ivano-Frankivsk, 2023.

The study examines the legislative regulation and political tools used by major international organizations, such as the UN, EU, Council of Europe, and OECD, in the context of public administration in democratic countries. An important part of the research is the analysis of the impact of the Association Agreement between Ukraine and the EU, as well as the "Ukraine - 2020" Sustainable Development Strategy, approved by the Decree of the President of Ukraine. These documents play a key role in shaping the development directions of Ukraine, including defense, socio-economic, organizational, political-legal aspects, as well as establishing the principles of government accountability.

The work also involves defining new principles for the development of public administration and management in Ukraine, which are necessary for the country's European integration. It includes an analysis of the contributions of scholars and experts from relevant fields, both international and domestic, in the development of general principles of public administration and management.

**Keywords:** public administration, integration, partnership, Ukraine, NATO.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>9</b>
1.1 Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні .....	9
1.2 Принципи державного управління у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні.....	17
1.3 Основоположні принципи міжнародних зобов'язань України.....	35
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС.....</b>	<b>41</b>
2.1 Характеристика принципів публічного адміністрування .....	41
2.2 Система принципів публічного адміністрування.....	44
<b>РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....</b>	<b>54</b>
3.1 Ефективність принципів публічного управління.....	54
3.2 Адаптивність структури державного та публічного управління.....	65
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>75</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>80</b>

**Актуальність теми.** Законодавче регулювання та політичні інструменти, прийняті основними міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС, РЄ та ОЕСР, будуються на принципах, які є фундаментом публічного управління в демократичних країнах світу. Проте Конвенція ООН протидії корупції (UNCAC, 2003) і Принципи державної служби ЄС (2012), є відносно новими і спираються на принципи, які вже впроваджені в попередньо узгоджених документах, таких як цивільні та кримінальні конвенції Ради Європи про корупцію (1999 р.) та Рекомендацію РЄ про належне управління (2007 р.).

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала можливість у подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі.

На виконання зазначеної Угоди Указом Президента України (від 12.01.2015 року) схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», де визначаються вектори руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, а також відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Визначення принципів, що забезпечують фундаментальну основу для розвитку публічного управління та адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції України, вимагають зміни орієнтирів, які лежать в основі демократичних держав світу і які є необхідною умовою для вступу України до ЄС.

Авторами и розробниками загальних принципів для публічного управління та адміністрування країн-членів ЄС є вчені та експерти з відповідної галузі, зокрема: Д. Галліган, Дж. Зіллер, Ф. Кардона,

Х. Кітхенберг, Е. Паларік, У. Руш, Н. Тійс, Дж. Фурньє, Г. Хаммершмід, Дж. Шварце, та ін.

Група вітчизняних науковців переважно з державного управління, зокрема: В. Д. Бакуменко, Ю. В. Бакаєв, Н. В. Дацій, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, В. Я. Малиновський, В. В. Мамонова, Н. М. Мельтюхова, О. Ю. Оболенський, Є. О. Романенко, Л. Г. Штика, Ю. П. Сурмін, О. О. Усаченко, Н. В. Фоміцька, О. В. Червякова, С. В. Штурхецький та інші, які досліджували проблеми теорії та практики управління як явища і зокрема державного управління, запровадили класифікацію принципів та їх групи принципів для державного управління.

Водночас сучасні принципи формування ціннісних засад публічного управління та адміністрування все ще знаходяться поза увагою сучасних дослідників. Причиною цього виступає зміна орієнтирів у контексті євроінтеграції України, а це, у свою чергу, вимагає зміни принципів для виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є комплексний науково-теоретичний аналіз системи державного та становлення публічного управління в Україні та визначення механізмів адаптації принципів публічного адміністрування ЄС.

Реалізація поставленої мети зумовила вирішення наступних *завдань*:

- визначити сучасний стан розвитку публічного управління в Україні;
- охарактеризувати принципи державного управління у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні;
- з'ясувати основоположні принципи у міжнародних зобов'язаннях України, що визначаються чинниками зовнішнього та внутрішнього вектору розвитку держави;
- проаналізувати принципи публічного адміністрування в країнах-членах ЄС;

- визначити методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування;
- проаналізувати принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правових документах України;
- розробити модель впровадження принципів належного управління та адміністрування в систему публічного управління України;
- провести експертне оцінювання та визначити механізми впровадження принципів належного управління та адміністрування в систему публічного управління України;
- запропонувати науково-практичні рекомендації щодо впровадження принципів належного управління та адміністрування в систему публічного управління України.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що складаються у сфері удосконалення публічного управління в Україні.

**Предметом дослідження** є механізми адаптації принципів публічного адміністрування ЄС у систему публічного управління України.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети й ефективного вирішення завдань магістерської роботи під час вивчення інформаційні бази за темою дослідження використано методи системного аналізу та синтезу наукових досліджень. На засадах факторного аналізу сформульовано наукове завдання визначення механізмів адаптації принципів публічного адміністрування ЄС у систему публічного управління України. При визначенні концептуальних засад розвитку публічного управління в Україні використано методи аналізу та синтезу, зокрема логічного узагальнення, структурно-генетичного аналізу, аксіоматичний метод. За допомогою формально-логічного, нормативно-правового аналізу, індукції та дедукції здійснено аналіз принципів публічного адміністрування в країнах-членах ЄС та визначено механізми їх адаптації в систему публічного управління України.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає у теоретичному узагальненні і вирішенні актуального науково-теоретичного завдання –

визначення механізмів адаптації принципів публічного адміністрування ЄС у систему публічного управління України у контексті реалізації Угоди про асоціацію.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що основні положення та висновки магістерської роботи, зокрема наведені рекомендації, можуть бути використані у науково-дослідній роботі, навчальному процесі, законотворчому процесі, у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Структура та обсяг роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 86 сторінок, із них основного тексту 79 сторінок. Список використаних джерел містить 50 найменувань.

# РОЗДІЛ 1

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1 Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні

Публічне управління для сучасної України нове і ще не сформоване у свідомості суспільства явище, яке потребує визначення об'єктивних основ його виникнення. Спочатку розглянемо, що являє собою «управління» в широкому науковому розумінні.

На думку видатного вченого П. Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А. Файоля, можна сказати, що управляти державою - це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління трактується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату<sup>1</sup>.

Одним з найзначніших досягнень ХХ сторіччя є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф. Тейлор. Поняття «наукове управління» введено Л. Брандейсом у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління є: М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, В. Глушков, П. Друкер, Д. Дункан, У. Ешбі, Е. Мейо, М. Мескон, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Д. Форрестер та інші.

---

<sup>1</sup> Родченко Л.М., Родченко І.Ю., Червякова О.В. Розвиток механізмів самовпорядкування в системі державного управління: Монографія / Л.М. Родченко, І.Ю. Родченко, О.В. Червякова – К. : ТОВ «НВП» Інтерсервіс», 2019. – 176 с.

Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване у відповідності з встановленими загальними істинними та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання». За висловом відомого американського вченого Д. Дункана, наука управління - це, передусім інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія вирішення проблем. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Як зазначено у Енциклопедичному словнику з державного управління – це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Суб'єкт і об'єкт управління відрізняються за роллю у процесах прийняття та реалізації управлінських рішень та виконання основних функцій, до яких належать планування, організація, мотивація і контроль. Керуючим є суб'єкт, але специфіка побудови його структури та технологія діяльності визначаються особливостями об'єкта (керованої підсистеми). Рівень ефективності функціонування системи значною мірою визначається ступенем її співпраці. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального. Їх узагальнення дає можливість створити певне уявлення про сутність

управління<sup>2</sup>.

Таким чином в широкому науковому розумінні «управління» передбачає широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, передусім, результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем управління, зокрема, розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень в практику; залучення науковців до аналітичної роботи; підвищення рівня забезпеченості системами підтримки прийняття управлінських рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації. В умовах складності і масштабності проблем управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень - це лише кілька завдань з багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку відповідної галузі науки.

В Україні історично сформувалася окрема наукова галузь «Державне управління», яка з погляду системного підходу спрямована на вивчення процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. Що являє на думку В. Цветкова складну динамічну самокеровану систему, а управління ним як соціальну функцію, що виявляється у владно-організуючій діяльності,

---

<sup>2</sup> Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна, Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань<sup>3</sup>.

При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей.

В умовах, у першу чергу суспільних змін, відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Засновником публічного управління вважається Вудро Вільсон, якій у 1887 році в своїй статті «Дослідження адміністрації» визначає «публічне управління» як предмет адміністративного дослідження, щоб виявити, по-перше, те, що уряд правильно і успішно може зробити, і, по-друге, як можна зробити ці правильні речі з максимально можливою ефективністю і при мінімально можливої вартості або грошей або енергії<sup>4</sup>.

Пізніше англійським автором Д. Кілінгом у 1972 р. публічне управління визначається як «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу у громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо». До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші

---

<sup>3</sup> Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2001. 298 с. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2001-roku/cv-tkov-v.v.-gorbatenko-v.p.-demokratija-upravlinnja-bjurokratija-v-konteksti-modernizaciji-ukrajinskogo-suspilstva-monografija.-k.-institut-dergavi-i-prava-im.-v.m.-koreckogo-nan-ukrajini.html> (дата звернення: 04.11.2023)

<sup>4</sup> Woodrow, Wilson. June, 1887. The Study of Administration, *Political Science Quarterly*. 1887, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222. URL: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) (дата звернення: 04.11.2023).

суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень<sup>5</sup>.

Історичний розвиток та становлення американської системи публічного управління відбувався виходячи з процесів і функцій управління в спектрі повноважень держави (що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади), одночасно в поєднанні з приватними інституціями на відміну від європейської, де публічне управління розглядається як підгалузь права.

У західних демократіях наголошується про публічне адміністративне управління (Public Administration) або публічне адміністрування. Справа в тому, що публічне управління звичайно підкорялося політичній владі. Тому відношення між управлінням і політикою завжди досить складним, але переважно для їх вирішення з зростаючим більшістю суперечностей впорюються сучасні інформаційно-комунікативні технології. При цьому отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш активне входження у сферу політики, але виявляється нездатний до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

В енциклопедичному словнику з державного управління публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність<sup>6</sup>.

Водночас багато науковців, переважно з державного управління, мають власну думку щодо визначення публічного управління.

Зокрема, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і

<sup>5</sup> Трошинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

<sup>6</sup> Сурмін Ю.П., Трошинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль<sup>7</sup>.

А. Волков трактує публічне управління як владу, відкриту народу та його інтересам, публічну за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення.

У своєму визначенні публічного управління, О. Оболенський робить акцент на тому, що це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства<sup>8</sup>.

Більш вдале визначення, на ваш погляд, дали О. Амосов і Н. Гавкалова, які відмітили, що в сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють, окрім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме ухвалення нормативних документів і розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами<sup>9</sup>.

З наведених вище визначень важко встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного с цим адміністрування. Авторами розглядаються окремі аспекти публічного управління, водночас не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне принципи побудови управління. Можливо саме

---

<sup>7</sup> Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. С. 7.

<sup>8</sup> Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали науково-практичної конференції*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

<sup>9</sup> Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 2 (18). С. 7-13.

виходячи з такого підходу, складно в законодавчій системі визначити публічне управління, як таке. Але треба зазначити, що відповідно до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, визначена галузь знань «Публічне управління та адміністрування», а також спеціальність «Публічне управління та адміністрування».

Тобто у підзаконних актах вже є «Публічне управління та адміністрування», а в законах України, зокрема у спеціальних законах, таких як «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», та інших, цього немає.

Звернемося до Основного Закону України. Так згідно з Конституцією України Стаття 5. Наголошує про те, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»<sup>10</sup>.

У публікації О.В. Червякової «Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління» сучасну модель публічного управління в Україні визначається як взаємодію інституцій державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на засадах організаційно-правового механізму управління, який встановлений Конституцією України, законах та інших нормативно-правових актах<sup>11</sup>.

Так інституції державного управління представлені органами державної влади (в Україні – це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та інші органи державного управління в адміністративно-

---

<sup>10</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%E2%96-%E2%F0> (дата звернення: 12. 10.2023).

<sup>11</sup> Червякова О. В. Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління. *Проблеми модернізації України*. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. Вип.5, С. 17-19.

територіальних одиницях України; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи та силові органи.

Місцеве самоврядування в Україні в рамках Конституції і законів України гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення<sup>12</sup>. Також законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено система місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старосту, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

До інституції громадянського суспільства відносяться: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, які мають функції громадського контролю за діяльністю державного органу, сприяння у формування та реалізації державної політики. (Постанова КМУ № 996 остання редакція)<sup>13</sup>.

Взаємодія інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Тобто публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення

---

<sup>12</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.10.2023).

<sup>13</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3.11.2010 р. № 996. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 20.10.2023).

будувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує впровадження нового підходу, де методологічні аспекти державотворення визначатимуться на взаємодії і рівноправності як органів влади (інституцій державної влади) - так і суспільства (інституцій громадянського суспільства) в цілому.

Таким чином сучасне публічне управління в Україні можна розглядати як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

## **1.2 Принципи державного управління у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні**

Дослідження принципів державного управління створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні. Тому для розуміння принципів в державному управлінні перш за все, розглянемо, що являть собою принципи у широкому розумінні цього поняття.

Так сутнісна складова основи принципу полягає у вихідних положеннях теорії, вчення, науки, світогляду, а також у внутрішніх переконаннях людини, практичних, моральних й теоретичних засадах, якими вона керується в житті й діяльності.

Водночас принципи є специфічним поняттям, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Принципи є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності.

У юридичному словнику Принципи (франц. *principe*, від лат. *Principium* - начало, основа) визначаються як<sup>14</sup>:

1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактне відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього.

2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки).

У деяких аспектах схоже визначення дається в енциклопедичному словнику з державного управління, де принципи визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього як дія до причини або як наслідки до підстави.

Для розвитку сучасного публічного управління характерним залишається використання принципів, які були впроваджені в систему державного управління та управління в цілому, і які виступають базисом формування, організації, функціонування органів державного управління та відображають сутність і реальність процесів державного управління.

---

<sup>14</sup> Волошин Ю. О. Юридичний енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip> (дата звернення: 19.10.2023).

Треба зазначити, що принципи управління, як такі, характеризуються двома ознаками:

а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей;

б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях)<sup>15</sup>.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець А.Файоль. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї вчений визначив чотирнадцять принципів адміністративної діяльності:

- 1) поділ праці,
- 2) повноваження і відповідальність,
- 3) дисципліна,
- 4) єдиноначальність,
- 5) єдність керівництва,
- 6) підпорядкування особистих інтересів загальним,
- 7) винагорода,
- 8) централізація,
- 9) ієрархія (скалярний ланцюг),
- 10) порядок,
- 11) справедливість,
- 12) стабільність штату,
- 13) ініціатива,
- 14) корпоративний дух.

Зазначені вище принципи, доповнені функціями персоналу в організації, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної

---

<sup>15</sup> Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст.голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

структури як основу, на якій формуються організації та здійснюються управлінські завдання.

Розкриваючи принципи управління О.В. Жадан визначає принципи управління як систему базових положень, ідей, правил, згідно з якими здійснюється діяльність працівників у тій чи іншій сфері суспільного життя. Принципи управління відображають закономірності функціонування соціальних спільнот<sup>16</sup>. Далі автором пропонується принципи управління умовно поділяють на загальні і приватні.

Загальні принципи управління включають: поділ праці (спрямований на управління спеціалізацією працівників у процесі діяльності); узгодженість особистих і суспільних інтересів (дії керівництва спрямовані на максимальне врахування інтересів працівників і суспільних інтересів); єднання персоналу (здатність об'єднувати зусилля для ефективного вирішення практичних завдань; постійна координація зусиль, стимулювання старанності, використання здатності всіх і винагорода заслуг кожного); дисципліну (вимоги до дисципліни залежать від її характеру та місця в системі суспільних, виробничих відносин; залежно від цього виділяють трудову, службову та суспільну дисципліну); справедливості і рівності (рівність прав і зобов'язань осіб, що перебувають на одному рівні та дотримання їх); адаптації до нових умов діяльності (вимагає інтенсифікації роботи персоналу, переоцінки накопиченого досвіду роботи, подолання сталих стереотипів у зв'язку із новими умовами діяльності); професіоналізму і компетентності (поєднання професіоналізму – високого рівня підготовки кадрів та компетентності як найвищої форми прояву професійності, коли працівник діє самостійно, відповідально та реалізує знання та досвід у своїй діяльності); стійкість складу персоналу (дотримання цього принципу полягає в збереженні стійкості персоналу, його здатності до оновлення форм і методів роботи відповідно до

---

<sup>16</sup> Жадан О.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 576

вимог часу); ефективність (порівняння витрат і конкретного результату діяльності. Працювати ефективно означає досягти максимального результату за мінімальних витрат). Більшість перелічених принципів була запропонована класиком науки управління – Анрі Файолем і належить до загальних організаційних принципів.

До приватних принципів управління відносять такі: підбір кадрів (відповідно до професійних, ділових, моральних якостей), планування (необхідність стратегії та тактики у використанні персоналу з максимальною ефективністю для організації), ротація кадрів (спадкоємність у діяльності персоналу, підтримання кваліфікації), конкуренція (передбачає конкурсну систему відбору кадрів), стимулювання (підвищенню продуктивності праці сприяє справедлива її винагорода), виховання (формування почуття відповідальності, поваги, відданості у працівників).

На практиці принципи управління відображають політичні, соціально-економічні та культурні умови, що склалися та розвиваються в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують та розв'язують зв'язки як між об'єктами і суб'єктами управління, а також всередині кожного з них. Ці принципи визначають властивості, які притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, процесам, явищам. Тобто принципи управління відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління і покладені в основу принципів державного управління.

Розглянемо докладніше ці принципи, що відображають реальність процесів державного управління в Україні.

Як зазначається у енциклопедичному словнику з державного управління: «... У державному управлінні Принцип розглядається як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру і інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Принципи державного управління ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і

методологічних аспектах державно-управлінської діяльності, відображають найбільш суттєві, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні. Найбільш відомими є такі Принципи державного управління:

- об'єктивності (необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку);
- демократизму (визначає роль народу як носія і джерела влади); правової регламентації (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, Принципів державного управління);
- поділу влади (передбачає поділ влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову);
- публічності (забезпечує взаємозв'язок органів державного управління із суспільством, громадянами).

Група науковців з державного управління, зокрема: Ю.П. Сурмін, О.Ю. Оболенський, В.Д. Бакуменко, Ю.В. Бакаєв, В.П. Козуб, В.В. Корженко, В.Я. Малиновський, Н.М. Мельтюхова, П.М. Петровський, Н.В. Фоміцька, О.В. Червякова, С.В. Штурхецький, які досліджували проблеми теорії та практики управління як явища та зокрема державного управління, розглядаючи питання класифікації принципів, наводять такі їх групи принципів для державного управління, виходячи з системного підходу: - адміністративно-правові принципи державного управління; системно-цільові принципи державного управління; системно-функціональні принципи державного управління; системно-організаційні принципи державного управління; адаптивні принципи державного управління.

До загальновизнаних відносять схожі за групами принципи державного управління, зокрема:

- структурно-цільові;
- структурно-функціональні;
- структурно-організаційні;
- структурно-процесуальні.

На практиці принципи державного управління набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності відповідно до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві.

Водночас низка вчених з державного управління розглядають окремі категорії принципів за своїм призначенням у системі державного управління.

Зокрема, В.Д. Бакуменко визначає принципи державного управління як прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління. Серед найбільш відомих такі принципи державного управління: *об'єктивності, універсальності, випереджального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління, а також структурні принципи.* До принципів державного управління можна також віднести *принцип єдності економіки та політики за пріоритету політики, а також принцип поєднання загальних і локальних інтересів зі збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня*<sup>17</sup>.

Також Бакуменко В.Д. пропонує для державного управління *принцип оптимальності* як «... один з універсальних принципів управління, сутність якого полягає в найкращому виборі в певній ситуації. За Ю. Марковим, бути оптимальним завжди означає мати найвищу оцінку цільових установок, правильно оцінювати перспективу з погляду витрат і результатів. Оптимальність (пошук екстремуму певної функції або вибір найкращого варіанта з можливих), що досягається за допомогою економіко-математичного та соціально-математичного моделювання, можна класифікувати як строгу оптимальність. Оптимальність, що тією чи іншою мірою притаманна

---

<sup>17</sup> Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 564.

організованим соціальним системам, може бути класифікована як спонтанна. Остання проявляється у властивості вибірковості, тобто вибору найкращого варіанта з багатьох можливих варіантів динаміки системи. Для соціальних систем оптимальність управління – це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого міститься область неефективного, небажаного. Поняття оптимального управління ще має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Досягнення оптимальності залежить від цільових установок, ідеалів, норм, програм та цінностей суб'єкта діяльності. На практиці *принцип оптимальності* проявляється в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку та становлення шляхів і способів оптимізації». Також пропонується *принцип управління якістю рішень* – один із базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності рішень шляхом встановлення стандартів, відкритого спілкування (прозорість рішень), здійснення і одночасного запобігання надмірному контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання<sup>18</sup>.

Л.Г. Штика запроваджує для державного управління *принцип конкретності та вимірюваності цілі* – для кожної цілі має існувати критерій, який би дав змогу оцінити ступінь її досягнення. Якщо такого критерію немає, то неможлива реалізація однієї з основних функцій управління – контролю; *принцип обмежування цілей* – вимагає звуження кола вирішуваних проблем на користь підвищення їх розуміння та якісного розв'язання, що орієнтує на досягнення найбільшої можливої ефективності в деякій обмеженій сфері і тільки потім – на перехід до більш широкого кола проблем; *принцип раціональної структури управління* – вимагає врахування таких критеріїв, як: відповідність ланок управління функціям системи; найменше число рівнів

---

<sup>18</sup> Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.

(ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному рівні всіх необхідних функцій управління; концентрація функціональних ланок у структурних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; усунення дублювання функцій; мінімізація потоків команд з кожної ланки управління<sup>19</sup>.

М.Г. Свірін наголошує на *принцип політичної нейтральності державних службовців* (Principle of Political Neutrality of Civil Servants) – організаційно-функціональний принцип державної служби, який визначає поведінку службовців у відносинах з політичними інститутами громадянського суспільства в умовах демократичного політичного режиму. Сутність принципу полягає у попередженні (або розв'язанні) конфліктів інтересів, які виникають унаслідок політичної активності державних службовців, з метою забезпечити використання ресурсів органів державної влади (людських, матеріально-технічних, владних, організаційних тощо) в інтересах народу України і відповідно до законодавства. Реалізація *принципу політичної нейтральності державних службовців* є умовою для забезпечення конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, а також принципів державної служби: служіння народу та Українській державі, лояльності політичному керівництву держави, стабільності. У свою чергу, реалізація самого принципу політичної нейтральності потребує втілення на практиці принципів законності й верховенства права<sup>20</sup>.

Ю.П. Сурмін запропонував *принцип самоорганізації соціальних систем*, для державного управління, якій вимагає врахування основної системної властивості відкритої соціальної системи – здатності самостійного формування структури, функцій, механізмів взаємодії складових. Відображає один із двох основних аспектів системотворення в соціальних системах –

<sup>19</sup> Штика Л.Г. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.

<sup>20</sup> Свірін М.Г. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.

аспект самоорганізації (автомодельної зміни структури) та аспект управління (здійснення координуючого впливу при фіксованій структурі)<sup>21</sup>.

У розвиток самоорганізаційної спроможності державного управління покладені *принципи самовпорядкування* в державному управлінні, які надав І.Ю. Родченко, визначаючи їх як положення або правила, дотримання яких веде до кращого результату в державному управлінні чи у процесах самореалізації будь-якої соціальної системи<sup>22</sup>.

І.В. Козюра пропонує об'єднати державне управління та місцеве самоврядування у *принципи поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням* як низку положень взаємодії системи державного управління та місцевого самоврядування. Серед *принципів поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням* він визначає такі: поєднання вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівнях з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг, а також з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями, зокрема судово-правовою та муніципальною реформами; утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; створення належного політико-правового, фінансово-економічного і організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень (делегованих і самоврядних) у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого

---

<sup>21</sup> Сурмін Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 563.

<sup>22</sup> Родченко І. Ю. Механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. 3(58). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/1/08.pdf> (дата звернення: 24.10.2023).

самоврядування та встановлення гарантій діяльності відповідних службовців; запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи; визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування<sup>23</sup>.

В.В. Мамонова у визначенні *принципів місцевого самоврядування* докорінно визначає зміст, структуру, та основні категорії, що містяться у Європейській хартії про місцеве самоврядування, Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «... *принципів місцевого самоврядування*, що базуються на Європейській хартії про місцеве самоврядування, Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», має допомогти працівникам місцевого самоврядування краще зрозуміти теорію і практику місцевого самоврядування в Україні для їх ефективного впровадження в життя. *Принцип народовладдя* – закріплений ст. 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом, а народний суверенітет – невідчужуваний і недоторканий. *Принцип законності в організації і діяльності органів місцевого самоврядування* означає, що ця система місцевого самоврядування функціонує точно відповідно до законодавства України. *Принцип законності стосовно системи місцевого самоврядування* виявляється у двох формах: 1) забезпечення вимог законності в роботі територіальних сільських, селищних, міських громад, їх представницьких та

---

<sup>23</sup> Козюра І.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 570.

виконавчих органів; 2) забезпечення законності на їх території. *Принцип гласності* – забезпечує відкритий (публічний) характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичне інформування населення про цю діяльність для залучення широких народних мас до активної діяльності територіальних сільських, селищних, міських громад та їх виконавчих органів. *Принцип колегіальності* – означає таку організацію і діяльність відповідного колективного органу, коли до його складу входить відповідна кількість осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належить до компетенції колегіального органу, вирішують більшістю голосів на засадах колективного, вільного та ділового обговорення. Таке входження до складу колегії породжує виникнення відповідних при цьому рівних прав і обов'язків. Колегіальність передбачає не лише право, а й обов'язок депутатів активно брати участь у роботі ради та її органів, до яких вони вибрані. *Принцип поєднання місцевих і державних інтересів* – означає, що в Україні збігаються державні і місцеві інтереси. Український народ, який протягом століть боровся за свою державу, є єдиним джерелом влади і здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. *Принцип виборності в місцевому самоврядуванні* означає, що органи місцевого самоврядування формуються шляхом виборів. В Україні виборами формуються сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради; заміщуються посади сільських, селищних і міських голів. Згідно з чинною Конституцією України вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на чотири роки. Основний Закон передбачає як чергові (через 4 роки), так і позачергові (до закінчення терміну) місцеві вибори. Верховна Рада призначає чергові й позачергові вибори до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85 Конституції України). Чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів відбуваються одночасно, а позачергові можуть проводитися окремо. Крім цього, існують повторні вибори та вибори замість вибулих

депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. *Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством* – означає: правову самостійність органів місцевого самоврядування, що регламентується Конституцією України (ст. 140), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, Статутами територіальних громад, що регулюють діяльність сільських, селищних, міських громад, враховуючи їх історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості. Матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, що регламентується законодавством і базується на власному рухомому і нерухомому майні, на доходах місцевих бюджетів, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) та інших коштах. Земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної влади, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, є підтвердженням їх матеріально-фінансової самостійності. Місцеві бюджети є самостійними, вони не входять до Державного бюджету України та інших місцевих бюджетів вищого рівня (районних, обласних). *Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб* – означає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони повинні періодично, але не менш як два рази на рік інформувати населення про виконання програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету, про інші питання місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. *Принцип державної підтримки та гаранті місцевого самоврядування* означає, що на рівні Основного Закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування в нашій державі відповідно до Конституції України виявляється в наданні територіальним громадам та їх органам – радам – владно-управлінських повноважень. Україна не тільки визнає і гарантує місцеве самоврядування на

рівні свого Основного Закону (ст. 7), а й розглядає його як фундаментальну засаду устрою держави і суспільства. Місцеве самоврядування є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами, а тому має розглядатися як здійснення демократії на місцевому рівні. *Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування* – на конституційному рівні закріплює ст. 145 Основного Закону. Він має принципове значення на рівні забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки хоч би якою досконало організованою була система місцевого самоврядування, вона ніколи не стане повноцінною, якщо не буде спиратися на незалежну судову гілку влади. Це повною мірою узгоджується з Європейською хартією про місцеве самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування<sup>24</sup>.

Розподіл державної влади у визначенні принципів державного управління продовжує С.О. Кравченко, якій визначає групу спеціальних принципів у категорії *принципи організації виконавчої влади*, які характеризує як положення, дотримання яких сприяє кращій організації виконавчої влади. Серед них ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами країни; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів

---

<sup>24</sup> Мамонова В.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 566-568.

виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; ефективність, відкритість та добросовісність у роботі уряду та інших органів виконавчої влади<sup>25</sup>.

Окрему категорію спеціальних принципів державного управління, які зосереджені на організації самого процесу державного управління і об'єднані у *принцип раціональної організації процесів управління*, що передбачає загальні положення, дотримання яких забезпечує раціональну організацію процесів у системах управління запровадив В.Д. Бакуменко. До основних з таких принципів він пропонує: *пропорційність* – забезпечення ресурсами відповідно до пропускної спроможності різних робочих місць; *безперервність*, що характеризує відношення робочого часу до загальної довготривалості процесу; *паралельність*, що характеризує ступінь сумісності операцій у часі; *прямоточність*, що характеризує оптимальність шляху проходження предмета праці, інформації; *ритмічність*, що характеризує рівномірність виконання процесів у часі; *концентрація однорідних предметів праці*; *гнучкість*. До групи цих принципів також науковець відносить такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (*паралельності та зниження інтенсивності робіт*). До даної категорії також відносяться *принцип раціональної структури управління*, який являє - вихідні положення, що сприяють формуванню ефективних організаційних структур систем управління. Серед них принципи: *відповідності ланок управління його функціям*; *мінімізації кількості рівнів та ланок в ієрархії управління*; *зосередження на кожному рівні всіх необхідних функцій управління*;

---

<sup>25</sup> Кравченко С.О. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 569.

концентрації функціональних ланок у функціональних вузлах; чіткого виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізації потоків команд з кожної ланки управління. Автором зазначається, що у сучасній практиці управління широко використовується *принцип спеціалізації*, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це призводить до утворення цільових та функціональних органів, лінійних і допоміжних елементів. При формуванні нових підрозділів доцільно дотримуватися *принципу адаптації*, тобто підпорядкування на певний період становлення одній з вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів. В організації також важливим є дотримання *принципу інституційної ідентичності*, суть якого полягає у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням. Для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів, як правило, реалізується *принцип формалізації процедур*. Водночас американський учений Ф. Селзнік застерігає від квапливої формалізації процедур на стадії утворення організацій, коли відбувається її становлення та є загроза ізоляції керівництва від інших працівників у той час, коли такі контакти найбільш потрібні<sup>26</sup>.

Також для зазначеної вище категорії принципів державного управління важливим є низка основоположних *принципів прийняття управлінських рішень* як вихідних положень, що відображають раціональні та психологічні аспекти прийняття рішень у реальних умовах та включають такі положення. *Принцип індивідуальності*, відповідно до якого люди значно відрізняються за інтенсивністю та особливостями виявлення волі в їхніх діях, а тому використовують різні засоби прийняття рішень. *Принцип хороших рішень*, за яким приймати рішення, як правило, легко, важко приймати хороші рішення. *Принцип необхідних і достатніх умов*, за яким тільки вміння і бажання

---

<sup>26</sup> Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 571-572.

недостатньо, необхідно ще створити умови (політичні, економічні, організаційні та ін.), щоб приймати рішення. *Принцип різноманітності форм альтернатив*, за яким альтернатива може бути предметом, відношенням або дією. *Принцип різноманіття способів прийняття рішень*, який стверджує, що процес прийняття рішень може мати інтуїтивний, такий що ґрунтується на судженнях, або раціональний характер, відповідно й способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних. *Принцип професіоналізму*, за якого до успіху приводить точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією. *Принцип стратегічного мислення*, який передбачає, що в процесі вибору людина, яка приймає рішення, використовує систему правил, яка називається стратегією, програмою або планом вирішення завдання з урахуванням ризику. Згідно з *принципом суб'єктивної ймовірності* різні суб'єкти по-різному оцінюють ймовірності досягнення мети внаслідок різного ступеня вміння виділяти суттєві факти, і саме ця суб'єктивна оцінка ймовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень. За *принципом компромісу* необхідно приймати рішення з урахуванням усіх факторів, у тому числі небажаних. *Принцип своєчасності*, який наголошує на тому, що в деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором, наприклад, якщо має надійти необхідна інформація й фактор часу не є критичним. За *принципом адекватності модель прийняття рішень* має бути адекватною ситуації прийняття рішень, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; особливостям та можливостям моделювання та експериментів з цими моделями; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг, її професійному рівню. *Принцип ресурсного забезпечення управлінських рішень*, який наголошує на тому, що будь-яке управлінське рішення має бути забезпечене ресурсами, тому керівник повинен мати чітке уявлення як про сутність завдання, так і про наявні ресурси. *Принцип компенсації обмеженої раціональності індивідів*, який виходить з того, що однією з головних функцій організації є саме компенсація обмеженої раціональності індивідів. *Принцип ступеня свободи рішення*, що передбачає

можливість варіантності певного рішення, пов'язаного системними зв'язками з іншими рішеннями, насамперед, рішеннями вищих рівнів управління.

Сучасні принципи формування ціннісних засад державного управління, як зазначає В. М. Козаков у публікації «Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект» все ще знаходяться поза увагою сучасних дослідників<sup>27</sup>.

Причиною цього виступає зміна орієнтирів, зокрема як відзначає О.В. Червякова нова парадигма орієнтирів публічного управління передбачає модель суб'єкт-суб'єктної взаємодії як теоретико-методологічну основу становлення публічного управління (Public administration) в Україні<sup>28</sup>.

В контексті євроінтеграції України зміни орієнтирів та становлення публічного управління вимагає зміну принципів, які є основою демократичних держав світу і дотримання яких є обов'язковою умовою для України як підписанта Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part)<sup>29</sup>. Тобто, це стосується, у першу чергу, принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй<sup>30</sup>, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної

---

<sup>27</sup> Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект, Державне управління: удосконалення та розвиток 2010. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=229> (дата звернення: 08.10.2023).

<sup>28</sup> Червякова О.В. Нова парадигма орієнтирів публічного управління. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. №1, С. 171-175.

<sup>29</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. База даних «законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)(дата звернення: 10.08.2023).

<sup>30</sup> Статут ООН. Видано Департаментом громадської інформації ООН. URL: [http://www.un.org.ua/images/UN\\_Charter\\_Ukrainian.pdf](http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення 12.10.2023).

декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року<sup>31</sup>. Що далі в роботі ми розглянемо докладніше.

Таким чином, визначення принципів державного управління, що забезпечують фундаментальну основу для розвитку публічного управління та адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції України, вимагають зміни орієнтирів, які лежать в основі демократичних держав світу і які є необхідною умовою для вступу України до ЄС.

### **1.3 Основоположні принципи міжнародних зобов'язань України**

Відповідно до міжнародних зобов'язань України, а це, у першу чергу, стосується самого об'ємного і великого за всю історію незалежної України документу – Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у Преамбулі якого Сторони віддані дотриманню всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. А далі у Статті 1. «Цілі» Цілями асоціації є: «... сприяти, зберігати й зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського заключного акту Наради з безпеки та

---

<sup>31</sup> Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 25.11.2023).

співробітництва в Європі 1975 року, а також цілей Паризької хартії для нової Європи 1990 року».

Розглядаючи становлення та розвиток принципів публічного управління та адміністрування як основи демократичних держав, які дотримуються всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Гельсінського заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, що формує систему загальновизнаних принципів належного управління.

Так у Статуті Організації Об'єднаних Націй закладені принципи визначають досягнення цілей членами організації і стосуються основних положень документу, які регламентують склад, функції та повноваження органів, процедуру прийняття рішень у питаннях міжнародного миру та безпеки відповідно до принципів справедливості та міжнародного права; розвитку дружніх відносин між націями на основі дотримання принципу рівноправності та самовизначення народів; здійснення міжнародного співробітництва в сфері розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й у заохоченні та розвитку поваги до прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії.

У Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі (підписаний у Гельсінкі 1 серпня 1975 року і набрав чинності того ж дня) у декларації принципів, якими держави-учасники будуть керуватися у взаємних відносинах наголошується, що держави-учасниці «висловлюючи свою загальну прихильність принципам, які викладені нижче і які знаходяться відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, а також свою загальну волю діяти, у застосуванні цих принципів, відповідно до цілей і принципів

Статуту Організації Об'єднаних Націй; заявляють про свою рішучість поважати і застосовувати у відносинах кожного з них з усіма іншими державами-учасниками, незалежно від їх політичних, економічних і соціальних систем, а також їх розміру, географічного положення та рівня економічного розвитку, такі принципи, які все мають першорядну важливість і якими вони керуватимуться у взаємних відносинах» щодо:

- 1) суверенної рівності, поваги прав, притаманних суверенітету;
- 2) незастосування сили або загрози силою;
- 3) непорушності кордонів;
- 4) територіальної цілісності держав;
- 5) мирного врегулювання суперечок;
- 6) невтручання у внутрішні справи держави-учасниці;
- 7) поваги прав людини і основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії і переконань;
- 8) рівноправності і права народів розпоряджатися своєю долею;
- 9) співпраці між державами;
- 10) сумлінного виконання зобов'язань з міжнародного права.

Підсумковим документом Наради з безпеки і співробітництва в Європі, що відбувся в Парижі 21 листопада 1990 року є Паризька хартія для нової Європи (підписана 21 листопада 1990 року), де згадується про Гельсінський заключний акт, що відкрив нову епоху демократії, миру і єдності в Європі та наголошується про Десять принципів Заключного акта, які будуть провідною зіркою у просуванні до цього бажаного майбутнього, подібно до того, як вони висвітлювали шлях до поліпшення відносин протягом останніх п'ятнадцяти років<sup>32</sup>.

Щодо Загальної декларації прав людини ООН (прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року), в якій окремо не визначаються принципи, водночас, все положення цього

<sup>32</sup> Паризская хартія для новой Европы. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058) (дата звернення: 24.11.2023).

документу є основним завданням, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод людини і забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією<sup>33</sup> і покладені в основу наступних міжнародно-правових актів, в тому числі як визначені принципи цих документів.

Конвенцією Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97, зі змінами та доповненнями) приймаючи до уваги Загальну декларацію прав людини, проголошену Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року, гарантує кожному, хто перебуває під юрисдикцією Договірних Сторін, права і свободи, зокрема: право на життя, заборону катування, Заборону рабства і примусової праці, право на свободу та особисту недоторканність, право на справедливий суд, ніякого покарання без закону, право на повагу до приватного і сімейного життя, свободу думки, совісті і релігії, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднання, право на шлюб, право на ефективний засіб юридичного захисту, заборону дискримінації, відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації тощо. Ці положення також забезпечуються завдяки дієвій політичній демократії.

Незважаючи на те, що статтею 479 «Взаємозв'язок з іншими угодами» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (п.б.), передбачено «без шкоди для відповідних положень Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування

---

<sup>33</sup> Загальної декларації прав людини. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015)(дата звернення: 25.11.2023).

Європейського Союзу ні ця Угода, ні заходи, вжиті відповідно до неї, жодним чином не впливають на повноваження держав-членів розвивати двостороннє співробітництво з Україною або укладати, де це доцільно, нові угоди про співробітництво з Україною» наведені вище міжнародні документи, їх положення та принципи є основою євроінтеграційного вектору розвитку для України, а також при розробі зовнішніх та внутрішніх державних документів у прийнятті державно-управлінських рішень.

Адже порушення цих принципів та положень має негативні наслідки, зокрема, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод наголошено про Європейський суд з прав людини, якій може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права. Також у цьому документі У статті 46 «Обов'язкова сила рішень та їх виконання» йдеться про зобов'язання виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Остаточне рішення Суду передається Комітетові Міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням<sup>34</sup>.

В даному контексті необхідно зазначити, що дію принципу верховенства права визначено Конституції України (Ст. 8. Конституція України), також у статті 9. Основного Закону наголошено про те, що частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (Ст. 9. Конституція України). Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України»

---

<sup>34</sup> Загальної декларації прав людини. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015)(дата звернення: 25.11.2023).

встановлено порядок приєднання України до міжнародних договорів або їх прийняття, а саме<sup>35</sup>:

а) щодо договорів, які потребують ратифікації, - у формі закону України про приєднання до міжнародного договору або закону України про прийняття міжнародного договору, невід'ємною частиною яких є текст міжнародного договору; б) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені України, які не потребують ратифікації, - у формі указу Президента України; в) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені Уряду України, які не потребують ратифікації, - у формі постанови Кабінету Міністрів України. Також відповідно до цього Закону міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права, а загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими їх сторонами, здійснює Міністерство закордонних справ України. У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань України за міжнародними договорами Міністерство закордонних справ України інформує про це відповідно Президента України або Кабінет Міністрів України і вносить пропозиції щодо вжиття необхідних заходів. Таким чином основоположні принципи міжнародних зобов'язань України є обов'язковими для виконання, що закріплено Конституцією, законами України, і є чинником зовнішнього та внутрішнього вектору розвитку держави.

---

<sup>35</sup> Про міжнародні договори України: Закон від 29.05.2004 № 1906-IV. База даних «Законодавство України» /ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 02.10.2023).

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

#### 2.1 Характеристика принципів публічного адміністрування

Законодавче регулювання та політичні інструменти, прийняті основними міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС, РЄ та ОЕСР будуються на принципах, які є фундаментом публічного управління в демократичних країнах світу. Проте Конвенція ООН протидії корупції (UNCAC, 2003) і Принципи державної служби ЄС (2012), є відносно новими і спираються на принципи, які вже впроваджені в попередньо узгоджених документах, таких як цивільні та кримінальні конвенції Ради Європи про корупцію (1999 р.) та Рекомендацію РЄ про належне управління (2007 р.).

Тобто основні принципи демократії, як принципи верховенства права та представницького уряду, принципи чесності, прозорості, підзвітності та незалежності, принцип участі громадськості є обов'язковими для впровадження в систему публічного управління та адміністрування країн-членів ЄС.

Авторами и розробниками загальних принципів для публічного управління та адміністрування країн-членів ЄС є вчені та експерти з відповідної галузі, зокрема: Д. Галліган, Дж. Фурньє, Ф. Кардона, Г. Хаммершмід, Х. Кітхенберг, Е. Паларік, У. Руш, Дж. Шварце, Н. Тійс, Дж. Зіллер та ін.

Розглядаючи більш широку перспективу впровадження загально прийнятих принципів публічного управління, важливо зазначити, що не існує *acquis communautaire*, яка б встановила для країн-членів ЄС вимогу щодо об'єктивного, відповідального, чесного і прозорого державного сектору.

Єдиним обов'язковим юридичним інструментом, щодо загального регулювання запобігання корупції серед державних службовців та публічних

осіб, є UNCAC (United Nations Convention against Corruption). Можливі механізми їх реалізації описані в Технічному довіднику UNCAC, який має лише консультативну функцію.

У цій сфері ЄС, РЄ та ОЕСР прийняли такі інструменти м'якої політики, як кодекси поведінки, принципи, рекомендації та керівні принципи, які викладені в Типовому кодексі поведінки державних службовців Ради Європи та в Принципах ОЕСР з управління етикою в державній службі<sup>36</sup>. Вони залишають окремим державам-членам дискреційні повноваження приймати рішення про те, як і чи застосовувати їх на практиці.

Так основні принципи демократії, як принципи верховенства права та представницького уряду; принципи чесності, прозорості, підзвітності та незалежності; принцип участі громадськості знайшли своє відображення у принципах адміністративного права.

Хоча вираз і поняття адміністративного права (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) відрізняються від однієї національної системи до іншої, можна зазначити загальне визначення адміністративного права як сукупність принципів і правил, що застосовуються до організації та управління громадським правом, адміністрації та відносин між адміністрацією та громадянами.

Зазвичай виникають розбіжності між різними нормативно-правовими актами від конституції до окремих актів парламенту та окремих делегованих законодавчих актів, а також прецедентне право судів, що розглядають судові справи щодо публічного управління.

Це стосується таких країн, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Великобританія. Інші країни ввели в дію загальну кодифікацію адміністративних процедур, які збирають і намагаються систематизувати багато з цих принципів, зокрема Австрія (з 1925) Болгарія (з 1979), Данія (з

---

<sup>36</sup> Public service principles for the EU civil service. European Ombudsman. European Union, 2012.

1985), Німеччина (з 1976), Угорщина (з 1957), Нідерланди (з 1994), Польща (з 1960), Португалія (з 1991) та Іспанія (з 1958)<sup>37</sup>.

Протиріччя та невідповідність також викликають труднощі у визначенні цих принципів, негативно впливаючи на правозастосування. З точки зору прийняття закону, можливо, доцільно вдатися до «пустих концепцій» через їхню піддатливість, щоб вписатися в різноманітні ситуації.

З погляду поведінки державних (публічних) службовців та органів державної влади доцільно покладатися на здоровий глузд та шукати натхнення з консолідованої доктрини прецедентного права. Іншими словами, законна свобода дій не може функціонувати без загальних принципів адміністративного права, оскільки вони становлять свого роду протизвагу щодо дискреційних повноважень, віднесених до публічного управління.

Адміністративні правові принципи є не просто ідеями, заснованими на доброзичливості; вони закладені в установи та адміністративні процедури на всіх рівнях.

Публічне управління та адміністрування юридично зобов'язано дотримуватися ці правові принципи, які повинні підтримуватися незалежними контролюючими органами, системами правосуддя та судового нагляду, парламентським контролем та забезпеченням можливості для слухання та відшкодування фізичним та юридичним особам.

Якщо ми спробуємо систематизувати принципи публічного управління та адміністрування, основою яких є адміністративне право, спільне для західноєвропейських країн, то можна виділити систему принципів на засадах об'єднання основоположних принципів:

- 1) надійність і передбачуваність (правова визначеність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) підзвітність;
- 4) ефективність і результативність.

---

<sup>37</sup> Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28. European Commission. Brussels. 2017.

## 2.2 Система принципів публічного адміністрування

Відповідно з них можна вивести й інші принципи.

### *1) Принципи надійності та передбачуваності.*

Низка принципів і механізмів адміністративного права працюють на користь надійності та передбачуваності, що також називається правовою визначеністю чи юридичною безпекою дій та рішень державної адміністрації. Усі ці принципи спрямовані на викорінення свавілля у веденні державних справ.

Багатостороннім механізмом надійності та передбачуваності є Верховенство права (Rechtsstaat, Etat de droit), що приймає принцип «адміністрування через закон». Для публічного управління та адміністрування верховенство права означає, що державна адміністрація повинна виконувати свої обов'язки відповідно до закону; органи державної влади повинні приймати рішення, дотримуючись загальних правил або принципів, які застосовуються неупереджено до всіх, хто потрапляє у сферу їх діяльності.

Верховенство права виступає проти довільної влади, кумівства і інших відхилень. Верховенство права вимагає суворої ієрархії правових норм, що застосовуються незалежними судами, а також принципу, що державний орган, як правило, не наділений повноваженнями суперечити загальним правилам, встановленим і оприлюдненим в конкретному регуляторному рішенні.

Відповідне застосування верховенства права є поняттям правової компетенції, тому органи державної влади можуть вирішувати лише питання, до яких вони мають юридичну юрисдикцію. Компетентність у цьому контексті означає чітко і юридично надане право вирішувати питання або питання громадського інтересу, що юридично дозволяє державному органу не тільки приймати рішення з цього питання, але й зобов'язує його взяти на себе відповідальність. Компетентний державний орган не може зректись цієї відповідальності. У цьому сенсі юрисдикція (або компетентність) дорівнює відповідальності. Поняття компетенції суворо застосовується так, що рішення,

прийняте органом без юридичної юрисдикції, є недійсним і буде оголошене недійсним судами<sup>38</sup>.

Іншим механізмом, що діє на користь надійності та передбачуваності, є правовий принцип пропорційності. Пропорційність особливо актуальна у випадках обов'язкових замовлень на купівлю (або експропріації), через які особи позбавлені прав власності в інтересах суспільства. Поняття пропорційності було особливо розроблене Європейським судом у відповідності до вже встановлених у німецькому законодавстві ліній, і він увійшов до більшості європейських систем адміністративного права через канал права ЄС.

Ще одним з механізмів надійності та передбачуваності є принцип процедурної справедливості<sup>39</sup>, якій означає процедури, що забезпечують чітке та неупереджене застосування закону, а також увагу до соціальних цінностей, таких як повага до осіб та захист їхньої гідності.

Своєчасність у дії публічному управлінні рішуче підтримує принципи передбачуваності та надійності. Затримка у прийнятті рішень та вжиття заходів може викликати розчарування, несправедливість або серйозну шкоду як для суспільних інтересів, так і для приватних інтересів. Несовісність може бути як результат дефіциту ресурсів або відсутності політичної волі, але часто це пов'язано з неефективністю і некомпетентністю державних службовців.

Професіоналізм і професійна чесність на державній службі чітко підтверджують поняття надійності та передбачуваності в публічному управлінні, що передбачає упередженість (схильність до конкретного результату при оцінці певної ситуації, що призводить до невиправданого або несправедливого ушкодження загальних інтересів або права інших зацікавлених сторін). Втрата професійної незалежності свідчить про те, що посадова особа, яка не здійснює самостійності думки і судження, блокує

---

<sup>38</sup> European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

<sup>39</sup> Schwarze, J. The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice, in Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, 487 p.

належне розгляд справи по суті. Хабарництво, примус, неконтрольовані політичні амбіції та нестримне прагнення до просування - часті причини втрати незалежності. Проте, треба сказати, що незалежність державної служби не означає абсолютного права на вільне судження або думку. Існують професійні стандарти, які необхідно дотримуватись, а також дотримуватися законодавчих норм. Необхідно досягти балансу між цінністю незалежності та цінністю лояльності до законно правлячої влади.

## *2) Відкритість і прозорість.*

Відкритість і прозорість є інструментами верховенства права, рівності перед законом і підзвітності. Відкритість і прозорість дозволяють, з одного боку, кожному, на кого впливають адміністративні дії, знати його основу, а з іншого - полегшують зовнішню перевірку адміністративних дій органів нагляду.

Публічне управління повинно бути прозорим і відкритим. Тільки у виняткових випадках питання повинні бути таємними або конфіденційними, наприклад, такі, які дійсно впливають на національну безпеку або особисті дані, які не повинні розкриватися третім особам.

Насправді, лише деякі конкретні питання впливають на національну безпеку. Варто зазначити, що в ЄС, за винятком Швеції з кінця XVIII століття, традиційним стандартом державного управління було дискретність і секретність. Лише з 1960-х років у більшості країн ЄС розвивалася цінність відкритого уряду, і сьогодні вона розглядається як особливо важливий стандарт публічного управління. Раніше єдиним застосуванням принципу відкритості в більшості західних демократій було, з одного боку, принцип, що правові норми можуть вступати в силу тільки після публікації в офіційному бюлетені або журналі, а з іншого - про те, що адміністративні рішення може застосовуватися лише після того, як вони були офіційно надіслані та отримані зацікавленими особами.

Відкритість і прозорість в публічному управлінні мають дві специфічні цілі. З одного боку, вони захищають суспільний інтерес, оскільки вони

зменшують ймовірність поганого управління та корупції. З іншого боку, вони є важливими для захисту прав особи, оскільки вони дають підстави для прийняття адміністративного рішення, а отже допомагають зацікавленій стороні скористатися правом на відшкодування через апеляцію.

Відповідно до цього принципу всі адміністративні дії повинні бути мотивовані та підписані відповідним компетентним органом. Громадські реєстри повинні бути доступними для широкої громадськості. Органи державної влади, як правило, повинні ідентифікувати себе перед громадськістю, а державні (публічні) службовці повинні приймати певні обмеження на доходи від приватної діяльності, які повинні бути розкриті та дозволені заздалегідь у будь-якому випадку. Особливо важливим для застосування відкритості є обов'язок органів державної влади надавати причини своїх рішень.

Адміністративний акт або рішення повинні супроводжуватись обґрунтуванням. Ця заява надає міркування, за якими керується державний орган у формуванні свого рішення, і показує, зокрема, відповідність між фактами і те, як ці факти вписуються в сферу законодавства. Отже, вказування причин має включати факти та докази для них, а також застосоване правове обґрунтування. Подання підстав є надзвичайно важливим, коли заява від зацікавленої сторони відхиляється. У цьому випадку вказування причин має ретельно показати і обґрунтувати, чому аргумент або докази, подані стороною, не були прийняті.

Те, що є достатніми причинами, завжди є складним питанням в адміністративному праві, який часто подається на розгляд суду. Проте важливим моментом є те, що обґрунтування повинно передати підстави та достатній ступінь обґрунтування, щоб зацікавлена сторона могла підготувати апеляцію проти адміністративного рішення. Забезпечення мотиву адміністративних рішень є інструментом відкритості, прозорості та підзвітності.

### *3) Підзвітність.*

Взагалі, підзвітність означає, що одна людина або влада має пояснити та обґрунтувати свої дії іншому. Таким чином, в адміністративному праві це означає, що будь-який адміністративний орган повинен відповідати за свої дії іншим адміністративним, законодавчим або судовим органам. Підзвітність також вимагає, щоб жодна влада не була звільнена від перевірки або перегляду іншими особами. Це може бути здійснено через багато різних механізмів, включаючи розгляд судами, звернення до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспекцію спеціальною радою або комісією, а також перевірку парламентським комітетом, серед багатьох інших. Підзвітність сприяє тому, чи дотримуються принципи, такі як верховенство права, відкритість, прозорість, неупередженість і рівність перед законом. Підзвітність має важливе значення для забезпечення таких цінностей, як ефективність, результативність, надійність і передбачуваність державного управління.

Особливою характеристикою підзвітності у сфері адміністративного права є те, що вона забезпечується складним набором досить формальних процедур. Існує не абстрактна підзвітність, але дуже конкретні та юридично визначені питання, які необхідно врахувати через низку дуже конкретних процедур. Не дивно, що питання, які необхідно врахувати, стосуються, головним чином, того, наскільки чіткі принципи, закладені в адміністративному праві, поважаються державними службовцями та органами державного управління, з одного боку, а з іншого - наскільки добре юридичні процедури у прийнятті державно-управлінських рішень дотримуються.

Необхідний нагляд, щоб державна адміністрація була відповідальною, щоб адміністративні органи правильно використовували свої повноваження відповідно до закону і дотримувалися встановлених процедур. Інституції та механізми нагляду контролюють і перевіряють дії державних службовців та публічних осіб. Цілі нагляду полягають у оцінці того, чи державні органи виконують свої функції ефективно, ефективно та вчасно, і що принципи та процедури, викладені або окремими, або загальними нормами, підтримуються.

Іншими словами, нагляд спрямований на забезпечення адміністративного принципу «адміністрування через закон», оскільки це важливо для захисту як суспільних інтересів, так і прав окремих осіб.

Ці наглядові установи та механізми можуть мати різні форми: суди, прокурори, омбудсмени, внутрішній і зовнішній аудит, інспекції, органи регулювання, парламентські комітети, засоби масової інформації тощо.

Тобто, всі ці механізми та інститути спрямовані на ефективне зміцнення верховенства права, прозорості, підзвітності, ефективності та результативності як ключових принципів публічного управління та адміністрування. Іншими словами, вони спрямовані на захист прав особи, а також суспільних інтересів, на покращення якості прийняття рішень і, нарешті, на підвищення надійності, правової безпеки та законності державного управління.

Треба зазначити, що жоден інший сучасний соціальний орган чи інституція не має такої кількості та засобів нагляду та контролю, як публічне управління та адміністрування. Цей факт дає уявлення про особливу та делікатну роль, яку публічне управління та адміністрування відіграє в сучасних демократичних суспільствах.

#### *4) Ефективність і результативність.*

Один специфічний аспект підзвітності пов'язаний з ефективністю діяльності публічного управління та адміністрування.

Визнання ефективності та результативності як важливого значення для публічного управління та адміністрування є відносно недавнім. Оскільки держава стала виробником державних послуг, поняття продуктивності потрапило до державного (публічного) управління. Сьогодні внаслідок фіскальних обмежень у багатьох державах дедалі більше вивчається ефективна та результативна діяльність публічного управління та адміністрування у наданні послуг суспільству. Ефективність характеризується управлінською цінністю, яка полягає в тому, щоб підтримувати гарне співвідношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами.

Це пов'язане з результативністю, яке в основному полягає в забезпеченні успішної роботи державного управління у досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, встановлених законом та урядом. В основному це вимагає аналізу та оцінки державної політики, а також оцінки того, наскільки добре вони реалізуються державною адміністрацією та державними службовцями.

У конституціях європейських країн, таких як Іспанська (1978 р.), Ефективність і результативність публічного управління та адміністрування закріплюються як конституційні принципи, а також більш класичні принципи, такі як верховенство права, прозорість і неупередженість. Крім того, адміністративне право часто відноситься до економіки, ефективності та результативності (відомої як «три Е»), поряд з верховенством права, як принципів, які повинні головувати над діяльністю та рішеннями державного управління та державних службовців.

Ефективність та результативність як управлінська цінність може здатися конфліктною з верховенством права та належною процедурою як політично-демократична цінність. Керівники громадськості часто розглядають юридичні процедури як обмеження, що обмежують ефективність. Дотримання встановлених процедур може суперечити економічному використанню коштів і може негативно вплинути на співвідношення витрат і результатів адміністративної дії.

Цей конфлікт викликає велику кількість питань. Низка інституційних і правових рішень намагаються вирішити це протиріччя. Серед інституційних можна назвати процес передачі виробничої діяльності до приватного сектору, шляхом укладання контрактів, зберігаючи для державного управління роль формування політики та моніторингу контракту. З юридичної точки зору, прийняття широкого і складного ряду законів про державні закупівлі склалося як частина адміністративного права. Директива ЄС щодо державних закупівель виявилася важливим джерелом гомогенізації правових принципів на всій території ЄС.

Законодавство Європейського Союзу також вимагає ефективного адміністрування<sup>40</sup>, особливо стосовно застосування директив та положень ЄС. Це змусило кілька країн-членів змінити деякі свої внутрішні організаційні та адміністративні структури та механізми прийняття рішень, щоб мати можливість ефективно та результативно застосовувати європейське законодавство та, загалом, забезпечувати ефективну співпрацю з інституціями ЄС.

Розвиток публічного управління та адміністрування за вище зазначеними принципами є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління, основою для функціонування держави, визначає здатність уряду надавати державні послуги та сприяє підвищенню конкурентоспроможності та зростання. Вони також відіграють фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, надаючи можливість здійснювати найважливіші реформи та ефективний діалог з Європейським Союзом. Таким чином, критерії розширення ЄС визнають і підкреслюють необхідність для країн створити сильну національну систему публічного управління та адміністрування.

Увага уряду до конкретних принципів може відрізнятись в залежності від країни, залежно від структури управління в країні, адміністративної культури, попередніх реформ і ключових проблем конкретної країни. Структура моніторингу встановлює узгоджений набір вимог для всіх країн, надаючи кожній країні певну гнучкість у визначенні своїх завдань.

Таким чином розглядаючи основні принципи публічного управління та адміністрування в країнах-членах ЄС, можна визначити адміністративно-правовий механізм впровадження системи демократичних принципів публічного управління та адміністрування, які закріплені єдиним обов'язковим

---

<sup>40</sup> Preparing public administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers. No. 23 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml6143zd8pen.pdf?expires=1567089257&id=id&accname=guest&checksum=255AAEAB8699C7D1FD36B8D85A446D00> (дата звернення: 12.03.2023).

юридичним інструментом загального регулювання запобігання корупції серед державних службовців та публічних осіб країнах-членах ЄС, зокрема UNCAC (United Nations Convention against Corruption), описанням в Технічному довіднику UNCAC (який має консультативну функцію) та інструменти м'якої політики (прийняті у цій сфері ЄС, РЄ та ОЕСР), зокрема кодекси поведінки, принципи, рекомендації та керівні принципи, які викладені в Типовому кодексі поведінки державних службовців Ради Європи та в Принципах ОЕСР з управління етикою в державній службі.

Водночас не існує *acquis communautaire* для встановлення стандартів горизонтальних систем управління або національної системи публічного управління. Тому цілі та орієнтації реформи публічного управління в перспективі вступу до ЄС є менш чіткими. Проте з часом у демократичних державах з'явився загальний консенсус щодо ключових компонентів належного управління. Ці компоненти включають принципи верховенства права, надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну і управлінську компетентність, організаційну спроможність і участь громадян. Незважаючи на відсутність *acquis communautaire*, це консенсус встановив принципи публічного управління та адміністрування, які поділяють держави-члени ЄС з різними правовими традиціями та різними системами управління. Згодом ці принципи були визначені і уточнені через юриспруденцію національних судів і, відповідно, юриспруденцію Європейського суду.

Спільні принципи державного управління між державами-членами ЄС становлять умови на «Європейський адміністративний простір» (EAS), що містить низку загальних стандартів для дій у сфері публічного управління, які визначені законом і застосовуються на практиці через процедури та механізми підзвітності.

Країни, що подають заявки на членство в ЄС, повинні взяти ці стандарти при розробці своїх державних адміністрацій. Незважаючи на те, що EAS не є узгодженою частиною *acquis communautaire*, вона, тим не менш, повинна служити керівництвом реформ публічного управління в країнах-кандидатах. У

державних-членах ЄС ці стандарти разом з принципами, встановленими Конституціями, зазвичай вбудовуються або передаються за допомогою адміністративних законів, таких як акти адміністративних процедур, акти адміністративного процесу, закони про свободу інформації та закони про державну службу. Успішна реалізація та забезпечення виконання обов'язково залежать від горизонтальних структур та систем управління, таких як процедури адміністративних дій та механізмів для забезпечення відповідності діяльності державних службовців стандартам ЄС.

## РОЗДІЛ 3

### МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

#### 3.1 Ефективність принципів публічного управління

Загальноновизнано, що організація державного управління має глибокий вплив на його загальну ефективність і, отже, на її демократичну легітимність стосовно очікувань громадян.

Пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та політичні обставини впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

Основою функціонування держави та здатністю надавати якісні державні послуги щодо підвищення конкурентоспроможності та зростання є добре організоване державне управління, що в свою чергу є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління. Це також відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, можливості здійснювати найважливіші реформи та мати ефективний діалог з Європейським Союзом, що передбачає сильну національну державну адміністрацію, здатну дотримуватися Принципів належного врядування, а також ефективно транспортувати та впроваджувати *acquis* Європейського Союзу.

Концепція належного врядування поступово визначається країнами ЄС і включена до Хартії ЄС про основні права, зокрема ст. 41 (Хартії основних прав ЄС) визначає право на належне управління<sup>41</sup>:

1) Кожна людина має право на те, щоб його або її справи розглядалися неупереджено, справедливо і протягом розумного часу установами і органами Союзу.

2) Право кожної особи бути вислуханим, перш ніж приймається будь-яка індивідуальна міра, яка може негативно вплинути на неї; право кожної особи мати доступ до своєї справи, дотримуючись при цьому законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; обов'язок адміністрації давати обґрунтування своїх рішень.

3) Кожна особа має право вимагати від Співтовариства компенсації будь-якої шкоди, заподіяної їй установами або її службовцями при виконанні своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, що є загальними для законів держав-членів.

4) Кожна людина може писати до установ Союзу однією з мов договорів і мати відповідь на тій же мові.

Також Принципи включають такі компоненти, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічні та управлінські компетенції, організаційний потенціал, фінансову стабільність і участь громадян.

Незважаючи на те, що загальні критерії належного врядування є універсальними, принципи розроблені для країн, які прагнуть вступу до ЄС та отримують допомогу ЄС через Інструмент для надання допомоги до вступу (ІРА). Вимоги *acquis*, а також інші керівні принципи та інструкції ЄС є основою принципів у тих областях, де діє *acquis*. В інших сферах принципи впливають з міжнародних стандартів і вимог, а також з передового досвіду

---

<sup>41</sup> Charter of Fundamental rights the European Union. Article 41 «Right to Good administration». Official Journal of the European Communities (2000/C 364/01).

країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Це вимагає від країн забезпечити дотримання цих принципових вимог.

Увага уряду до конкретних принципів може відрізнятися в залежності від країни, залежно від структури управління в країні, адміністративної культури, попередніх реформ і ключових проблем конкретної країни. Водночас ступінь, до якої країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці Принципи на практиці, свідчить про здатність їх національної державної адміністрації ефективно впроваджувати *acquis* у відповідності до критеріїв, визначених Європейською Радою в Копенгагені (1993) та Мадриді (1995).

Оцінити стан державного управління в певний час, а також ефективність впровадження принципів публічного управління та адміністрування здійснюється шляхом моніторингу, який містить комплексний набір кількісних та якісних показників, зосереджуючись на передумовах успішної реформи (належні закони, політики, структури та процедури), а також на фактичну реалізацію реформ та подальших результатів (як виконує адміністрація на практиці). Зокрема, для кожного Принципу аналітична основа включає визначення методологічного підходу, що, в свою чергу, включає інформацію від адміністративних даних, опитувань, статистики для отримати збалансовану оцінку. Загальний підхід визнає, що жоден метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами в соціальній поведінці. Таким чином, індикатори складаються з сукупності суб-індикаторів, що використовують різні методології.

Водночас на засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною

службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами. Що, в свою чергу, сформувало групи принципів за основними напрямками, а саме:

- стратегічна основа реформ публічного управління;
- політика розвитку і координації;
- державна служба і управління персоналом;
- підзвітність;
- надання адміністративних послуг;
- управління державними фінансами;

Досягнення необхідного рівня державного управління вимагає проведення реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо реформи плануються та проводяться на фрагментарній та спеціальній основі, вони не можуть трансформувати систему управління та функціонування публічного управління та адміністрування. Досягнення результатів вимагає від урядів керувати та координувати виконання загального бачення реформ та встановлення пріоритетних цілей. Важливо підходити до реформ державного управління послідовно, з узгодженим планом та складати програму реформ з точки зору загального уряду.

Реформа державного управління - одна з найважливіших галузей горизонтальної реформи в кожній країні, оскільки вона забезпечує основу для здійснення інших політик. Це не менш важливо для країн-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки дає можливість будувати системи, які є надійною основою для впровадження законодавства ЄС.

Країни розвиваються з різною швидкістю та мають різні підходи до управління та впровадження реформ державного управління. Однак Принципи публічного управління та адміністрування забезпечують основні складові доброго управління та застосовуються до всіх країн.

Важливо, щоб реалізація реформ державного управління рухалася згори. Чітка робоча структура управління та координації є необхідною умовою успішної реалізації державної політики у цій галузі. Потрібно запровадити надійні механізми для забезпечення постійного потоку аналітичної інформації між міністрами та посадовими особами для інформування рішень щодо подальшої роботи. Крім того, міністри повинні інформувати громадян про хід та досягнення реформи, відповідно до комунікаційної стратегії. Повинен бути чіткий розподіл функцій та обов'язків між різними установами щодо розробки, прийняття, впровадження, моніторингу, звітності та оцінки проведення реформування.

Найважливішим фактором в реалізації політики реформами є рівень керівництва на політичному та / або вищому адміністративному рівні, що вимагає від ключових осіб, які приймають рішення, поділяти як розуміння, так і колективну прихильність до своєї мети та бажання розвивати ефективно функціонуючу державну адміністрацію - як необхідну умову для виконання інших політичних зобов'язань громадянам, бізнесу та зовнішні партнери.

Також необхідним є забезпечення чіткою дорожньою картою реалізацію окремих політик. Ці документи з планування повинні перетворювати пріоритетність на політичному рівні в чіткі цілі, встановлювати показники ефективності для вимірювання рівня досягнень, визначати дії та установи, відповідальні за їх реалізацію, виділяти необхідні ресурси та надавати іншу інформацію для реалізації порядку денного реформ. Під час розробки планових документів реалізація повинна підтримуватися адекватним фінансуванням, а загальний хід реформи потрібно контролювати, використовуючи дані про визначені показники ефективності.

Підготовка до вступу до Європейського Союзу та членства в ЄС повинна підтримуватися механізмами та можливостями планування, розвитку, координації та впровадження політики, що:

- забезпечує послідовне планування політики та координацію діяльності уряду, включаючи визначення пріоритетів стосовно питань вступу до ЄС та членства;
- створює суттєві та послідовні політики, доступні, економічно ефективні та фінансово стійкі;
- включає консультації з внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами;
- забезпечує належне впровадження, повідомлення та моніторинг політики;
- підтримує транспонування та впровадження законодавства ЄС у всіх секторах;
- закладає основи ефективного функціонування як країни-члена ЄС.

Інституційна структура центральних органів влади для виконання функцій планування та координації політики повинна забезпечити добре організоване та компетентне функціонування системи формування політики. Структура центральних органів влади визначається за допомогою ключових функцій, які зазвичай виконуються урядовим відомством / генеральним секретаріатом, міністерством, органом, відповідальним за відповідність законодавству, та органом, відповідальним за процеси євроінтеграції при виконанні планування політики, координації та функції розвитку. Інституційна установка всередині цих установ та між ними не повинна мати суттєвих прогалів і не повинна надмірно фрагментуватися. Структура центральних органів влади повинна мати повноваження та спроможність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням політичною системою, а також спроможність та повноваження щодо впровадження та виконання положень законодавчої бази.

Політичні та законодавчі результати уряду повинні плануватися відповідно до можливостей адміністрації та фінансових обставин уряду. Вони повинні бути узгодженими, зосереджуватись на пріоритетах та забезпечувати, щоб уряд працював та виконував свої обіцянки перед громадськістю. Уряд

повинен регулярно контролювати існуючу законодавчу базу, щоб гарантувати, що вона залишається актуальною.

Для забезпечення прозорого та юридично відповідного прийняття рішень, необхідно виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням урядовими рішеннями, а також спроможність та повноваження (юридичні, особисті та професійні) щодо впровадження та забезпечення виконання положення законодавчої бази та забезпечення прозорого, надійного, правового процесу. Робота уряду повинна контролюватися парламентом з метою постійного контролю за роботою уряду щодо його зобов'язань та узгоджених цілей.

Слід створити структури, які дозволять міністерствам виконувати свої стратегічні та законодавчі функції та створювати політику, яка забезпечує ті цілі, спрямовані на досягнення. Усі відповідні функції планування та розвитку політики та розроблення законодавчих актів повинні виконуватись у міністерствах, а для виконання зазначених функцій повинен бути достатньо кваліфікований персонал. Система повинна заохочувати регулярний діалог, щоб сформувати міждержавний погляд на те, як бажані результати відповідають мірі стратегічного напрямку уряду.

Повинні існувати процедури, які визначають чіткі ролі, обов'язки та підходи для розробки, реалізації та перегляду ефективності політики та законодавства та забезпечують ефективне визначення пріоритетності та послідовності діяльності. Цих процедур слід дотримуватися на практиці. Міністерства повинні мати функціонуючі системи та форуми для узгодження планування роботи, а також ресурсів.

Добре розроблена політика вимагає також оцінки ймовірних витрат та вигоди і пов'язані з ними довгострокові ризики для громадськості, приватних організацій чи організацій громадянського суспільства, навколишнього середовища та суспільства в цілому. Дослідження повинні існувати з самого початку, що політика необхідна і що вона буде вирішувати питання, створені для вирішення.

Політики повинні використовувати низку інструментів, щоб допомогти продумати та зрозуміти необхідність та наслідки запропонованих політичних рішень, а також допомогти уряду зважити відповідні докази щодо можливих наслідків таких рішень. Система / структура, яка явно цінує та найкраще використовує наявні докази, є ключовою для розробки політики та законодавства.

Слід запроваджувати безперервний процес, який підкреслює важливість ефективного впровадження політики та законодавства і забезпечує можливість контролю та оцінки наслідків і досягнення цілей.

Консультації покращують якість нової та існуючої політики та правил. Це може значно допомогти в оцінці потенційного впливу запропонованих змін політики. Отже, консультаційні процеси повинні бути вбудовані на ключових етапах розробки політики та законодавчого процесу, оскільки результати консультацій можуть впливати на остаточну розробку політики.

Процес розробки політики та процедури розроблення законодавчих актів повинні забезпечити зрозумілість, узгодженість та загальнодоступність законодавства.

Державна служба є однією з ключових складових державного управління. Юридично добре розроблена та добре керована система державних послуг дозволяє державі досягти належного рівня професіоналізму, стійкості та якості державних послуг у всіх частинах своєї адміністрації та надавати кращі послуги громадянам та бізнесу.

Для розвитку сучасної конституційної державної служби на демократичних засадах необхідним є наявність наступних умов:

- розділення між публічною сферою та приватною сферою;
- розмежування між політикою та адміністрацією;
- індивідуальна підзвітність державних службовців;
- достатній захист роботи, рівень оплати праці та стабільність, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;

- просування по службі та підвищення кваліфікації з урахуванням заслуг<sup>42</sup>.

Країни-члени Європейського Союзу прийняли різні підходи до державної / публічної служби, які, як правило, кореняться в історії їх відповідних держав і змінюються з часом. Низка країн, таких як Франція, Нідерланди, Іспанія та Швеція, мають державні послуги, що охоплюють кожного державного службовця та широку концепцію державної служби. Інші країни, такі як Австрія, Данія та Італія, обмежили сферу державної служби так званим «основним державним управлінням» (тобто міністерствами, поліцією, судовою владою, службою оборони та закордонних справ). Практично всі країни-члени ЄС підтримують подвійність між працівниками публічного права та працівниками трудового права. Однак загальна тенденція полягає в тому, що відсоток працівників трудового законодавства збільшується, а відсоток державних службовців зменшується, зосереджуючи державну службу переважно в основних сферах управління. Ще одна тенденція - до фрагментації публічної робочої сили на центральному, регіональному, місцевому та напівдержавному рівнях<sup>43</sup>.

Європейський Суд (The European Court of Justice (ECJ)) (справа 149/79), а також Європейська комісія (ЄК) та SIGMA використовували два критерії для визначення посад, які можуть бути зарезервовані для державних службовців:

- посади з державними повноваженнями та правовими повноваженнями щодо здійснення повноважень, наданих публічним законодавством, пропонувати публічну політику та регуляторні інструменти або надавати поради щодо них;

- посади, відповідальні за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів.

<sup>42</sup> European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: №. 27, OECD Publishing, Paris.

<sup>43</sup> The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. Luxembourg: EIPA, 2012. URL: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf) (дата звернення: 30.10.2023).

З використанням цих критеріїв можна розглядати такі посади державних служб:

- управління адміністративним органом;
- здійснення державного та адміністративного нагляду, а також проведення внутрішнього аудиту;
- забезпечення безпеки та конституційного порядку держави;
- постійна військова оборона держави та пов'язана з цим підготовка;
- провадження у правопорушеннях;
- дипломатичне представництво держави у зовнішніх відносинах;
- прийняття рішень, необхідних для виконання основних функцій конституційних органів (парламенту, президента, вищої аудиторської установи, омбудсмена та судів) та їх суттєвої підготовки або здійснення;
- змістовна підготовка чи реалізація рішень щодо прийняття політики, що належать до компетенції уряду, ради місцевого самоврядування, муніципалітету чи міського самоврядування.

Враховуючи принципи європейського адміністративного права, сукупність умов для публічної служби, що виконують основні функції держави, а також прецедентне право ЄЕС щодо визначення державних службовців, у цих Принципах у сфері управління людськими ресурсами. На державній службі SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) застосовує вузьку сферу державної служби, яка охоплює:

- міністерства та адміністративні органи, що звітують безпосередньо перед урядом, прем'єр-міністром або міністрами (тобто державна служба);
- адміністрації парламенту, президент і прем'єр-міністр;
- інші адміністративні органи на рівні центральної адміністрації, якщо вони відповідають за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів;
- незалежні конституційні органи, що звітують безпосередньо перед парламентом.

Таким чином обсяг державних служб у цих Принципах, не охоплює установи на рівні субнаціональної адміністрації та спеціальних видів публічної служби, виборних та політично призначених посадових осіб, а також допоміжного персоналу в адміністративних органах.

Також треба зазначити, що раціональне управління людськими ресурсами на державній службі залежить не лише від використання сучасних інструментів та методів управління персоналом, а й від раціональної політики, правової основи та інституційного налагодження. Основою для ефективного функціонування державної служби є стратегічна політика щодо управління персоналом на державній службі, а також адекватні законодавчі положення, що охоплюють необхідний обсяг державної служби та ефективну інституційну організацію.

Важливим є просування по службі (кар'єрне зростання) державних службовців з урахування заслуг, необхідних для максимально ефективної розробки та реалізації політики незалежно від змін уряду.

Побудовані на цьому принципі процедури прийому на роботу є необхідною умовою професійної державної / публічної служби, але вони повинні бути доповнені іншими інструментами управління персоналом, включаючи винагороду, оцінку ефективності, професійну підготовку та розвиток, заходи доброчесності та дисциплінарні процедури. Це необхідно й для залучення цінних працівників на державну службу, й для їх утримання та мотивації для досягнення стратегічних цілей держави.

Організація державної адміністрації має глибокий вплив на її загальну діяльність та, отже, на її демократичну легітимність стосовно очікувань громадян.

Треба зазначити, що не існує єдиної структури державного / публічного управління в різних країнах, на яку впливають конституційно-правовий контекст, адміністративна традиція, система контролю та політична кон'юнктура тощо.

### 3.2 Адаптивність структури державного та публічного управління

Однак, що стосується підзвітності (включаючи організаційну підзвітність), деякі умови вважаються необхідними для забезпечення того, щоб державні адміністрації виконували свої функції належним чином та ефективно, зокрема:

- раціональність (прагнення до ефективності та узгодженості, встановлення збалансованої системи контролю);
- прозорість (забезпечення широкої доступності інформації для громадськості та ясності щодо державно-управлінських рішень);
- підзвітність (зобов'язання організацій та окремих людей в межах їх обліку за свою діяльність, приймати відповідальність за них та розкривати результати);
- доступність (розмір і витрати для адміністрації відповідають і пропорційні ресурсам, потребам та можливостям країни).

Підзвітність означає, що кожна частина організації є внутрішньою підзвітністю, що інституція в цілому є зовнішньою підзвітністю політичній, судовій та соціальній системі та контролюючим установам і забезпечує широкий доступ до публічної інформації. Також підзвітність має ширший обсяг, що включає організацію адміністрації, відкритість та прозорість, внутрішню та зовнішню підзвітність та наглядові установи.

Тому державні установи повинні бути підзвітними (за загально визнаними критеріями), щоб гарантувати, що державна адміністрація задовільно виконує свої обов'язки. Основними елементами, необхідними для досягнення цього, є належна організація державної адміністрації, доступ до публічної інформації, відповідна система перевірок і протываг та ефективна система внутрішніх адміністративних оскаржень, а також незалежний нагляд та судовий перегляд адміністративних справ. Підзвітність повинна доповнюватися відповідальністю за рішення (або відсутність рішень) державних установ.

Відповідно до законодавства Європейського Союзу, країни-члени мають широку автономію щодо їх адміністративно-правової бази, організації свого державного управління та способу надання більшості послуг<sup>44</sup>. Не існує законодавства ЄС щодо встановлення стандартів для горизонтальних систем управління або національних державних адміністрацій. Однак необхідно забезпечити ефективне застосування законодавства ЄС<sup>45</sup> та рівне ставлення до громадян. Згідно зі статтею 41 Хартії ЄС «Право на добру адміністрацію» (Right to Good administration), «кожна людина має право неупереджено, справедливо та у розумний термін вирішуватися установами та органами Союзу своїми справами».

З часом між країнами-членами ЄС з різними політичними системами та правовими традиціями склався широкий консенсус щодо ключових складових належного врядування. Поняття доброї адміністрації було прогресивно визначено відповідно і включено до Хартії основних прав ЄС, зокрема:

1) Кожна людина має право неупередженим, справедливим та у розумний строк керуватись своїми установами та органами Союзу.

2) Право кожної людини бути почутим до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які вплинули б на нього чи її; право кожної особи мати доступ до своєї справи, дотримуючись законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; зобов'язання адміністрації мотивувати свої рішення.

3) Кожна людина має право змусити Співтовариство завдати будь-якої шкоди, заподіяної її установами або її службовцями при виконанні своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, загальних для законодавства держав-членів.

---

<sup>44</sup> Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>. (дата звернення: 30.10.2023).

<sup>45</sup> Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. URL: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (дата звернення: 17.10.2023).

4) Кожна людина може писати до установ Союзу однією з мов Договорів і повинна відповідати тією ж мовою.

Водночас принципи адміністративного права, які загальні для всіх країн ЄС, встановлюючи стандарти та надихаючи поведінку державних службовців, повинні бути закладені в інститути та адміністративні процедури на всіх рівнях адміністрації. Їх можна виділити наступним чином:

- надійність та передбачуваність (юридична визначеність);
- відкритість та прозорість;
- підзвітність;
- ефективності та результативності.

Громадяни та підприємства розглядають державний сектор як постачальника послуг, за який вони платять за рахунок своїх податків, і хочуть бачити надання вдосконалених послуг. Збільшення очікувань клієнтів та зміна демографічних показників, часто паралельно з бюджетними обмеженнями, означають, що ефективні та результативні реформи державного управління з посиленою орієнтацією на клієнтів стають все більш важливими у більшості країн.

Тому Принципи належного врядування у відносинах надання адміністративних послуг щодо ефективності, забезпечуючи захист осіб під час адміністративного судочинства.

Надання адміністративних послуг може бути визначено в широкому розумінні як усі контакти з державною адміністрацією, під час яких клієнти, тобто громадяни, резиденти та підприємства (надалі разом називаються громадянами), шукають дані, займаються своїми справами або сплачують податки. У цьому контексті орієнтацію на громадян слід розуміти як охоплення всіх контактів та всіх завдань, що виконуються державною адміністрацією, що стосуються громадян. Це широке визначення охоплює не лише контакти між державною адміністрацією та замовниками, але й правила, що регулюють ці контакти (тобто адміністративні процедури).

Одним з головних обов'язків публічної адміністрації є керування справами громадян та надання послуг ефективно та результативно. Ефективність значною мірою залежить від виконання очікувань клієнтів при дотриманні законодавчих положень. Результативність також передбачає забезпечення рівного доступу до послуг державного управління та ефективне надання цих послуг, економлячи і гроші, і час.

Принципи зосереджуються насамперед на центральній владі, але вони встановлюють істотні зв'язки з субнаціональним державним управлінням (місцевим самоврядуванням) та судовою владою. Основна увага приділяється горизонтальній політиці та загальному порядку, яким організація державного управління забезпечує надання адміністративних послуг, орієнтованих на громадян. Принципи не стосуються конкретних видів державної служби, таких як освіта та охорона здоров'я.

Принципи використовують поєднання законодавства ЄС та необов'язкових умов як орієнтирів. До них відносяться Хартія основних прав та Європейський кодекс добросовісної поведінки, принципи державної служби державної служби ЄС та Європейська конвенція про права людини. Принципи також покладаються на орієнтири та добрі практики країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Так розвиток належної адміністрації вимагає політичної відданості, бачення, стратегії, визначення пріоритетів і правильного послідовності дій. Це потрібно перетворити на практику, коли публічні послуги розробляються, надаються та постійно переглядаються виходячи з потреб користувача, а не для зручності адміністрації. Для цього мають бути створені належні механізми розробки та моніторингу політики. Також важливо, щоб підхід публічної адміністрації до надання послуг був узгодженим та ефективним, а також забезпечення рівного ставлення. Документи стратегічної політики та плани дій не самі по собі, а скоріше передумови надання громадянам якісних, легкодоступних послуг. Надійні адміністративні процедури, які застосовуються на практиці, є ще одним важливим елементом, але вони

повинні супроводжуватися постійним поліпшенням якості послуг та рівним доступом до них.

Уряд забезпечує свої економічні та соціальні цілі політики на благо громадян у рамках бюджету, який є фінансовою базою. Для правильного вибору та дотримання лімітів витрат, надійні системи управління державними фінансами (financial management (PFM)) є важливими для всіх елементів бюджетного циклу - від складання до виконання, включаючи закупівлі, контроль та аудит.

Щодо країн-кандидатів до Європейського Союзу та потенційних кандидатів очікується відповідна програма для вдосконалення всіх ключових аспектів PFM, щоб отримати користь від бюджетної підтримки сектору, що є механізмом надання допомоги в цих країнах. PFM, орієнтована на досягнення результатів реформ, які повинні відбуватися послідовно, а також відповідати унікальним обставинам кожної країни. Не існує підходу, який відповідає всім розмірам, але хороші системи PFM базуються на певних основних принципах та практиках.

Зокрема принципи зосереджуються насамперед на центральній владі. Місцеве самоврядування поширюється лише на вимоги загальнодержавних даних щодо складання бюджету та звітності. Збір та адміністрування податкових та інших ресурсів є важливими елементами PFM, а публікація Європейської комісії (ЄК) Фіскальні плани є шляхом до надійної, сучасної та ефективної податкової адміністрації<sup>46</sup> та Програми державних видатків і фінансової звітності (Financial Accountability (PEFA)) вимоги в цій галузі можна вважати стандартними.

Принципи враховують кілька міжнародних стандартів, таких як:

---

<sup>46</sup> Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/.../fiscal\\_blueprint\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf)(дата звернення: 24.10.2023).

- рамки ЄС для економічного управління (включаючи правила бюджетних рамок)<sup>47</sup>;
- горизонтальні критерії для галузевої бюджетної підтримки в рамках Інструменту передприєднання (Pre-accession Assistance - ПА);
- директиви ЄС щодо державних закупівель;
- Програми PEFA;
- Принципи бюджетного управління Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)<sup>48</sup>;
- Кодекс про фінансову прозорість Міжнародного валютного фонду (МВФ);
- Міжнародні стандарти вищих аудиторських установ (ISSAI) Міжнародної організації вищих аудиторських установ<sup>49</sup>.

Для належного управління державними ресурсами уряд повинен мати середньостроковий фінансовий план на основі цілей, які він хоче досягти, та наявних у нього фінансових ресурсів. Він також повинен забезпечити чітке відображення багаторічних витрат, щоб річний бюджет встановлювався в середньостроковому фінансовому горизонті. Такий підхід разом із довгостроковими оцінками у визначених сферах державних витрат (наприклад, на пенсії та охорону здоров'я) допоможе інформувати уряд, парламент та громадян про фінансові параметри та можливості для розробки нової політики.

В рамках бюджетного процесу важливо встановити реалістичні розподіли витрат, дотримуючись фіскальних правил та параметрів загальної межі зверху вниз. Не менш важливим є прогнозування доходів, оскільки

---

<sup>47</sup> Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085> (дата звернення: 17.10.2023).

<sup>48</sup> Principles of Budgetary Governance. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (дата звернення: 17.10.2023).

<sup>49</sup> Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations. INTOSAI Capacity Building Committee. URL: [http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing\\_the\\_issais\\_-\\_cbc\\_guide.pdf](http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing_the_issais_-_cbc_guide.pdf) (дата звернення: 17.10.2023).

неточний прогноз потенційного доходу може призвести до встановлення межі витрат на нестабільному рівні.

Управління готівкою є центральним для успішного моніторингу та контролю витрат протягом року. Він охоплює як доходи, так і витрати уряду. Неадекватні системи та інформація ускладнюють узгодження грошових потоків із розподілом витрат та дозволяють вчасно вжити необхідні заходи щодо їх виправлення.

Управління боргом також повинно здійснюватися на центральному рівні, що охоплює всю сферу загального державного управління, щоб уникнути несанкціонованих запозичень чи запозичень за неоптимальних витрат.

Надійні системи звітності фінансових даних, засновані на достовірній бухгалтерській інформації, є важливими для успішного контролю за державними витратами. Інформація про державні фінанси повинна публікуватися регулярно, щоб парламент і громадяни могли чітко бачити хід витрат та збирання доходів протягом бюджетного року.

Внутрішній контроль - це ключовий стовп механізму державного фінансового контролю (PIFC - public internal financial control) для країн, які бажають вступити до ЄС, зобов'язані здійснювати відповідно до законодавства ЄС. Деякі країни-члени ЄС переслідують ті самі цілі в рамках концепції громадського внутрішнього контролю. Внутрішній контроль поширюється на всі організації державного сектору. Хоча здійснення внутрішнього контролю є важким і складним завданням, чітко встановлені механізми управління фінансами та внутрішнього контролю за державними ресурсами є важливими для забезпечення їх ефективного, результативного та економічного використання. Ці домовленості повинні сприяти управлінській підзвітності та делегуванню повноважень на різні рівні управління з відповідною звітністю.

Ефективність функціонування регуляторної системи також забезпечує належну практику державних закупівель, яка вимагає надійної політики та регуляторної бази, а також інституційних структур та механізмів. Однак

функціонуюча та надійна система державних закупівель залежить не лише від її законодавчих та інституційних структур, але й від того, наскільки горизонтальна політика, правове та інституційне середовище вдається задовольнити конкретні потреби цієї системи. Це середовище включає, крім інших елементів, зовнішній аудит, фінансовий контроль, бюджетні правила та планування, адміністративні закони та закони про державну службу, законодавство про конкуренцію, комерційне право, законодавство про працю та екологічне законодавство.

Якість та спроможність проведення реформ у сфері державних закупівель в кінцевому підсумку виражається через сильну та обізнану політичну координацію на високому міністерському рівні в уряді та через центральні органи державних закупівель, що мають чіткий політичний мандат, повноваження та спроможність здійснювати їх завдання. Розробка та координація політики повинна характеризуватися чіткістю, узгодженістю та наступністю. Необхідно також організувати політичні відносини, спілкування та переговори про приєднання до ЄС. У той час як країни-кандидати зобов'язані перенести законодавство ЄС щодо державних закупівель у національне законодавство, вони також повинні дотримуватися належної практики ЄС у сферах, які не охоплені детальними положеннями Директив ЄС - не лише для отримання права на вступ до ЄС, а й до подальшого власного розвитку в умовах дефіцитних ресурсів та глобалізації. Важливим механізмом захисту законності та цілісності процесу закупівель є гарантування доступу до правосуддя організаціям та підприємствам, які беруть участь у публічних тендерах. Директива 2007/66 / ЄС (яка вносила зміни до Директив 89/665 / ЄЕС та 92/13 / ЄЕС) визначає основні вимоги до системи перегляду розгляду скарг, поданих незадоволеними учасниками тендеру: швидкість, ефективність та незалежність від замовників. Однак країнам-членам ЄС залишається вирішити питання щодо вибору адміністративно-правових рішень щодо організації системи перегляду, в результаті чого будуть реалізовані різноманітні моделі. Серед ключових факторів добре функціонуючої системи перегляду -

прозорість та ефективність процедур, інституційна спроможність, якість рішень та те, як вони реалізуються. Теми, що мають особливий інтерес у цьому відношенні, включають періоди зупинки, тимчасові заходи, неефективність договору або альтернативні штрафи, компенсацію збитків, вартість доступу до системи апеляцій, доступ до судового перегляду та опублікованих рішень<sup>50</sup>. Ефективна система державних закупівель ґрунтується на наявності професійної, орієнтованої на цінність та цілісності управління в межах замовників та суб'єктів, яка забезпечує співвідношення ціни та якості, проводячи всі ключові аспекти процесів закупівель професійно та економічно. Успішні операції з державних закупівель сильно виграють від використання певних інструментів та підходів, які можуть знизити трансакційні витрати в усьому процесі закупівель, забезпечити більш конкурентоспроможні ціни та спростити тендер і укладання контрактів для суб'єктів господарювання та економічних операторів. Основними інструментами, що представляють інтерес, є електронні закупівлі (які можуть включати електронні аукціони), рамкові угоди та створення центральних закупівельних органів і домовленостей. Державні закупівлі мають ризики корупції та шахрайства через велику кількість ділових операцій, які відбуваються. Пом'якшувальні заходи спрямовуватимуться на формування навичок і досвіду замовників. Іншою основною умовою економічної, ефективної та результативної системи державних закупівель є наявність відкритого, конкурентоспроможного та привабливого ринку для укладання державних контрактів. Привабливість ринку державного сектора для економічних операторів залежить від багатьох факторів, включаючи справедливість та відповідність критеріям кваліфікації та присудження, а також наявність механізму подання скарг.

---

<sup>50</sup> Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066> (дата звернення: 21.10.2023).

Ринок також повинен бути без бар'єрів для участі та дозволяти зацікавленим малим та середнім підприємствам брати участь там, де це мотивовано. Система підзвітності державних фінансових зобов'язань потребує незалежного та професійного контролю за управлінням державними коштами керівництвом SAI (supreme audit institution). У главі 32 процесу переговорів про вступ до ЄС йдеться про існування оперативно та фінансово незалежних SAI. Це вимагає існування SAI, що має тверду основу в конституції, відповідно до спеціального закону про SAI, заснованого на Лімській декларації<sup>51</sup> та функціонуванні відповідно до ISSAI Міжнародної організації вищих аудиторських установ. SIGMA прагнула визначити мінімальні вимоги діючої SAI у цій категорії. Законодавча база повинна дозволити SAI проводити аудит усіх державних фінансових операцій, незалежно від того, чи вони відображаються в національному бюджеті, а також проводити повний спектр аудиту фінансової діяльності, регулярності та ефективності, встановлених міжнародними стандартами. SAI повинен виконувати всі свої завдання відповідно до стандартів аудиту, забезпечуючи надійність та послідовність, приймаючи посібники з аудиту та застосовуючи ефективні процедури забезпечення якості. Своєчасне надання професійних та об'єктивних аудиторських звітів є ключовою умовою забезпечення достовірності установи. SAI турбується підзвітністю уряду та суб'єктів державного сектору загалом. У цьому контексті повинні бути встановлені належні процедури для контролю за виконанням аудиторських рекомендацій та коригування аудиторської діяльності у міру необхідності<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> The Lima Declaration defines Guidelines on Auditing Precepts, which should be implemented in each country. URL: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>. (дата звернення: 11.10.2023).

<sup>52</sup> Accession negotiations with the European Union. Chapter 32. Financial control. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en) (дата звернення: 21.10.2023).

## ВИСНОВКИ

1. Проаналізовано принципи публічного адміністрування в країнах-членах ЄС та визначено методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування; проаналізовано принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України.

Розглядаючи більш широку перспективу впровадження загально прийнятих принципів публічного управління, важливо зазначити, що не існує *acquis communautaire*, яка б встановила для країн-членів ЄС вимогу щодо об'єктивного, відповідального, чесного і прозорого державного сектору. Єдиним обов'язковим юридичним інструментом, щодо загального регулювання запобігання корупції серед державних службовців та публічних осіб, є UNCAC (United Nations Convention against Corruption). Можливі механізми їх реалізації описані в Технічному довіднику UNCAC, який має лише консультативну функцію. У цій сфері ЄС, РЄ та ОЕСР прийняли такі інструменти м'якої політики, як кодекси поведінки, принципи, рекомендації та керівні принципи, які викладені в Типовому кодексі поведінки державних службовців Ради Європи та в Принципах ОЕСР з управління етикою в державній службі. Вони залишають окремим державам-членам дискреційні повноваження приймати рішення про те, як і чи застосовувати їх на практиці.

Так основні принципи демократії, як принципи верховенства права та представницького уряду; принципи чесності, прозорості, підзвітності та незалежності; принцип участі громадськості знайшли своє відображення у принципах адміністративного права.

2. Хоча вираз і поняття адміністративного права (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) відрізняються від однієї національної системи до іншої, можна зазначити загальне визначення адміністративного права як сукупність принципів і правил, що застосовуються до організації та управління

громадським правом, адміністрації та відносин між адміністрацією та громадянами.

Водночас адміністративні правові принципи є не просто ідеями, заснованими на доброзичливості; вони закладені в установи та адміністративні процедури на всіх рівнях. Публічне управління та адміністрування юридично зобов'язано дотримуватися ці правові принципи, які повинні підтримуватися незалежними контролюючими органами, системами правосуддя та судового нагляду, парламентським контролем та забезпеченням можливості для слухання та відшкодування фізичним та юридичним особам.

Виходячи з цього можна виділити систему принципів на засадах об'єднання основоположних принципів, що є спільне для західноєвропейських країн, а саме:

- 1) надійність і передбачуваність (правова визначеність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) підзвітність;
- 4) ефективність і результативність.

3. Розвиток публічного управління та адміністрування за вище зазначеними принципами є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління, основою для функціонування держави, визначає здатність уряду надавати державні послуги та сприяє підвищенню конкурентоспроможності та зростання. Вони також відіграють фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, надаючи можливість здійснювати найважливіші реформи та ефективний діалог з Європейським Союзом. Таким чином, критерії розширення ЄС визнають і підкреслюють необхідність для країн створити сильну національну систему публічного управління та адміністрування.

При цьому увага уряду до конкретних принципів може відрізнятись в залежності від країни, залежно від структури управління в країні, адміністративної культури, попередніх реформ і ключових проблем конкретної країни. Структура моніторингу встановлює узгоджений набір

вимог для всіх країн, надаючи кожній країні певну гнучкість у визначенні своїх завдань.

4. Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування передбачають, насамперед, пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та врахування політичних обставин, що впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

Незважаючи на те, що загальні критерії належного врядування є універсальними, принципи розроблені для країн, які прагнуть вступу до ЄС та отримують допомогу ЄС через Інструмент для надання допомоги до вступу (ІРА). Вимоги *acquis*, а також інші керівні принципи та інструкції ЄС є основою принципів у тих областях, де діє *acquis*. В інших сферах принципи випливають з міжнародних стандартів і вимог, а також з передового досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Це вимагає від країн забезпечити дотримання цих принципових вимог.

5. Оцінка ефективності впровадження принципів публічного управління та адміністрування здійснюється шляхом моніторингу, якій містить комплексний набір кількісних та якісних показників, зосереджуючись на передумовах успішної реформи (належні закони, політики, структури та процедури), а також на фактичну реалізацію реформ та подальших результатів (як виконує адміністрація на практиці). Зокрема, для кожного Принципу аналітична основа включає визначення методологічного підходу, що, в свою чергу, включає інформацію від адміністративних даних, опитувань, статистики для отримати збалансовану оцінку. Загальний підхід визнає, що жоден метод вимірювання не може повністю охопити складні питання,

пов'язані з організаційними змінами та змінами в соціальній поведінці. Таким чином, індикатори складаються з сукупності суб-індикаторів, що використовують різні методології.

На засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики та координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні послуги та загальна систему управління фінансами. Це, в свою чергу, сформувало групи принципів за основними напрямками, зокрема: стратегічна основа реформ публічного управління, політика розвитку і координації, державна служба і управління персоналом, підзвітність, надання послуг, управління державними фінансами.

6. При аналізі принципів публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України треба зазначити, що стратегічний вектор євроінтеграційного розвитку України визначається наймісткішим і масштабним міжнародним документом за всю історію незалежності України - Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де дотримання всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначається на початку документу.

Розглянуті нами принципи публічного управління та адміністрування, основою яких є адміністративне право, спільне для західноєвропейських країн,

а саме принципи: надійності і передбачуваності; відкритості і прозорості; підзвітності; ефективності і результативності знайшли відображення в рамках проведення реформи державного управління, зокрема у законі України «Про державну службу» у принципах державної служби. На відміну від закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», де вищезазначені принципи практично не враховані або враховані частково.

7. Проаналізовані стратегічні документи України у своєму змісті не обов'язково виокремлюють загальноприйняті демократичні принципи, водночас вони просліджуються у текстах самих документів, як і законах України, які прийняті після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та спрямовані на виконання взятих в її рамках зобов'язань.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 2 (18). С. 7-13.
2. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.
3. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 564.
4. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 571-572.
5. Волошин Ю. О. Юридичний енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip> (дата звернення: 19.10.2023).
6. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст.голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна, Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Жадан О.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 576.

9. Загальної декларації прав людини. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015)(дата звернення: 25.11.2023).

10. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект, Державне управління: удосконалення та розвиток 2010. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=229> (дата звернення: 08.10.2023).

11. Козюра І.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 570.

12. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 25.11.2023).

13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0> (дата звернення: 12. 10.2023).

14. Кравченко С.О. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 569.

15. Мамонова В.В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 566-568.

16. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали науково-практичної конференції.* Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

17. Парижская хартия для новой Европы. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058) (дата звернення: 24.11.2023).

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3.11.2010 р. № 996. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 20.10.2023).

19. Про міжнародні договори України: Закон від 29.05.2004 № 1906-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 02.10.2023).

20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.10.2023).

21. Родченко І. Ю. Механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. 3(58). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/1/08.pdf> (дата звернення: 24.10.2018).

22. Родченко Л.М., Родченко І.Ю., Червякова О.В. Розвиток механізмів самовпорядкування в системі державного управління: Монографія / Л.М. Родченко, І.Ю. Родченко, О.В. Червякова – К. : ТОВ «НВП» Інтерсервіс», 2019. – 176 с.

23. Свірін М.Г. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.

24. Статут ООН. Видано Департаментом громадської інформації ООН. URL: [http://www.un.org.ua/images/UN\\_Charter\\_Ukrainian.pdf](http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення 12.10.2023).

25. Сурмін Ю.П., Трощинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

26. Сурмін Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 563.

27. Трощинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

28. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. База даних «законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)(дата звернення: 10.08.2023).

29. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 298 с. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2001-roku/cv-tkov-v.v.-gorbatenko-v.p.-demokratija-upravlinnja-bjurokratija-v-konteksti-modernizaciji-ukrajinskogo-suspilstva-monografija.-k.-institut-dergavi-i-prava-im.-v.m.-koreckogo-nan-ukrajini.html> (дата звернення: 04.08.2019).

30. Червякова О. В. Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління. *Проблеми модернізації України*. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. Вип.5, С. 17-19.

31. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. С. 7.

32. Штика Л.Г. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 562-563.
33. Accession negotiations with the European Union. Chapter 32. Financial control. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en) (дата звернення: 21.10.2023).
34. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066> (дата звернення: 21.10.2023).
35. Charter of Fundamental rights the European Union. Article 41 «Right to Good administration». Official Journal of the European Communities (2000/C 364/01).
36. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085> (дата звернення: 17.10.2023).
37. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: №. 27, OECD Publishing, Paris.
38. European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.
39. Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/.../fiscal\\_blueprint\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf) (дата звернення: 24.10.2023).

40. Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations. INTOSAI Capacity Building Committee. URL: [http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing\\_the\\_issais\\_-\\_cbc\\_guide.pdf](http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing_the_issais_-_cbc_guide.pdf) (дата звернення: 17.10.2023).

41. Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>. (дата звернення: 30.10.2023).

42. Principles of Budgetary Governance. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (дата звернення: 17.10.2023).

43. Preparing public administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers. No. 23 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml6143zd8pen.pdf?expires=1567089257&id=id&accname=guest&checksum=255AAEAB8699C7D1FD36B8D85A446D00> (дата звернення: 12.03.2023).

44. Public service principles for the EU civil service. European Ombudsman. European Union, 2012.

45. Schwarze, J. The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice, in Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, 487 p.

46. Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28. European Commission. Brussels. 2017.

47. The Lima Declaration defines Guidelines on Auditing Precepts, which should be implemented in each country. URL: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>. (дата звернення: 11.10.2023).

48. The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. Luxembourg: EIPA, 2012. URL: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf) (дата звернення: 30.10.2023).

49. Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. URL: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (дата звернення: 17.10.2023).

50. Woodrow, Wilson. June, 1887. The Study of Administration, *Political Science Quarterly*. 1887, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222. URL: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) (дата звернення: 04.12.2017).