

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка**  
**Міністерство освіти і науки України**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ЄСЕННІКОВ КИРИЛО ВІКТОРОВИЧ**

УДК 351.74:316.77:005.963.1

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ  
ДЛЯ УКРАЇНИ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

\_\_\_\_\_ К. В. Єсенніков

Науковий керівник: Шультга Марина Андріївна, доктор політичних наук,  
професор, професор кафедри державного управління Навчально-наукового  
інституту Публічного управління та державної служби Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

**Київ – 2024**

## АНОТАЦІЯ

*Єсенніков К. В.* Концептуальні засади забезпечення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Київський національний університет імені Тараса Шевченка, МОН України, Київ, 2024.

У дисертації розв'язана важлива науково-прикладна проблема, яка полягає в отриманні нових науково обґрунтованих результатів у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» щодо визначення концептуальних засад ефективності державного управління у ситуації своєрідного подвійного виклику, перед яким опинилася сучасна Україна – здійснення євроінтеграційного курсу в умовах війни та завдання післявоєнної відбудови вітчизняної державно-управлінської системи зокрема, та усієї системи життєдіяльності України – загалом.

У першому розділі дисертації обґрунтовано, що до концептуальних засад ефективності державного управління, окрім поняття і концепцій ефективності, слід віднесені концепт ефективності державного управління, методологічні підходи до оцінювання, чинники та національні моделі ефективності державного управління. Охарактеризовані відмінності між поняттями «ефективність», «результативність» та «дієвість». Ефективність державного управління визначені як такий його стан, що дозволяє одночасно отримати максимальну кількість благ і максимальну вигоду з наявних ресурсів. У державному управлінні мають місце такі рівні ефективності, як: внутрішній - раціональна поведінка суб'єктів державно-управлінської і зовнішній - якість наданих ними послуг. Своєрідним поєднанням цих рівнів є концепт ефективності державного управління, що тлумачиться автором як синонім професійності і затребуваності державного управління.

Охарактеризовані методи вимірювання ефективності державного

управління, - цільовий, композиційний, функціональний, поведінковий та множинний. Показано, що реальна практика такого вимірювання потребує комбінованого залучення зазначених методів заради підвищення рівня достовірності отриманих результатів. Охарактеризовані чинники, що забезпечують ефективність державного управління – культурний, політичний, освітній, інституційний, аналітичний і правовий. Доведено, що вирішальними серед них є інституційний та освітній, оскільки саме їхній динамічний взаємозв'язок здатний забезпечити, з одного боку, стабільність системи державного управління, а, з іншого, її швидку трансформацію з огляду на виклики часу.

Другий розділ дослідження присвячений розгляду особливостей основних моделей ефективності державного управління, - англо-американської та європейської. Якщо у першій переважають організаційно-технічні характеристики (конкурсний підхід у відборі державних управлінців, підвищення їхньої кваліфікації на регулярній основі, механізм їхньої індивідуальної відповідальності за власну ефективність), у європейській – ціннісні (соціальний добробут, соціальний захист, соціальне залучення споживачів державних послуг, а також суспільний контроль за ефективністю державно-управлінських рішень). Обидві моделі є взаємно проникними у пункті визначення освітнього чинника як вирішального для ефективності державного управління. А також базуються на спільних принципах, серед яких: рівність, професіоналізм і змагальність; справедливість і відсутність дискримінації за будь-якими ознаками; оплата праці залежно від якості роботи і стандарти етичної поведінки; навчання та підвищення кваліфікації; захист службовців від фаворитизму та політичного примусу.

Невід'ємним елементом європейської моделі ефективності державного управління є критерії цієї ефективності у країнах-кандидатах на членство у ЄС. Це, зокрема: верховенство права, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій і рішень; відкритість і прозорість, які забезпечують узгодженість адміністративних процесів і результатів із попередньо встановленими правилами; підзвітність публічної адміністрації іншим

адміністративним, законодавчим чи судовим органам; ефективне використання державних ресурсів та результативність у досягненні цілей політики. У більшості країн-кандидатів ці критерії передбачені конституцією, і транспонуються через низку нормативно-адміністративних документів, таких, зокрема, як: акти про державних службовців, акти про адміністративні процедури, акти про адміністративні спори, а також закони про бюджет і закони та нормативні акти щодо систем фінансового контролю, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель тощо. Визначені інваріантні завдання, що мають бути вирішені країнами-кандидатами для забезпечення ефективності своїх систем державного управління. А саме: урегулювання відносин між політикою і адміністрацією, децентралізація, прозорість і відкритість органів державного управління та запровадження якісних критеріїв в оцінці їхньої діяльності; суспільний діалог як елемент механізму відповідальності державних управлінців.

У третьому розділі дисертації розглянуті завдання і виклики у контексті забезпечення ефективності державного управління в сучасній Україні. Державне управління у нашій країні перебуває під впливом низки тенденцій і чинників суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як тенденції зовнішнього для державного управління середовища (глобалізація та її виклики, інформаційний етап розвитку сучасних суспільств, демократизація державно-управлінських процесів), так і чинники, пов'язані з соціальною трансформацією української держави з моменту набуття нею незалежності (національна самоідентифікація, схвальне ставлення до євроатлантичного вибору України, готовність захищати її територіальну цілісність, принципове ставлення до мовного питання). Останні творять своєрідну рамку ефективності державного управління в Україні, оскільки забезпечують підстави як для комунікації держави і громадянського суспільства (що важливо з огляду на виклик євроінтеграції), так й для консолідації громадян навколо державних інституцій (що важливо для виклику воєнного часу та повоєнної відбудови).

Показано, що європейський досвід забезпечення ефективності державного управління є цінним для України, оскільки демонструє, що використання

механізмів взаємодії між структурами державного управління й громадськістю (через вибудовану систему зв'язків із громадськістю), є не лише стратегічно важливим компонентом функціонування громадянського суспільства, забезпечення результативної діяльності структур влади і ефективної реалізації політики держави. А й умовою передачі громадянському суспільству важелів контролю і впливу на систему державного управління, що позитивно впливає на ефективність останнього. З огляду на це сформульовані пріоритетні завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу, а саме: кадрове забезпечення; баланс централізації і децентралізації; е-урядування; функціональне структурування державного управління; розвиток громадянського суспільства та вироблення моделі продуктивної комунікації з ним.

Розглянуто особливості забезпечення ефективності державного управління в сучасній Україні в умовах воєнного стану та повоєнного часу. Визначено основні шляхи такого забезпечення. Це, зокрема удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання функціонування національної економіки в умовах воєнного та післявоєнного періодів; створення єдиної інформаційної бази економічних суб'єктів, на які покладено виконання мобілізаційних завдань (замовлень) у воєнний і післявоєнний періоди; актуалізація мобілізаційних завдань економічних суб'єктів всіх форм власності з метою максимального забезпечення потреб Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів, Міністерства внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Державної спеціальної служби транспорту під час виконання покладених на них завдань у воєнний час; розробка та затвердження плану заходів щодо відновлення інфраструктури, економіки, соціальної сфери, створення умов для підвищення рівня зайнятості місцевого населення та роботи засобів масової інформації в Україні.

Практичне значення дослідження полягає у тому, що обгрунтовані у роботі положення і сформульовані висновки можуть бути використані для визначення шляхів реформування системи забезпечення і контролю за ефективністю

державного управління в ситуації подвійного виклику для української держави – реалізації нею євроінтеграційного курсу в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Запропоновані принципи забезпечення ефективності державного управління в царині реінтеграції деокупованих територій України та сформульовані пропозиції до таких Законів України, як: «Про державну службу», «Про освіту», «Про Вищу освіту», «Про інформацію» щодо такого забезпечення у спосіб підвищення кваліфікації державних службовців, можуть бути підґрунтям для створення відповідної до сучасних викликів вітчизняної системи забезпечення ефективності державного управління. Крім того, матеріали дисертаційного дослідження можуть бути задіяні при підготовці навчальних матеріалів (лекцій, практичних занять) із проблематики підвищення ефективності державного управління в умовах воєнного часу та післявоєнного відновлення в Україні.

*Ключові слова:* державне управління, публічне управління, державна служба, ефективність, результативність, теоретико-методологічні основи, чинники, моделі ефективності, країни ЄС, США, кандидати на членство в ЄС, забезпечення ефективності, іноземний досвід, реформування, завдання, виклики, воєнний стан, українська держава, євроінтеграційний курс.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові статті, в яких опубліковані основні результати дисертаційного дослідження:*

1. Єсенніков К. В. Ефективність системи державної служби як чинник сталого розвитку суспільства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління.* 2021. № (13). С. 25-33. URL: <https://publicadministration-knu.org/index.php/journal/article/view/54/30>.

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-3/9>.

2. Єсенніков К. В. Концептуальні засади ефективності державної служби в Україні. *Наукові перспективи (Серія «Державне управління»),* 2023. № 3(33). С. 58-71. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/4173/4196>.

DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-3\(33\)-58-71](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-3(33)-58-71).

3. Єсенніков К. В., Зубчик О. А., Гребеножко Є. П., Камаран К. К. Концепт «конкурентноспроможність держави» як аналітичний інструмент у дослідженні ефективності державного управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, 2023. № 2(18). С. 49-56. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1617/1314>.

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/18-8/14>.

4. Єсенніков К. В. Політичні чинники ефективного державного управління в період війни та повоєнної відбудови. *Актуальні питання у сучасній науці (Серія «Державне управління»)*, 2023. № 8(14). С. 201-212. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5797/5830>.

DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-8\(14\)-201-212](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-8(14)-201-212)

5. Єсенніков К. В. Інноваційні технології в освіті як чинник ефективності державного управління в умовах воєнного стану в Україні: можливості використання іноземного досвіду. *Актуальні питання у сучасній науці. (Серія «Державне управління»)*, 2024. № 1(19). С. 151-163. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/issue/view/203/294>.

DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1\(19\)-151-163](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1(19)-151-163).

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації*

6. Kirill Yesennikov. The efficiency of the government service system as a factor of sustainable development of society. «The Days of Science of the Faculty of Philosophy –2020», International Scientific Conference (2021; Kyiv). International Scientific Conference «The Days of Science of the Faculty of Philosophy –2021», April 21-22, 2021: [Abstracts] / Ed.board: A.Konverskyi [and other]. –Kyiv: Publishing center «Kyiv University», 2021. 502 p. P. 394-396. URL: <https://daysofscience-knu.net.ua/index.php/conference/issue/view/10/77>.

7. Кирило Єсенніков. Становлення держави та ефективність державного управління. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10 верес. 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г.

Комахи, О. М. Андрєєвої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. 335 с. Р. 133-134. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/5e2f5bc9-7e3f-4bb1-8017-18758fd31148.pdf>.

8. Кирило Єсенніков. Довіра як «барометр» діяльності влади. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми управління: трансформація публічного управління у постковідному світі» (18-19 листопада 2021 р., м. Київ) / Укладачі: А. А. Мельниченко, Я.Ю. Цимбаленко, О. А. Акімова, Д. В. Балашов, О. І. Криворот. – Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2021 335 с. С. 130-133. URL: <http://ktru.kpi.ua/wp-content/uploads/2021/12/spu2021.pdf>.

9. Реформа децентралізації: проблема вимірювання ефективності діяльності органів місцевої влади. *«Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи»*: матеріали міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня. 2021 р.). За заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. С. Колтун. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С. 237-238; URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/a41c0d22-af8e-4e5c-b072-e08dde12cdc8.pdf>.

10. Кирило Єсенніков, Каміран Камал Карім. Політичні цінності українського суспільства як чинник ефективності державного управління. *Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей* : матеріали 10-го ювілей. щоріч. Всеукр. наук.-практ. круглого столу до Дня Соборності України (Київ, 25 січ. 2023 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2023. 169 с. С. 57-58. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/4c2653df-781c-46aa-91c0-b5009e44965f.pdf>.

## ABSTRACT

*Yesennikov K. V.* Conceptual principles of ensuring the effectiveness of public administration in the conditions of modern challenges for Ukraine. Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 "Public management and administration". Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kyiv, 2024.

The dissertation solves an important scientific and applied problem, which consists in obtaining new scientifically based results in the field of knowledge 28 "Public management and administration" regarding the definition of the conceptual foundations of the effectiveness of public administration in the situation of a kind of double challenge faced by modern Ukraine - the implementation of European integration course in the conditions of war and the task of post-war reconstruction of the national state-management system in particular, and the entire system of life activities in Ukraine in general. In the first chapter of the dissertation, it is substantiated that the concept of public administration efficiency, methodological approaches to evaluation, factors and national models of public administration efficiency should be included in the conceptual foundations of public administration efficiency, in addition to the concept and concepts of efficiency.

The differences between the concepts of "efficiency", "effectiveness" and "effectiveness" are characterized. The effectiveness of public administration is defined as its state, which allows simultaneously obtaining the maximum number of benefits and the maximum benefit from available resources. In public administration, there are such levels of efficiency as: internal - the rational behavior of public administration subjects and external - the quality of services provided by them. A peculiar combination of these levels is the concept of the effectiveness of public administration, which the author interprets as a synonym for professionalism and demand for a public administrator. The methods of measuring the effectiveness of public administration are characterized - target, compositional, functional, behavioral and multiple. It is shown

that the real practice of such measurement requires the combined involvement of the mentioned methods in order to increase the level of reliability of the obtained results. The factors that ensure the effectiveness of public administration are characterized - cultural, political, educational, institutional, analytical and legal. It has been proven that the institutional and educational ones are decisive among them, since it is their dynamic interrelationship that can ensure, on the one hand, the stability of the public administration system, and, on the other hand, its rapid transformation in view of the challenges of the times.

The second section of the study is devoted to the examination of the features of the main models of the effectiveness of public administration - Anglo-American and European. If the former is dominated by organizational and technical characteristics (a competitive approach to the selection of public managers, improving their qualifications on a regular basis, the mechanism of their individual responsibility for their own effectiveness), the European one is characterized by values (social welfare, social protection, social involvement of consumers of public services, and as well as public control over the effectiveness of state-management decisions). Both models are mutually permeable in terms of determining the educational factor as decisive for the effectiveness of public administration. And are also based on common principles, including: equality, professionalism and competitiveness; fairness and non-discrimination on any grounds; remuneration depending on the quality of work and standards of ethical behavior; training and professional development; protection of employees from favoritism and political coercion.

An integral element of the European model of public administration efficiency are the criteria for this efficiency in candidate countries for EU membership. These are, in particular: the rule of law, i.e. legal certainty and predictability of administrative actions and decisions; openness and transparency, which ensure the consistency of administrative processes and results with pre-established rules; accountability of public administration to other administrative, legislative or judicial bodies; effective use of public resources and effectiveness in achieving policy goals. In most of the candidate countries, these criteria are stipulated by the constitution and transposed through a

number of regulatory and administrative documents, such as, in particular, acts on civil servants, acts on administrative procedures, acts on administrative disputes, as well as laws on the budget and laws and regulations regarding systems of financial control, internal and external audit, public procurement, etc. The invariant tasks that must be solved by the candidate countries to ensure the effectiveness of their public administration systems are defined. Namely: regulation of relations between politics and administration, decentralization, transparency and openness of public administration bodies and introduction of quality criteria in evaluating their activities; public dialogue as an element of the mechanism of responsibility of state managers.

The third chapter of the dissertation examines tasks and challenges in the context of ensuring the effectiveness of public administration in modern Ukraine. Public administration in our country is under the influence of a number of trends and factors of social development. The leading role among them is played by the trends of the environment external to public administration (globalization and its challenges, the information stage of the development of modern societies, the democratization of public administration processes), and factors related to the social transformation of the Ukrainian state since its independence (national self-identification, favorable attitude towards the Euro-Atlantic choice of Ukraine, readiness to protect its territorial integrity, principled attitude towards the language issue). The latter create a unique framework for the effectiveness of public administration in Ukraine, as they provide grounds for both state and civil society communication (which is important given the challenge of European integration) and for the consolidation of citizens around state institutions (which is important for the challenge of wartime and post-war reconstruction).

It is shown that the European experience of ensuring the effectiveness of public administration is valuable for Ukraine, as it demonstrates that the use of mechanisms of interaction between public administration structures and the public (through a built system of relations with the public) is not only a strategically important component of the functioning of civil society, ensuring effective activities of government structures and effective implementation of state policy. It is also a condition of transferring to civil society the levers of control and influence on the state administration system, which has

a positive effect on the effectiveness of the latter. With this in mind, the priority tasks of reforming the system of ensuring the effectiveness of public administration in Ukraine in the context of its European integration course are formulated, namely: personnel support; balance of centralization and decentralization; e-government; functional structuring of state administration; development of civil society and development of a model of productive communication with it. The peculiarities of ensuring the effectiveness of state administration in modern Ukraine in the conditions of martial law and the post-war period are considered.

The main ways of such provision have been determined. This is, in particular, the improvement of the normative and legal framework, which regulates the functioning of the national economy in the conditions of the war and post-war periods; creation of a unified information base of economic subjects entrusted with the implementation of mobilization tasks (orders) in the war and post-war periods; actualization of mobilization tasks of economic entities of all forms of ownership with the aim of maximally meeting the needs of the Armed Forces, other military formations, law enforcement agencies, the Ministry of Internal Affairs, the State Service for Special Communications and Information Protection, and the State Special Transport Service during the performance of their assigned tasks in wartime; development and approval of a plan of measures to restore the infrastructure, economy, social sphere, create conditions for increasing the level of employment of the local population and the work of mass media in Ukraine.

The practical significance of the study is that the provisions substantiated in the work and the formulated conclusions can be used to determine ways of reforming the system of ensuring and controlling the effectiveness of public administration in a situation of a double challenge for the Ukrainian state - its implementation of the European integration course in the conditions of martial law and post-war recovery. Proposed principles of ensuring the effectiveness of state administration in the field of reintegration of de-occupied territories of Ukraine and formulated proposals to such Laws of Ukraine as: "On Civil Service", "On Education", "On Higher Education", "On Information" regarding such provision in the way of professional development civil

servants, can be the basis for the creation of a national system for ensuring the effectiveness of public administration, which meets modern challenges. In addition, the materials of the dissertation research can be used in the preparation of educational materials (lectures, practical classes) on the issue of increasing the efficiency of public administration in the conditions of wartime and post-war recovery in Ukraine.

*Key words:* public administration, public service, efficiency, effectiveness, theoretical and methodological foundations, factors, efficiency models, EU countries, USA, candidates for EU membership, ensuring efficiency, foreign experience, reforming, tasks, challenges, military state, Ukrainian state, European integration course.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....	24
1.1 Поняття ефективності та основні підходи до його визначення .....	24
1.2 Ефективність державного управління: визначення та методи вимірювання	35
1.3 Чинники забезпечення ефективності державного управління.....	46
Висновки до розділу 1 .....	60
РОЗДІЛ 2	
ОСНОВНІ МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....	65
2.1 Характерні риси англо-американської моделі ефективності державного управління.....	65
2.2 Особливості європейської моделі ефективності державного управління .....	89
2.3 Забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах до вступу в ЄС .....	109
Висновки до розділу 2 .....	122
РОЗДІЛ 3	
ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ЗАВДАННЯ ТА ВИКЛИКИ.....	126
3.1 Нормативно-правові підстави та основні тренди забезпечення ефективності державного управління в Україні.....	126
3.2 Пріоритетні завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу .....	141
3.3 Виклики ефективності державного управління під час воєнного стану в Україні .....	166
Висновки до розділу 3 .....	178
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	194
ДОДАТКИ.....	222

## ВСТУП

*Обґрунтування теми.* Україна, набуваючи статусу кандидата у члени ЄС зазнає значних трансформацій у системі державних та управлінських відносин. Цей процес, який вже сам по собі складний і тернистий, стає ще викликом у воєнний період. Угода про Асоціацію між Україною і ЄС передбачає конкретні вимоги до підвищення якості і ефективності реформ, удосконалення законодавства та державного управління. Ситуація погіршена наявністю своєрідного подвійного виклику, перед яким опинилася сучасна Україна – здійснення євроінтеграційного курсу в умовах війни та завдання післявоєнної відбудови вітчизняної державно-управлінської системи зокрема, та усієї системи життєдіяльності Україні - загалом.

У зв'язку з пошуком оптимальних політико-правових і управлінських моделей побудови державності після проголошення незалежності України, політичній еліті України доводиться стикатися з складними проблемами, які вимагають концептуального вирішення. Модель управління повинна бути не тільки інструментом реалізації політичної волі, а й відповідати загально визнаним цінностям та спрямовуватися на формування громадянського суспільства.

Структурні зміни вимагають перегляду соціально-політичних пріоритетів, що породжує еволюцію взаємодії між державною владою і інститутами громадянського суспільства. Побудова національної моделі ефективності державного управління є ключовим завданням для України на шляху до статусу правової, соціальної та демократичної держави.

У цьому контексті концептуальні засади ефективності державного управління набувають важливого значення. Вони є основою для розуміння певних процесів, дій чи явищ, а в контексті органів виконавчої влади - систему поглядів, яка формує уявлення про ефективність державного управління в Україні. На шляху до побудови національної моделі ефективності державного управління важливо дотримуватися принципів верховенства права, професіоналізму, законності, доброчесності, патріотизму, управлінської та економічної

ефективності, забезпечення рівного доступу до державного управління, відкритості, політичної неупередженості та стабільності.

Оскільки Україна та українці обрали шлях у ЄС, розвиток правової держави та захист прав і свобод громадян стають неможливими без ефективного функціонування інституту державної служби. Наразі державне управління України – необхідний елемент сучасного суспільного ладу. Воно соціально обумовлене, оскільки переслідує суспільно-корисні цілі й завдання, які полягають у служінні загальнонаціональним інтересам. Розв’язуючи суспільні й державні завдання, державне управління виконує функції забезпечення, й реалізації державної влади, яка повинна служити соціуму. Водночас для того, щоби державне управління України успішно виконувала свої цілі й завдання у суспільстві, воно має слідувати шляхом реформ і стати розвиненим соціальним інститутом вітчизняного суспільства.

В ході даного дослідження були окреслені підходи до формування різнорівневої ефективності державного управління в умовах гібридної агресії (з лютого 2014 р.) і повномасштабної війни (з лютого 2022 року) Російської Федерації проти України. Драматичні події, пов’язані з російською агресією, випробовують на міцність не лише українське суспільство, але й рівень ефективності й результативності державного управління. Зазначене вкрай актуалізує також питання удосконалення нормативно-правової бази щодо державної служби, в якій би знайшли своє відображення і нові критерії, пов’язані з ефективністю управлінських підходів.

У цьому контексті необхідним є вирішення проблем, пов’язаних із:

- рядом обмежень прав і свобод державних службовців та інших громадян, викликаних воєнним станом;
- перебуванням частини території України в тимчасово окупованому стані й розповсюдженням на ці регіони квазі-державної російської окупаційної влади;
- істотним погіршенням якості умов державного управління, спричинених фінансовою кризою й поширенням негативних соціальних явищ, спричинених війною;

- виїздом закордон значної частини державних службовців-жінок;
- корупції та нецільового використання ресурсів наданих міжнародними партнерами.

Крім того, існують та вимагають інноваційних підходів питання щодо:

- нових умов розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою й судовою гілками державної влади в умовах воєнного стану;
- взаємодії органів центральної державної влади зі структурами місцевого самоврядування, і ОВА як нових утворень виконавчої влади;
- врегулювання різних форматів взаємодії між структурами цивільної й військової служби в умовах значного зростання прав, повноважень і функціональних обов'язків останньої.

У цілому вимагає удосконалення саме критеріальна система оцінювання ефективності державного управління в умовах перманентної необхідності протидіяти ряду безпекових викликів, а також ендогенних та екзогенних криз.

Отже, проблематика ефективності державного управління є важливим питанням для наукового дослідження. Важливим є й аналіз змін у ефективності державного управління в Україні, які відбулися із початком масштабної агресії Росії проти нашої країни (з лютого 2022 року). Більшість із зазначених змін пов'язані зі значним зростанням вимог українського соціуму до ефективності державного управління – у контексті його гнучкості, адаптивності до змін, спроможності функціонувати в екстремальних ситуаціях і вирішувати проблеми що виникають кожного нового дня.

*Стан дослідження теми.* Питання концептуальних засад ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України стало об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників: Ю. Битяка, А. Кабанця, Т. Мотренка, Г. Лелікова, В. Мельниченка, А. Миколюка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, О. Оболенського, Н. Нижник, Н. Колісніченка, О. Оржель, В. Олуйка, Т. Пахомової, Л. Пашко, А. Рачинського, А. Сіцінського, С. Серьогіна, Д. Шиманке, Л. Приходченко, О. Пухкал, Н. Подольчак, С. Базика та ін.

Віддаючи належне вже проведеним в Україні та закордоном фундаментальним розвідкам з проблематики ефективності державного управління як такого, а також в умовах сучасних викликів для України, слід вказати, що низка питань усе ще знаходиться поза увагою науковців.

*Метою дослідження* є визначення концептуальних засад забезпечення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України.

Означена мета передбачає вирішення таких науково-дослідницьких завдань:

- розкриття змісту поняття ефективності та основних підходів до його визначення;
- з'ясування методів оцінки ефективності державного управління;
- виокремлення чинників, які впливають на ефективність державного управління;
- дослідження характерних рис англо-американської моделі ефективності державного управління;
- дослідження характерних рис європейської моделі ефективності державного управління;
- вивчення досвіду забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах до вступу в ЄС;
- аналіз нормативно-правової бази та з'ясування основних трендів забезпечення ефективності державного управління в Україні;
- виокремлення основних завдань реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу;
- визначення викликів ефективності державного управління під час воєнного стану в Україні та окреслення шляхів протистояння їм.

*Об'єкт дослідження:* ефективність державного управління.

*Предмет дослідження:* концептуальні засади забезпечення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України.

*Методи дослідження.* Під час дослідження використано низку взаємопов'язаних наукових методів і принципів наукового пізнання, застосування

яких забезпечило нам достовірність отриманих результатів і висновків. Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дисертації використовувалися міждисциплінарний і системний підходи, а також низка загальнонаукових і спеціальних методів таких як:

– загальнонаукові методи термінологічного аналізу, синтезу, індукції та дедукції, класифікації і типологізації дозволили обґрунтувати теоретичні основи ефективності як явища загалом та розкрити підходи до його визначення, а також його взаємозв'язок з державним управлінням та державною службою. Визначити засади та чинники ефективності державного управління та уточнити зміст основних понять за темою дослідження, а також систематизувати наявні концепції та підходи.

– історичний метод використовувався для демонстрації історії виникнення та загальної характеристики ефективності у розрізі століть.

– методи порівняння та аналогії були використані при дослідженні моделей ефективності державного управління у США та ЄС.

– інституціональний метод, методи узагальнення допомогли охарактеризувати організаційно-правові механізми діяльності різного роду організацій і установ що покликані контролювати ефективність державного управління як в Україні, так і в США та ЄС.

– структурно-функціональний метод був використаний при визначенні закономірностей контролю та спонукання до ефективності використання в діяльності державних управлінців, розкриття змісту та характеру впливу ефективності на підвищення результативності роботи державних управління.

– метод моделювання та прогнозування дозволив визначити перспективні напрями реформування системи забезпечення ефективності в діяльності державних управлінців в Україні.

*Наукова новизна отриманих результатів* полягає у розв'язанні важливої науково-прикладної проблеми обґрунтування концептуальних засад ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України. Теоретичні та

прикладні результати, що становлять наукову новизну дослідження, полягають у тому, що:

*вперше:*

- запропоноване тлумачення концепту ефективності державного управління як професійності і затребуваності держслужбовця;

- виокремлено чинники, що є вирішальними для забезпеченні ефективності державного управління, – інституційний та освітній, - й динамічний взаємозв'язок яких забезпечує, з одного боку, стабільність системи державного управління, а, з іншого, її швидку трансформацію з огляду на виклики часу;

- запропоновані удосконалення системи забезпечення ефективності державного управління в царині реінтеграції деокупованих територій України: «боротьба за людей», доказовість політики, критичне опрацювання міжнародного досвіду, комунікаційна політика щодо чутливих питань перехідного правосуддя, координація роботи державних органів, які здійснюють підготовку документів щодо політики реінтеграції; системна співпраця із громадянським суспільством; завершення розпочатих інституційних реформ; посилення обороноздатності української держави;

*удосконалено:*

- структуру концептуальних засад ефективності державного управління, до яких, окрім поняття і концепцій ефективності, автором віднесені концепт ефективності державного управління, методологічні підходи до оцінювання, чинники та національні моделі ефективності державного управління;

- процедуру оцінки ефективності державного управління: чіткі стандарти діяльності державних службовців для кожної посади і зазначення критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності у посадових інструкціях: визначення періодичності та методів оцінки - власне оцінка ефективності діяльності держслужбовця за обраними методами - обговорення результатів оцінки з держслужбовцем - ухвалення рішення за результатами оцінки і документування оцінки;

- характеристику особливостей забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу, передусім,

це- вироблення країною-кандидатом такої моделі ефективності державного управління, яка на момент набуття нею членства у ЄС буде відповідати середньому показнику адміністративної спроможності країн-членів ЄС. Інваріантними завданням, що підлягають вирішенню, є: урегулювання відносин між політикою і адміністрацією, децентралізація, прозорість і відкритість органів державного управління та запровадження якісних критеріїв в оцінці їхньої діяльності; суспільний діалог як елемент механізму відповідальності державних управлінців;

*набули подальшого розвитку:*

- класифікація методологічних підходів до оцінювання ефективності державного управління, зокрема, за критеріями рівня витрат та досягнення цілей;
- розуміння універсальної системи оцінювання ефективності державного управління як такої, що має враховувати і цілі/завдання державного управління загалом, і специфіку конкретної державної інституції зокрема, що, у свою чергу, потребує розробки індивідуальних критеріїв й показників оцінювання ефективності її роботи;
- взаємообумовленість чинників та критеріїв ефективності державного управління в умовах воєнного стану й повоєнної відбудови України, зокрема, такими чинниками-критеріями в цих умовах є: удосконалення нормативно-правової бази функціонування національної економіки з урахуванням українських реалій та міжнародного досвіду у цій царині, створення єдиної інформаційної бази економічних суб'єктів, діалог з громадянським суспільством;
- значущості соціальної трансформації української держави з моменту набуття Україною незалежності для забезпечення ефективності державного управління в умовах подвійного виклику для сьогочасної України – одночасності виклику євроінтеграційного курсу, з одного боку, та виклику протистояння російській агресії, - з іншого. Здобутки цієї трансформації, - активізація національної самоідентифікації, відчуття окремішності від радянського минулого, схвальне ставлення до євроатлантичного вибору України, готовність захищати цілісність українських територій; принципове ставлення до мовного питання;

прагнення до взаємного допомоги й спілкування, - творять своєрідну рамку ефективності державного управління в Україні, оскільки забезпечують підстави як для комунікації держави і громадянського суспільства (що важливо з огляду на виклик євроінтеграції), так й для консолідації громадян навколо державних інституцій (що важливо для виклику воєнного часу та повоєнної відбудови).

*Практичне значення отриманих результатів.* Теоретичні положення та висновки дисертації спрямовані на підвищення ефективності системи державного управління та державної служби в Україні. Зокрема, основні теоретичні положення, запропоновані висновки та рекомендації впроваджено в практичній діяльності: Державної установи «Головне управління ДПС у м. Києві Державна податкова інспекція в Оболонському районі. Зокрема, окремі пропозиції та рекомендації використані для розробки пропозицій для керівництва Головного управління ДПС у м. Києві щодо підвищення ефективності діяльності державних службовців (довідка від 12.02.2024 №1115/26-15-54-00).

*Апробація і впровадження результатів дослідження.* Основні положення і висновки дослідження були оприлюднені автором під час виступів на наукових конференціях і круглих столах, зокрема: International Scientific Conference «The Days of Science of the Faculty of Philosophy – 2021», (Kyiv, 2021); Міжнародна науково-практична конференція «30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи» (Київ, 2021); XI Міжнародної науково-практична конференція «Сучасні проблеми управління: Трансформація публічного управління у постковідному світі» (Київ, 2021); Міжнародний круглий стіл до Дня місцевого самоврядування в Україні «Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи» (Київ, 2021); 10-й ювілейний щорічний Всеукраїнський науково-практичний круглий стіл до Дня Соборності України «Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей», (Київ, 2023).

*Публікації.* Основний зміст і висновки дисертації були опубліковані у 5 фахових наукових публікаціях, опубліковано в наукових фахових виданнях України (категорія «Б»)

*Структура та обсяг дисертації.* Структурно дане дослідження складається зі вступу, трьох розділів, які містять у своєму складі по три підрозділи, висновків, списку джерел і літератури, а також додатків. Загальний обсяг роботи становить 225 сторінок, в т. ч. список використаних джерел 17 сторінок (299 найменувань) та три додатки.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1 Поняття ефективності та основні підходи до його визначення

Аналіз ефективності державного управління у пункті визначення концептуальних засад її забезпечення, окрім визначення самого поняття ефективності, потребує розкриття змісту і таких понять, як: концепт, концептуальні засади, концептуалізація, концепції.

Концепт є одиницею концептосфери, тобто упорядкованої сукупності одиниць мислення, які сполучають усі ментальні ознаки певного явища, що відображене у мовній свідомості [93].

Класифікація концептів запропонована А. Приходько: виділяються певні типи й класи концептів. У залежності від параметричного принципу вони можуть ділитися на категоріальні й теософські:

1) категоріальні концепти відображають єдиний когнітивний процес і містять відомості про класи об'єктів на зразок: «річ», «кількість», «причина», «простір», «час»;

2) теософські концепти є універсальними, нерегулятивними, непараметричними ментальними утвореннями з абстрактною семантикою. Це концепти: «добро», «зло», «гріх», «неправда», «честь», «правда», «совість», «честь» [149, с. 89].

Концептуальні засади є комплексом теоретичних факторів, що досліджуються у межах когнітивної лінгвістики. При цьому концептуальні засади тісно пов'язані із проблематикою класифікації концептів, яка у межах когнітивної лінгвістики розуміється як синтетичний термін, що об'єднує відмінні типи ментальних явищ, базовою функцією яких виступає структуризація знань у межах свідомості людини [97].

Що стосується дефініції концептуалізації, то воно як одне із центральних й засадничих для когнітивної лінгвістики, розглядається у широкому і відносному вузькому значеннях. У широкому – це «процес утворення і формування концептів у свідомості людини, яка виокремлює відмінні ознаки та окрему область чи сферу в об'єктивній або суб'єктивній дійсності та підводить їх під певний визначений клас явищ» [135, с. 339]. У вузькому значенні концептуалізація розглядається як первинна теоретична форма, яка «забезпечує теоретичну організацію матеріалу; як схему зв'язків понять, які відображають можливі тенденції до змін; як спосіб організації мисленнєвої роботи, що дозволяє рухатись від матеріалу і первинних теоретичних концептів до більш абстрактних конструктів, покладених в основу побудови картини бачення досліджуваного сегменту реальності [135, с. 339].

Одне з визначень поняття концепції зроблено вітчизняним дослідником В.Політанським, який розглядає її як «комплекс ключових положень або установок мислення, що дають змогу зберігати спрямованість дослідження» [142, с. 140]. Де-факто концепція є своєрідним «компасом» у русі думок.

Концептуальні засади передбачають аналіз поняття ефективності, а також відповідних підходів і концепцій. Переходячи до поняття ефективності, слід вказати, що відповідні розвідки з проблематики надання дефініції цьому явищу в різних його проявах здійснювалися рядом вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, визначенню ефективності у різних сферах життєдіяльності (політичній, соціальній, економічній) присвячені наукові доробки В.Андрейчука, Е.Горчакової, В.Ковтуненка, О. Літвінова, Ф.Поклонського, В.Осіпова, М.Полегенької, А.Тарових, в яких автори пропонують низку визначень ефективності, зокрема в сфері управління, а також висувають власні пропозиції й гіпотези щодо їх класифікаційних ознак.

Дослідженню технічних, фінансових та математичних складових ефективності, а також процесів її оптимізації, присвячені праці таких теоретиків і практиків як С.Баликов, О.Безручко, О.Волков, А.Гречан, М.Денисенко, О.Дмитрук, І.Ковальчук, О.Маслак, М.Маслак, І.Мовчан, О.Приходько, М.Хохлов.

Серед останніх за часом розвідок відносно явища ефективності у різних його проявах є праці щодо ефективності інформаційної політики громади [82], ефективності міжнародної взаємодії в різних сферах управління [118], ефективності в енерговикористанні [111], ефективних технологій управління бізнес-процесами [49], бюджетної ефективності території [14], ефективності використання певних ресурсів для сталого розвитку [48] тощо. Віддаючи належне вже проведеним дослідженням, нам слід спробувати поглибити систему знань саме про ефективність державного управління.

У першу чергу варто з'ясувати співвідношення понять «ефективність» – «результативність», які є синонімами, що спрямовані на позначення різних проявів і спектрів одного й того ж явища, пов'язаного з якісними характеристиками функціонування певної системи. Відповідно до умов успішного функціонування будь-якої організації і згідно із вимогами міжнародних стандартів ISO 9000, ефективність передбачає проведення моніторингу й виміру результатів діяльності. Оскільки ефект має бути співставний із результатами, проте будь-який результат може бути цікавий тоді, коли він може бути порівняний із витратами на його отримання. Тому вимоги стандарту ISO 9000 у ході аналізу діяльності певної установи слід зіставляти результативність (згідно з вимогами ISO 9001:2008) з ефективністю (відповідно до вимог ISO 9004:2000) [121].

Згідно зі стандартом ISO 9000:2005, результативність є ступенем реалізації запланованої діяльності й досягнення результатів, що заплановані. У свою чергу, ефективність, згідно зі стандартом ISO 9000:2005, є зв'язком між забезпеченим результатом і задіяними ресурсами.

Двохконтурна структура дослідження різних проявів ефективності, яка буде реалізована у межах цієї роботи, передбачає зокрема:

- 1) аналіз вже розробленої теоретичної бази щодо визначення ефективності;
- 2) оцінка підходів до класифікації різних компонентів і різновидів ефективності.

Як одне з ключових понять в науці менеджменту, у т.ч. що стосується і державного управління в умовах сучасних викликів, ефективність може бути розглянута як інтегральний і важливий показник людської діяльності у контексті спроможності забезпечення конкретного результату. Водночас у різні періоди накопичення наукових знань про ефективність вона позначалася по-різному – у контексті співвідношення її якісних та кількісних елементів [38].

Осмислення ефективності державного управління у Європі сягає праці Аристотеля про природу знання. Давньогрецький філософ апелює до «чотирьох аспектів причинності», з яких послідовники Аристотеля виводять поняття ефективності. Ефективність (у відповідності до Аристотеля) була спрямована на досягнення певних цілей або завдань, як у «суттєвому сенсі ефективності».

У науковій літературі прийнято вважати, що саме В. Петті (1623-1687), британський економіст і засновник класичної європейської політекономії, сприяв зародженню поняття «ефективність» у XVII столітті. Його ідеї були розвинені Ф. Кене (1694-1774), французьким фізіократом і лідером їх школи. Проте на той час ефективність розглядалася цими та іншими вченими як синонім результативності, а не як самостійна категорія. В їхніх дослідженнях ефективність пов'язувалася з сприянням або, навпаки, завданням шкоди розвитку економіки.

Пізніше до визначення ефективності крім суто економічного фактору додався також управлінський. Зокрема, перші спроби оцінити економічну, фінансову ефективності з точки зору правильності управління знайшли своє відображення у працях Д. Ріккардо (1772-1823), котрий намагався дати оцінку ефективності капіталу. На думку науковця, чим менш довговічним є капітал, тим більше потрібними й актуальними є витрати праці для збереження його початкової ефективності. Д. Ріккардо уперше перервав логіку дослідників, які безпосередньо ототожнювали ефективність із результативністю. Він натомість запропонував їй визначення як відношення результату до окреслених витрат. З цього часу поняття «ефективність» набуває статусу економічної категорії [268]. Водночас він пропонує під факторами, які мають безпосередній вплив на ефективність, розуміти також і управлінські практики.

У подальшому цей термін знайшов деяке обмежене використання в ХІХ столітті. Зокрема, Джеремі Бентам [201] використав цей термін у ширшому значенні та пов'язав його з ефективністю присяги. Наразі науковці розглядають використання Дж.Бентамом ефективності «у термінах внеску в цілі, а не як економічне співвідношення між ресурсами та результатами» [201, р. 15]. Проте згодом Дж.Бентам використав дещо інше поняття ефективності у своєму «Посібнику з політичної економії» [202], де ефективність використовується як засіб порівняння у контексті «створення багатства».

Коментуючи роботу британського автора Генрі Тейлора [280], який наголошував на потребі ефективних чиновників для управління роботою уряду, а також надавав основу для організації урядових установ із такими же чиновниками, слід зазначити, що вищезазначене поняття ефективності має розглядатися у контексті виконання роботи, а не розглядатися як динаміка ефективності витрати-вихід.

Поняття «ефективність» часто використовувалося у звіті про організацію постійної державної служби 1854 року (також відомому як звіт Норткота і Тревельяна). Він не дає визначення терміну, але прийшов до висновку, що ефективність має використовуватися у змістовному значенні як «влада або сила рухатися та змінюватися, здатність робити добре». Крім того, ефективність законів, присяг і політики полягає у досягненні поставлених цілей.

У новітній час, коли від ефективності праці безпосереднім чином став залежати прибуток (причому це стосувалося як малого бізнесу, так і великих підприємств і корпорацій), до проблематики визначення і категоризації ефективності стали звертатися не лише теоретики, але й видатні практики менеджменту (Т. Пітерс, Р. Уотермен, Дж. Харрінгтон), зокрема, і всесвітньо відомі (Г. Емерсон, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Форд). Однак і тих, і інших інтелектуалів об'єднує саме «управлінський» підхід до визначення ефективності. Водночас і у першій половині ХХ столітті ефективність сприймалася усе ж більшою мірою як синонім результативності.

Системний науковий підхід до ефективності як самостійного поняття був запроваджений у середині ХХ століття. На мікрорівні розглядалося окреме підприємство, на макрорівні – уряд держави на її регуляторна роль. У книзі «Економікс» К. Макконнелл та С. Брю виражають через призму ефективності саму систему наукових знань. Вони вважають, що ефективність в управлінні (як бачимо мова йде вже не про абстрактні «ресурси», «витрати», або капіталу, а про якісні характеристики управлінських інтелектуальних підходів) пов'язана з таким використанням обмежених ресурсів, яке дає максимальний ефект для забезпечення й задоволення певних потреб людини й соціуму.

Екстраполюючи це визначення на сферу управління нематеріальними цінностями, зокрема у державному управлінні слід розуміти, що продукт може мати вираження і у нематеріальній формі, зокрема в контексті ефективних управлінських зв'язків, ефективне надання адміністративних послуг, системному формуванню інтелектуального капіталу, передачі досвіду від одного покоління державних службовців до іншого.

Пітер Друкер одним із перших науковців розглянув співвідношення ефективності й результативності саме з позицій управлінської діяльності, зазначаючи, що для того, «щоби бути успішною протягом довгого часу, щоб вижити і досягти своїх цілей організація повинна бути як ефективною, так і результативною». Що стосується результативності, то вона є наслідком того, що «робляться потрібні, правильні речі (doing the right things). І перше, і друге однаково важливо...» [216].

Сучасне трактування ефективності у дослідницьких колах у цілому не надто відійшло від парадигми попередніх поколінь науковців. Так само ефективність значною мірою корелює із результативністю.

У Національному стандарті України пропонується своє визначення яке закріплене у відповідному документі [27]. Зокрема, у ДСТУ ISO 9000:2015 ефективність («efficiency») розглядається як «співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами». Що стосується результативності

(«effectiveness»), то вона розуміється як ступінь реалізації запланованих робіт і досягнення відповідних результатів [34].

Цей підхід знайшов розвиток у підходах Е. Горчакової та Ф. Поклонського, котрі під ефективністю розуміють співвідношення досягнутого результату до витрат на реалізацію цього результату, а під результативністю – співвідношення досягнутого результату і запланованого завдання.

На переконання окремих вітчизняних авторів, зокрема О.Літвінова і А. Журенка, критичний аналіз наявних підходів до співвідношення понять ефективність і результативність дозволяє дійти до висновку про загальною однаковість понять, які вивчаються, оскільки обидва вони «характеризують раціональність, економічність певної дії або її результату, розраховуються як співвідношення між отриманим ефектом (результатом) діяльності та витратами (ресурсами), що його спричинили» [104, с. 77]. При цьому окремо зазначається про доцільність вивчення сутності ефекту для розуміння його взаємного зв'язку з ефективністю [104, с. 74]. Віддаючи належне подібному трактуванню, імовірно, варто усе ж розуміти відмінності між ефективністю/результативністю у сфері матеріальних (фінансових) і нематеріальних (інтелектуальних) ресурсів і цінностей.

Інші дослідники, зокрема В. Ковтуненко, окремо зосереджують увагу на відмінностях між перекладом з англійської мови понять ефективності й результативності. Ефективності, як зазначалося вище, відповідають два англійських еквіваленти – «efficiency» й «effectiveness», причому перший термін як правило позначає особливості використання засобів (ресурсів), у той час як другий термін (який є еквівалентом результативності) стосується організаційного розвитку, цілей, а також поведінки.

У такому випадку власне «efficiency» визначає рівень раціональності задіяння різних ресурсів. Рівень ефекту забезпечується шляхом впливу через структурну й ресурсну оптимізацію й контролю за витратами, що полегшує організацію. Що стосується «effectiveness», то у цьому випадку ефект розглядається як співвідношення «причина / результат».

Із цього робиться висновок, що ефективність може розглядатися як індикатор розвитку і його підвищення передбачає розробку системи відповідних заходів зі сприяння, що стимулюють розвиток. Відповідним чином ефективність передбачає виключення із процесів життєдіяльності тих процесів, які спричиняють регрес.

Багато вітчизняних авторів (Д. Довганич, Р. Завадяк, М. Орбан, А. Фіалковський) розглядають ефективність як категорію, що має різноманітні аспекти, і її зміст аналізується в контексті:

- використання ресурсів з метою досягнення конкретного політичного, соціального та економічного результату;
- вимірювання досягнень стратегічних та тактичних завдань у плані конкурентоспроможності системи;
- задоволення різних інтересів, що визначається результативністю у задоволенні інтересів всіх залучених сторін управлінської діяльності.

Оціночна функція та механізм вимірювання ефективності передбачають її використання як міри для якісних та кількісних показників роботи, що стає фактором подальшого розвитку управлінської системи та стимулом для активізації цієї системи в умовах висококонкурентного середовища [54, с. 143].

На переконання В.Ковтуненка, «сутність результативності це те, що можна охарактеризувати числом (результатом, що був досягнутий), тобто традиційним співвідношенням результату та витрат» [92, с. 94]. При цьому, на його думку, «результативність характеризує досягнення поставлених цілей, а ефективність засоби, методи, способи, що застосовують для досягнення цих цілей». З урахуванням цього, науковець визнає відмінність означених понять проте наголошує, що їх доцільно оцінювати тільки комплексно, тобто у взаємозв'язку [92, с. 95].

Розрізняючи як і більшість учених ефективність з одного боку й результативність з іншого, М.Полегенька вважає, що результативність відображає досягнення певного результату, як негативного, так і позитивного, водночас ефективність це завжди позитивна величина, яка «характеризує приріст

результатів у співвідношенні до засобів, пов'язаних з їх досягненням» [141, с. 71]. Розвиваючи цю думку, М.А. Полегенька стверджує, що результативність відображає «досягнення певного результату, що не у всьому відображає якісні показники роботи» [141, с. 73]. Тому ймовірно, що слушним є твердження про те, що ефективна робота пов'язана із позитивною динамікою розвитку, а також про те, що ефект і результат можуть виражатися абсолютними показниками, у той час як ефективність і результативність є відносними величинами. Водночас у ході розрахунків показників ефективності в якості знаменника знаходяться не лише значення, що відображають ресурси, але й витрати на ці ресурси, доходи, а також інші показники.

Розмірковуючи над дуалізмом ефективності-результативності, окремі автори переконані у тому, що ефективність включає у себе не лише результативність, але й співвіднесення результату чи ефекту управлінської діяльності до витрат управлінців. Висловлюються такі думки:

- рівень ефективності традиційно демонструє співвідношення результатів / витрат (П. Саблук);
- ефективність управлінської діяльності слід розуміти як керівництво у соціальній сфері із найменшими витратами, використанням обмеженого обсягу ресурсів (як матеріальних, так і нематеріальних) (А. Бугуцький);
- ефективність є оптимальним співвідношенням ресурсів і результатів певної діяльності (у т.ч. управлінської, виробничої) (В. Андрійчук) [3];
- поняття ефективність передбачає позитивний результат, який зрештою виражається у конкретній матеріальній (у т.ч. фінансовій) формі (Ю.Новіков);
- важливим компонентом загальної ефективності є економічна ефективність яка є співвідношенням здобутого результату з усіма витратами праці й використаних ресурсів на виробництво певної продукції / надання певних послуг (М.Караман).

Позитивною рисою усіх означених підходів (див.: Додаток А) є те, що вони комплексно аналізують усі показники ефективності у рамках єдиної системи, виділяючи як соціальні, так і технологічні, а також економічні. Ці показники

можуть вивчатися як за порядком їх розрахунку, так і за важливістю. Крім того, якщо мова йде про державне управління, доцільно також зазначити про екологічний вимір ефективності як досягнення максимуму результату.

Крім дихотомії понять «ефективність»/«результативність» слід також відзначити співвідношення термінів «ефективність» і «дієвість». Під дієвістю пропонуємо розуміти особливу форму результативності, що визначається як участь певної галузі чи сфери діяльності (у даному випадку – державного управління) у ході розв'язання конкретних соціальних, політичних й економічних завдань, які стоять перед суспільством.

Ефективність є і індикатором розвитку і одним із найбільш важливих його стимулів. Намагаючись підвищити ефективність певного виду діяльності та їх системи, доцільно виявити конкретні кроки, які сприяють розвитку, і обмежити дію тих із них, що навпаки обмежують прогрес.

Дуальний характер ефективності передбачає наявність у неї двох сторін: якісної (відображає її логічний і теоретичний зміст, тобто сутність категорії) й кількісної (передбачає розкриття дії закону економії часу, відображаючи економію часу у ході забезпечення завдань певної управлінської діяльності у ході всього процесу і на певних його фазах у рамках усієї управлінської діяльності, окремих його структур. Певні закони ефективності передбачають, що на усіх історичних етапах управлінської діяльності вона повинна передбачати економні витрати власних сил, досягаючи розширення випуску продукції за мінімальних витратах коштів. Вказане ці критерії є об'єктивно існуючим критерієм різних видів ефективності на різних рівнях розвитку соціуму.

Говорячи про підходи до класифікації ефективності, слід вказати про їх значну диверсифікованість. Такі дослідники як О.Волков, М.Денисенко, А.Гречан називають наступні види ефективності: економічна, науково-технічна, соціальна, екологічна, фінансова, ресурсна, соціально-політична, наукова, технічна, податкова [36, с. 605].

*В. Осипов* наголошує на пріоритетності економічної, соціально-економічної й соціальної ефективності [131, с. 130-131]. Крім того, можна здійснити класифікацію ефективності виробництва за окремими ознаками на такі різновиди:

- відповідно до наслідків: економічна, соціальна й екологічна;
- згідно зі ступенем збільшення (повторення): первинна (одноразовий ефект) й мультиплікаційна (багаторазово повторювана);
- за метою визначення: абсолютна (що характеризує загальну величину ефекту чи у розрахунку на одиницю витрат або ресурсів) й порівняльна (у ході вибору оптимального із декількох варіантів рішень).

Ці та інші класифікації ефективності наведені у додатку Б.

Отже, підсумовуючи певним чином дискусію з проблематики співвідношення ефективності й результативності, слід зауважити, що визначення ефективності є її розгляд як співвідношення власне ефекту до витрат, що пов'язані з його досягненням. Аналіз різносторонніх трактувань ефективності свідчить відносно необхідності вивчення її показників за видами й відповідними ресурсами.

Ефективність оцінюється як у кількісному, так і в якісному вимірі, тоді як вимір результативності обмежується виключно кількісними аспектами (відповідність визначених ефектів розмірам, що відображають показники ресурсів, доходів і витрат, а також ступінь відповідності результатів запланованим цілям і завданням). Проте ефективність не завжди може бути відображена числовими показниками.

Ефективність державного управління залежить від багатьох чинників і пов'язана з роботою різних структур державної влади та системи місцевого самоврядування. В контексті державного управління також важливо враховувати результативність, яка вказує на те, наскільки добре організація досягає визначених зовнішніх цілей та виробляє рішення і заходи, що відповідають критеріям, встановленим зовнішнім середовищем. Тобто обидва терміни є важливими в контексті державного управління і обидва потребують подальшої адаптації та вивчення саме в цьому ракурсі.

## 1.2 Ефективність державного управління: визначення та методи вимірювання

Теоретико-методологічну основу державного управління формує теорія державного управління (від грец. *theoria* – розгляд чи дослідження), яка є водночас:

- галуззю права й законодавства, що регулює правовідносини стосовно організації й функціонування державних органів;
- наукою, яка вивчає історію, принципи й перспективи розвитку, а також закономірності державного управління;
- підгалуззю науки управління (адміністративний менеджмент).

Власне наука державного управління сполучає історію й філософію державного управління, теоретичні концепції державного управління, а також методологію дослідження державного управління. При цьому об'єктом теорії державного управління (від лат. *objectus* – предмет) є система структур державного управління із державними службовцями, котрі працюють у них [24, с. 15].

Методологія теорії державного управління (наука про методи – від грец. *methodos* – спосіб і *logos* – слово, вчення) є сукупністю принципів і методів вивчення державного управління.

Принципи теорії державного управління (від лат. *principium* – основа) є основними засадами формування знань щодо державного управління. Це насамперед, принципи об'єктивності й обґрунтованості наукового пізнання державного управління. Методи теорії державного управління – засоби, прийоми, способи, що призначені для здобуття обґрунтованих й об'єктивних знань щодо державного управління. Вказані методи об'єднані у дві великі групи: загально- й конкретно-наукові методи дослідження (див. табл. 1.1).

## Методи дослідження теорії державного управління [24, с. 20-21]

Загальнонаукові	Конкретно-наукові методи
1. Метафізико-ідеалістичні методи 2. Діалектико матеріалістичні методи	1. Системний підхід 2. Компаративний (порівняльний) метод 3. Логічний метод 4. Правовий аналіз 5. Соціологічний метод 6. Статистичний метод 7. Структурно-функціональний метод 8. Експериментальний метод 9. Моделювання явищ та процесів 10. Прогнозування та планування процесів

Зазначені методи є окремою концептуальною засадою ефективності державного управління, яка забезпечує дослідження цієї ефективності у практичній площині. З урахуванням вказаного, дослідник, користуючись різними методами (у рамках яких задіюються різні критерії), може зрештою вийти на вивчення різних показників ефективності.

Теорія державного управління має на меті розширення громадського розуміння державно-правових явищ шляхом набуття нових знань про державне управління, їх систематизацію та узагальнення, спрямовані на підвищення ефективності, професіоналізму, стабільності та авторитету інституту державного управління та державних службовців. Підґрунтям для формування концепції ефективності державного управління є ці цілі.

Для того, щоб державне управління в конкретній країні могло активно розвиватися та досягати успіху в сучасному глобальному та конкурентному середовищі, воно повинно переглядати та, за необхідності, змінювати свої підходи до досягнення ефективності. Сам термін "ефективність" у державному секторі вказує не лише на оптимальне використання ресурсів, але й на стан, у якому можна максимально отримати блага та вигоду від наявних ресурсів.

Використання інформації про ефективність має кілька переваг у системі державного управління:

- посилює увагу до результатів державного управління;
- надає більше та краще інформації про цілі та пріоритети державного управління, а також про те, як різні програми сприяють досягненню цих цілей;
- заохочує акцентувати увагу на плануванні та дії як сигнальний пристрій, що надає ключовим учасникам подробиці про те, що є ефективним та працюючим, а що – ні;
- підвищує прозорість державного управління, надаючи більше та краще інформації парламентам і громадськості, та має потенціал для поліпшення державного управління та ефективності [236, р. 2].

У фінансово-економічній сфері ефективність є станом, коли певна система перебуває на межі власних продуктивних можливостей, а також забезпечує максимізацію результатів дій, пов'язаних з наявними ресурсами. Говорячи про фінансовий аспект питання, мова йде про найбільш ефективне використання коштів з метою досягнення якомога вищої якості виконаних завдань [267].

Іноземні дослідники сприяли комплексному втіленню на практиці розроблених ними підходів до оцінки ефективності державного управління.

Ефективність державного сектора в європейській науковій думці у буквальному значенні розглядається як результат співвідношення між витратами та результатами. Відповідно до праць окремих східноєвропейських авторів [205], в її основі знаходяться дві умови – ефективність Парето та індивідуальна ефективність, пов'язана зі створенням певних суспільних благ.

У США функціонує оцінка системи менеджменту, яка ґрунтується на реалізації Урядового Акту виконання й результатів та Національного аналізу ефективності. Вказаний Акт містить інформацію про стратегічні результати, тобто визначає тільки 2 види оцінювання - результатів й наслідків. Від кожної державної структури вимагається готовність до створення стратегічних та щорічних виконавчих планів, а також подання подавати регулярних (зокрема щорічних) звітів, у рамках яких відбувається поєднання аналізу реального виконання із завданнями, поставленими у виконавчих планах [155, с. 70].

Одна з найбільш детальних класифікацій способів оцінки ефективності у державному управлінні була запропонована Е.Ведунгом. Науковець відносить до базових засобів оцінки державного управління сутнісні, професійні й економічні [15].

Сутнісні засоби включають такі форми й види оцінки:

- у відповідності до результатів (їх відстеження);
- у відповідності до цілей (забезпечення досягнення мети й оцінки впливу);
- згідно із системними компонентами (цей засіб передбачає комплексну оцінку);
- згідно з інтересами населення, що передбачає оцінювання якості державних послуг, що надаються. Підвидом цієї оцінки є оцінювання за інтересами стейкхолдерів, тобто задоволення усіх сторін, які зацікавлені в якості державного управління.

Професійні засоби ефективності (за Е. Ведунгом) передбачають наявність двох підходів: співвідношення «витрати й вигоди» чи «витрати і результат». У ході аналізу витрат та вигід відбувається вимірювання у грошових одиницях, а також через фізичні значення. Вагомим компонентом професійних засобів також є експертна оцінка й самооцінка [15, с. 107].

Економічні засоби поєднують чинники продуктивності й ефективності (розуміється як співвідношення між обсягами виготовлення продукції й послуг, а також відповідними вкладеними ресурсами) [15, с. 104].

Згідно із дослідженнями А.Мельника та О.Оболенського, вперше в Швеції використовувались оцінки та звіти про ефективність, що базувалися на регулярних звітах та тримісячному аналізі щодо ефективності діяльності державних структур. Оцінку ефективності здійснювали такі організації, як: Управління парламентських аудиторів, Національне бюро аудиту та Організація адміністративного розвитку Швеції. Таким чином, теоретичні розробки шведських вчених, зокрема Е.Ведунга, щодо оцінки ефективності державного

управління, були втілені у роботі Національного бюро аудиту, яке наразі проводить аудит адміністративної діяльності державних установ Королівства.

Згідно з широко використовуваною в українській науці теорією та практикою, оцінка державного управління базується, насамперед, на трьох основних категоріях, які включають ефективність, економічність та результативність. Тема ефективності в контексті державного управління привертала увагу численних вітчизняних дослідників. Деякі з них користувались зарубіжним досвідом у своїх працях, тоді як інші висловлювали зовсім інші погляди.

Існує декілька підходів до визначення ефективності, які можна загалом класифікувати за такими категоріями/групами: цільовий, системний, багатопараметричний. З урахуванням цього виділяють такі підходи, як цільовий, композиційний, функціональний, поведінковий та множинний. Важливо відзначити, що жоден з них не має абсолютних переваг порівняно з іншими. У реальній практиці оцінки ефективності державного управління застосовують комбінований підхід, що підвищує достовірність отриманих результатів.

Цільовий підхід базується на розумінні, що головним завданням будь-якої системи управління є досягнення установлених завдань державної структури найбільш раціональним шляхом.

Композиційний підхід враховує ступінь впливу управлінської діяльності на загальні результати функціонування конкретної структури. Показники, які визначають результат та ефект діяльності державної організації, включають такі аспекти, як продуктивність праці, зниження собівартості продукту, рівень зростання прибутку, обсяг реалізації продукції та інші.

Функціональний підхід спрямований на визначення ефективності державного управління у контексті організації праці та роботи управлінського персоналу, базуючись на значенні та витратах управлінської системи.

Відповідно до поведінкового підходу, оцінка ефективності управління ґрунтується на вимірюванні рівня задоволення потреб усіх соціальних груп, зацікавлених у показниках діяльності конкретної державної структури. Згідно з

цим підходом, базовим критерієм оцінки ефективності державного управління є забезпечення балансу інтересів усіх залучених та впливових сил унаслідок функціонування інституцій. Для визначення числових значень, що вказують на рівень досягнення основного критерію, застосовуються різноманітні методи, включаючи як прямі розрахунки, так і методи опосередкованої оцінки, такі як анкетне опитування, експертні методи та інші.

Множинний підхід спрямований на визначення ефективності управління шляхом використання узагальнюючих показників, щоб об'єднати ряд найбільш важливих факторів управління державною структурою.

Переходячи більш конкретно до авторських підходів, слід вказати, що зокрема, В.Бакуменко висуває таку дефініцію: «Ефективність державного управління - це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, витрачених на їх досягнення» [9, с. 59].

Дослідження А. Мельника та О. Оболенського вносять значний вклад у вивчення теми ефективності державного управління, зокрема з урахуванням його соціальної спрямованості. За їхніми дослідженнями були визначені три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (оцінка рівня ефективності держави та всієї системи управління з позиції держави), конкретна соціальна ефективність (оцінка ефективності роботи управлінських структур та посадових осіб) і спеціальна соціальна ефективність (оцінка ефективності роботи суб'єктів державного управління) [25, с. 235-237].

У В. Цветкова можна знайти пояснення понять економічної, цільової та організаційної ефективності у контексті держави. Так, економічна ефективність управління означає результат функціонування системи управління, яка досягає поставленої перед об'єктом управління мети при мінімальних витратах. Щодо цільової ефективності, вона тлумачиться як відповідність результату зазначеній меті [155, с. 37]. «Організаційна ефективність» є оптимальною формою зв'язків окремих елементів системи, що робить її найбільш ефективною у досягненні цілі [155, с. 39].

Г. Атаманчук, розглядаючи процес оцінки ефективності державного управління, оперує терміном «критерій», який визначає як суттєві характеристики ознак, меж та аспектів виявлення управлінської діяльності. За допомогою цих характеристик можна визначати якісні та кількісні показники управління, а також його відповідність потребам і інтересам суспільства [Див.: 25, с. 159]. Зазначеними характеристиками критерії відмінні від показників, що тільки визначають кількісні параметри певного процесу, явища та ін.

При цьому Г.Атаманчук [Див: 25, с. 160] пропонує такі способи аналізу й оцінки державного управління:

- 1) звіти структур державної влади і органів місцевого самоврядування (щорічні послання Президента України, звіти Верховної Ради й Кабінету Міністрів України);
- 2) масові обговорення й голосування / референдуми;
- 3) громадська думка;
- 4) ЗМІ;
- 5) звернення громадян до державних структур.

Н.Нижник розрізняє такі типи результатів діяльності структур державного управління:

1. Безпосередній результат, який може бути вимірний кількісно. Оцінка безпосередніх результатів може проводитися згідно із критеріями економічної ефективності.

2. Опосередкований результат, до якого зокрема включають наслідки превентивної й профілактичної роботи державних структур. З огляд на вказане цій діяльності можна дати оцінки лише після одержання результату і тільки на довгострокову перспективу.

3. Ефективність, яка передбачає досягнення «суспільних цілей» і базовим її критерієм є відповідність роботи проблемам та бажанням споживача державних послуг і разом із тим усього соціуму загалом [125, с. 7-8].

У цілому відповідно до цих та інших визначень і структурних підходів, оцінка ефективності державного управління розуміється як систематичний

перебіг виявлення результатів роботи державних інституцій для підвищення їх ефективності в ряді аспектів – політичному, соціально-економічному, культурному, морально-етичному тощо.

Віддаючи належне наведеним підходам українських авторів, слід водночас констатувати загальну недосконалість методологічної основи та несформованість єдиної системної оцінки ефективності державного управління у нашій країні. Наразі маємо справу з великим числом наявних моделей оцінювання ефективності державного управління, які водночас не характеризуються чітко визначеними критеріями й методиками оцінки ефективності державного управління на різних щаблях влади. Вказані моделі є результативними на рівні окремих державних структур, однак є досить фрагментарними і недостатньо інтегральними стосовно усієї державної системи нашої країни.

Зазначене має наслідком той факт, що в Україні в умовах воєнного стану поки не ухвалено й не впроваджено у життя комплексну та єдину нормативно-правову базу оцінювання ефективності державного управління із чіткими критеріями, показниками й процедурами оцінювання ефективності.

Водночас у практиці роботи кадрових й інших структур державних органів домінує обмежене розуміння оцінки ефективності та результативності. Крім того, у кадрових відділах державних структур України відсутні й аналітичні підрозділи, які б фахово опікувалися аналізом й оцінюванням ефективності. Наразі оцінка ефективності заснована у повній мірі на показниках формального характеру і реалізується в основному у формі атестації.

Підсумовуючи відповідні напрацювання іноземних та вітчизняних учених, слід вказати наступне. У контексті власне управлінського підходу до державної сфери, ефективність можна розглядати трояко:

- ефективність як співвідношення не лише між доходами і витратами, але й між витратами і вигодами;
- коефіцієнт корисної дії як відношення наданих державою послуг до певних стандартів (норм);
- ефективність як успіх у виконанні наміченої мети.

У державному секторі мають місце такі рівні ефективності, як:

- внутрішній, який демонструє раціональну поведінку суб'єкта;
- зовнішній, що визначається якістю послуг та їх зовнішніми діями.

Низка дослідників вказують на зв'язок між поняттями ефективності та справедливості / рівності. Будь-які зміни, спрямовані на посилення рівності в соціумі, пов'язані із певною втратою ефективності, насамперед через:

- державне втручання, яке завжди пов'язане з певними витратами (адміністративними, трансакційними);
- перерозподіл ресурсів, який не всім учасникам процесу державного управління може здатися справедливим [175].

З урахуванням вказаного, у системі державного управління завжди має бути певний компроміс між ефективністю та справедливістю. Надмірна перевага ефективності призводить до соціальної нестабільності у суспільстві; а з іншого боку занадто великий акцент на чинниках рівності й справедливості уповільнює економічне зростання та розвиток [266, р. 195].

Ефективність у державному управлінні означає використання ресурсів у спосіб, що забезпечує оптимальний рівень досягнутих цілей. Ефективність є ступенем досягнення поставлених завдань, коли досягнуті результати співставляється із цілями по відношенню до ресурсів, необхідних для досягнення цілей. Ефективність державного управління як співвідношення між запланованими й фактичними результатами діяльності у контексті використаних державних ресурсів є по суті вагомим критерієм на вимірювання якості функціонування держави. Однак, незважаючи на високу ефективність процесів державного управління, його результати можуть бути безглуздими й марними. Тому ключову роль у визначенні та вимірюванні ефективності відіграють цілі, які представляють очікувані майбутні стани (результати). Після реалізації певних завдань державного управління роль зворотного зв'язку полягає в тому, щоб визначити, скільки цілей було досягнуто.

Ефективності державного управління також фіксує зв'язок між наданими державою послугами і ресурсами, що є необхідними для цього. Показники

ефективності демонструють якість виконаних дій чи ступінь виконання поставлених цілей. Одним із варіантів є вимір своєчасності й рівня задоволеності громадян (клієнтів).

Оцінка ефективності роботи державних службовців є процесом, вектор якого направлений на виявлення внеску зазначених службовців згідно з їх компетенцією у забезпечення досягнення завдань структури державної влади.

Процес оцінювання ефективності пов'язаний із такими компонентами (рис. 1.1):

1) встановлення чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності в посадових інструкціях державних службовців;	2) вироблення процедури оцінки ефективності діяльності (періодичність, методи оцінки);	3) безпосередня оцінка ефективності діяльності за обраним методом;	4) обговорення результатів оцінки з працівником;	5) ухвалення рішення за результатами оцінки і документування оцінки.
--	--	--	--	--

Рис. 1.1. Запропонований процес оцінки ефективності роботи державних службовців в управлінській сфері

*Джерело: складено автором*

Закономірною є теза: якщо є поняття ефективності, то існує і явище неефективності державного управління, проявами якої є:

- намагання максимізувати витрати й відсутність прагнення до зниження витрат;
- стагнація результатів;
- мінімізація організаційних результатів.

За висновком окремих авторів [281], державний сектор може бути неефективним через:

- відсутність умов для належної конкуренції;
- відсутність певного власника і тиску прибутку;
- немає ризику банкрутства;
- внески державного сектору можна легко визначити кількісно, тоді як результати (вигоди) важко визначити кількісно;

- діяльність державного сектору є недостатньо вимогливою щодо професійної компетентності співробітників;
- корупція.

Східноєвропейські дослідники розрізняють неефективність розподілу та виробництва у державному управлінні. Неефективність розподілу виникає, якщо обраний варіант є неправильним або менш ефективним, ніж інші варіанти. Продуктивна неефективність (технічна) виникає у виробництві суспільних благ, коли для досягнення поставленої мети вибирається гірший шлях [281].

Таким чином, рівень ефективності державного управління відзначається великим числом методологічних підходів і супроводжується доволі активною дискусією серед науковців і практиків. Різними засобами оцінки передбачається розгляд ефективності роботи державних органів та службовців як за рівнем витрат, так і за результатами [167, с. 25].

Звичайно, що побудова комплексної і цілком універсальної системи оцінки ефективності державного управління є справою віддаленої перспективи. Ця універсальна система має враховувати як завдання й цілі державного управління, так і усі специфічні риси визначеної державної інституції. З огляду на вказане, закономірним і логічним є забезпечення індивідуального підходу до кожного об'єкта управління, що має супроводжуватися розробкою індивідуальної сукупності критеріїв й показників оцінки ефективності роботи певної структури державного управління.

Підсумуємо, що концептуальні засади ефективності державного управління є специфічними для кожної конкретної держави концептуальні основи, на яких ґрунтується зміст ефективності державного управління, а також процес утворення і формування концептів ефективності у свідомості керівництва держави. У різних країнах світу концепти ефективності державного управління мають значне число класифікацій з огляду на неоднотипність.

Ефективність у ряді західних досліджень визначається як витрати на одиницю продукції. Таким чином вимірювання ефективності вимагає кількісної інформації про витрати (або фізичні витрати) і результати надання державних

послуг. В ідеалі для цього потрібна система обліку за принципом нарахування, яка реєструє витрати, а не грошові потоки. Подібним чином вимірювання результатів має в ідеалі охоплювати як кількісні, так і якісні аспекти послуг, що надаються. Останнє особливо складно в державному секторі, оскільки значна частина послуг, що надаються, як правило, є нематеріальними, наприклад, консультації щодо державної політики. Ці труднощі вимірювання ще більш виражені для порівнянь між окремими державами, хоча для деяких секторів їх можна подолати.

### 1.3 Чинники забезпечення ефективності державного управління

Під поняттям «чинник» розуміється умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис, тобто «те, що чинить, здійснює вплив, діюче» [191].

Чинники ефективності державного управління різні дослідники виділяють дуже різні, це пов'язане із особливостями державного управління як такого, оскільки в цьому питанні є різні школи і напрямки такі як наприклад анго-американська школа чи європейська школа державного управління, зокрема, мова йде про взаємини владних структур і суспільства, проблеми прийняття й реалізацію управлінських рішень, контроль за їх виконанням, їх оцінка і т.д.

В контексті проблематики чинників які впливають на ефективність державного управління можна виділити наступні з них: 1) культурний (що залежать від особливостей в тому числі політичної культури, громадянської культури і культури суспільства загалом); 2) політичний (який залежать від політичної ситуації в країні чи політичного режиму); 3) освітній (рівень освіти населення загалом, і особливо людей що задіяні в сфері державного управління та їх навички прогнозування, як прояву їх компетентності); 4) інституційний (наявність, стан розвиток і рівень досконалості як інститутів державної влади, так і наприклад такого інституту як громадянське суспільство, рівень їх свободи і

нормативної захищеності); 5) правовий (ступінь досконалості і дієвості нормативно-правової бази ); 6) аналітичний і т.д.

Ми пропонуємо розглянути більш детально декілька з них, перший з яких - інституційний. Під поняттям «інститут» слід розуміти, по-перше, соціальний устрій як комплекс найзагальніших соціальних норм, принципів, а також культурних зразків, які визначають сутність та стійкість соціальних явищ, а по-друге – соціальну установу й організацію, що є суб'єктом соціальних відносин та заходів.

Поняття інституту є традиційним для низки соціальних наук, зокрема про тих, які вивчають державне управління. Водночас його трактування реалізується виходячи із різних позицій, про що свідчить присутність відмінних підходів до виявлення базових властивостей певної інституції. Так, у соціології до ознак інституції належать наступні: установки й зразки поведінки; символічні культурні ознаки; унітарні культурні характеристики; усні й письмові кодекси, а також ідеологія [193, с. 4].

В юриспруденції до характерних рис ознак інституту права як правило відносять: комплексність, визначену сукупність правових норм; об'єктивну зумовленість їх створення; порівняну автономність у регламентуванні однорідних громадських відносин; присутність специфічних методів і способів правового регулювання.

Аналіз низки підходів до визначення поняття «інститут» дозволяє стверджувати, що підхід, який сформувався в юридичній науці, є більш вузьким порівняно з науками про державне управління. Традиційний для юриспруденції розгляд інституту у статусі системи правових норм вимагає розширення і не може бути у повній мірі застосований для інституційної характеристики держави. Змістовне значення «інституту» відносно правової сфери є істотно ширшим і об'єднує у собі ціль, завдання, установки, програми, дії, що реалізуються шляхом задіяння сукупності правових норм. Норми сприяють вираженню правового інституту, а мета, установки й програми формують його відповідний зміст.

Власне походження термін «інституціоналізм» бере від поняття

«інституція», що означає чіткий порядок, ухвалений у суспільстві у формі закону чи установи. Держава, родина, компанія, приватна власність, система грошового обігу – ці та інші поняття були віднесені прибічниками інституціоналізму до інституцій соціального, політичного чи економічного впливу. Досить нечітке поняття «інститут» характеризується певною ідейною основою – прагненням до розширення предмету економічної сфери, включення до вивчення неекономічних явищ [176, с. 73].

Сильні риси інституційної теорії полягають у тому, що об'єктом її пізнання виступають інститути, які функціонують в усіх без винятку сферах буття суспільства: в економіці, соціальній сфері, сфері права, моралі, релігії тощо. Важливість дефініції інститутів в якості предмета дослідження має прояв також у тому, що вказане поняття забезпечує реалізацію широкого погляду на розвиток відмінних сфер соціального буття, а також уможлиблює аналіз політичної, економічної, правової системи й суспільства як цілісності [193, с. 4].

У цьому контексті О.Петроє зазначає: «...інституціоналізм, як методологічна основа, створює умови для активізації різноманітних міждисциплінарних досліджень соціальних систем, забезпечує відстеження інституціональних кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних інститутів, аналіз інституціональних факторів – сукупності фундаментальних історичних передумов, політичних, економічних, правових, соціальних та духовних (культурних) правил і норм, які визначають рамкові умови функціонування та розвитку соціальних систем як об'єктів державного управління» [137, с. 198].

О.Нестеренко вказує, що «...державна в інституційній теорії знаходиться на перетині інституцій та організацій. Як інституція, вона формує правила гри та змінює формальні інституційні норми функціонування організацій, забезпечуючи мінімізацію витрат обміну інформацією, товарами і послугами, специфікуючи і захищаючи права власності. Як організація держава поруч з іншими «грає» у суспільному секторі економіки, виробляючи суспільні блага, нівелюючи зовнішні ефекти та забезпечуючи населення соціальними послугами» [124, с. 138-146].

Характерними рисами умовно «експлуаторської» держави є відсутність нормативно-правової бази, внутрішня несталість державних інституцій, значна частка витрат на державне управління у державному бюджеті, конфіскаційний вид податкової системи. «Контрактна» держава розвивається в інтересах окремих громадян у рамках повноважень, що делеговані ними. Діяльність вказаної держави узгоджується із теорією трансакційних витрат, оскільки витрати механізму державного втручання є меншими, аніж витрати, що пов'язані з несталістю ринку, яку нівелює зазначене втручання [128, с. 74].

У відповідності із поглядами представників інституціональної теорії, інституційне середовище є як сукупність фундаментальних політичних, соціальних, економічних й адміністративних правил, що утворює визначений базис для виробництва, обміну і розподілу. А.Романюк переконаний, що «...головними індикаторами нового інституціоналізму, які, з одного боку, конституують його як цілісність, а з іншого, відрізняють від інших теоретичних концептів, виступають: по-перше, аналіз структурних рис суспільства і/або політики, рівно як формальних/офіційно прийнятих, так і неформальних; по-друге, фіксація певної стабільності в часі структур, які розглядаються; по-третє, інститути повинні здійснювати вплив на індивідуальну поведінку своїх членів, і цей вплив може бути рівно як формальним, так і неформальним; по-четверте, інститутам має бути властива певна система спільних цінностей, які повинні приймати члени цих інститутів» [159, с. 192].

Інституціоналізація є одним із важливих процесів, де знаходить своє відображення соціальна еволюція. У цьому контексті А.Міхненко цілком слушно вказує: «...інституціоналізація - це перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів тощо. Початкові форми інституціалізації виникають на рівні суспільного самоуправління та стихійних процесів, які самостійно організовуються у вигляді масових або групових рухів. Інституціоналізація має місце тоді, коли виникають упорядковані, спрямовані дії, з'являються спочатку лідери, здатні їх організувати та очолити, а

потім і постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню» [117, с. 274].

У цілому термін «інституціоналізація» наразі досить широко використовується у науці – зокрема йдеться про інституціоналізацію відповідних норм, процедур, організацій, політичних і партійних систем (вказане питання досить докладно розроблено у політології в країнах ЄС), опозиції, держави та її окремих структур (парламенту, президента тощо), політичного режиму, демократії, політичних практик, політичної системи, а також політичної поведінки у цілому.

Розуміння ефективності в інституційному вимірі «as it is» зводиться до вибору найоптимальнішої з альтернатив за мінімальних витрат і максимальної вигоди. Тепер необхідно провести різницю між термінами «efficiency» і «effectiveness».

Ефективне функціонування державних інститутів вимагає високого значення загальної й інституційної довіри, у той час як низькі рівні обох показників спричиняють аномію й ерозію політики як простору загальних інтересів і загальної волі. Підтримка громадянами державних інститутів повинно передбачати: а) адекватне ситуації розуміння завдань, намірів, програмних засад дій структур державної влади; б) довіру до цих структур; в) участь громадян у реалізації програм, а також вирішенні необхідних проблем і питань спільно з політичними органами.

Однією з базових загроз інституційної стабільності держави є інституційні кризи. Дослідниками можуть бути виокремлені три види інституційних криз, виходячи із передумов і причин, які їх формують. Кризові явища можуть сформуватися у результаті неформальної інституціоналізації, деінституціоналізації, а також через тривалі інституційні спотворення [117, с. 275].

Протидія інституційним кризовим явищам передбачає комплексне переосмислення інституційних трансформацій, що мало включати 5 основних компонентів:

- 1) зростання рівня відповідальності (підзвітності) державних та політичних діячів;
- 2) посилення інституційних обмежень у рамках державної системи;
- 3) розширення участі громадянського суспільства у політичному процесі й нагляд з боку ЗМІ;
- 4) формування конкурентного приватного сектора;
- 5) реформування системи управління державними інституціями.

Базовим елементом інституціоналізації держави у сучасному світі має стати паралельний й системний розвиток місцевих, національних й наднаціональних політичних й адміністративних структур [117, с. 276].

Інституціоналізація держави за сучасних умов має розв'язувати ряд завдань, спрямованих на посилення ефективності державних інститутів й формування стабільної інституційної системи держави:

1. Дослідження функціональних цілей державних інститутів, їх структурних компонентів; розробка й упровадження методики планування й оцінки ефективності їх роботи.

2. Перехід до інноваційних методик фінансування й фінансування менеджменту, орієнтованого не на утримання структури, а на реалізацію функцій та досягнення результатів.

3. Розвиток адміністративного регламентування, що визначає розвиток системи інституцій державної влади і самих представників державної служби.

4. Вдосконалення структурних компонентів інститутів державного управління, що передбачає покращення функціонального розподілу державних інститутів.

5. Вдосконалення системи документообігу на засадах єдиних стандартів, еволюція системи електронного документообігу.

6. Інвентаризація базових точок взаємодії структур державного управління з фізичними та юридичними особами, виявлення функцій та проблемних чинників, як викликають напругу, раціоналізація та спрощення динаміки взаємодії.

7. Забезпечення інформаційної відкритості й поліпшення системи підготовки й посилення кваліфікації кадрів державних службовців, зокрема переорієнтація навчальних програм на комплекс механізмів управління ефективністю [125, с. 6].

Окремо можна ще відзначити три інституційні фактори, що можуть покращити ефективність державного управління. А саме:

- децентралізація політичної влади та відповідальність за витрати субнаціональних урядів;
- відповідна практика управління людськими ресурсами;
- поліпшення стану справ у сферах освіти та охорони здоров'я.

Для забезпечення інституційної стабільності держави за сучасних умов і зовнішній, і внутрішній контури інституціоналізації мають характеризуватися програмною цільовою спрямованістю, а інституційні зміни мають бути комплексними й послідовними.

Інституційне управління охоплює створення системи норм та організацію їх виконання, тоді як цільове управління передбачає розробку цільових проектів та організацію їх реалізації [125, с. 7].

Інституційне управління включає в себе ряд функцій, таких як облік, аналіз, регламентація, нагляд і мотивація до бажаної поведінки. Облік визначає фіксацію правопорушень, аналіз включає дослідження взаємозв'язків та умов вчинення правопорушень. Регламентація визначає створення інститутів, а нагляд виявляє ефективність їх виконання. Мотивація до бажаної поведінки забезпечується системою покарань.

Інституційне управління може мати різноманітні варіації залежно від об'єкта, суб'єкта, виду діяльності та галузі права. Це може бути спрямовано на громадян чи службовців, походити від центральної чи регіональної влади, та регулювати різні галузі права.

Інституційне управління має ситуативний і формальний виміри. Ситуативний вимір означає, що вибір дій суб'єкта пов'язаний із настанням певної

ситуації, в той час як формальний - передбачає певний набір дій без можливості вибору.

Цільове управління охоплює функції обліку, аналізу, контролю, цілепокладання (планування), підбору виконавців, мотивації та стимулювання. Воно може застосовуватися в усіх сферах управління, включаючи менеджмент, державне та муніципальне управління та громадські організації [166, с. 25].

З інституційного погляду цільове управління реалізує права суб'єктів. Визначаючи права, суб'єкт може визначати свої цілі, і їх виконання залежить від бажання суб'єкта, що робить цільове управління інструментом реалізації прав.

Становлення державної служби в різних країнах, включаючи Україну, пов'язане з історичними змінами і конфліктами. На сучасному етапі розвитку суспільства державна служба розглядається як складний інституціональний комплекс. Феномен державної служби трактується як інститут адміністративного права та організаційний, культурний, економічний і соціальний інститут. Державна служба представляє собою систему інститутів, які спільно регулюють становище в економічному, політичному, духовному і соціальному житті суспільства та задовольняють соціальні потреби громадян [166, с. 26].

Функціонування державного управління як соціального інституту повинно спрямовуватися на зміцнення принципів громадянського суспільства. Це досягається через функції соціального контролю, організації та комунікації. Проте в практиці окремі функції часто зменшуються та компенсуються іншими, що відповідає давнім поглядам, де держава вважалася інструментом для підтримки домінування однієї групи над іншими, а управляюча група володіла апаратом примусу.

В контексті трансформації державного управління важливе місце в науковій рефлексії цих процесів належить соціології як галузеві, що вивчає закономірності розвитку громадських процесів і систем. Соціологія управління як галузева соціологія надає можливість вивчати наслідки цілеспрямованого впливу на соціальні структури і процеси у соціумі, а також соціальні відносини, що з цим пов'язані. Соціологічний і інституційний аналіз сфери державного управління

дозволяє виявити глибинні механізми управлінських і самоврядних процесів як громадських явищ, раціоналізувати принципи та відносини між інституціями влади та управління та населенням країни, а також сприяти використанню соціальних резервів, потенціалу, технологій та інновацій у сфері соціального управління [184, с. 70].

Важливим елементом державного управління як організаційного інституту є апарат управління, що має правовий статус, специфічні ознаки, а також виконує певні функції. В організаційному аспекті державне управління – це система управлінських відносин між державними посадами й посадами за контрактом, що відрізняються статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, а також кваліфікаційними вимогами. Беручи участь у реалізації державної економічної політики з розподілу ресурсів за умов їх обмеженості й являючись вагомим інструментом у формуванні механізмів впливу на функціонування ринку, державне управління, водночас постає як економічний інститут [198, р. 233].

В якості культурного інституту державне управління формує, зосереджує й транслює громадські цінності у ході надання адміністративних послуг мешканцям. Державне управління як соцікультурний феномен виникає у зв'язку із потребою регулювання громадських відносин, що включене у всі сфери людської діяльності, спирається на наявні у соціумі норми й цінності та впливає на розвиток нових.

Реформування публічного управління у розвинених країнах реалізується на основі концепцій «належного урядування» («good governance»), «нового державного менеджменту», а також «політичних мереж». В основі концепції «належного урядування» знаходяться ринкові моделі регулювання. Проводиться аналогія між структурою організації управління громадським сектором і бізнесу, наголошується на оцінці ефективності результату управління, децентралізації, скороченні витрат, професіоналізмі, дисципліні, трансформації великих бюрократичних структур на окремі інституції.

Концепція «ефективного урядування» або «демократичного врядування» висуває не тільки критерії раціональності, упорядкованості, ефективності, але й

наголошує на розширенні кола суб'єктів управлінського процесу, залученні громадян, відкритості до їх запитів. Отже, незважаючи на відмінність підходів, спільною рисою є те, що вирішення проблем суспільного розвитку можливе виключно за умов налагодження зв'язку публічної влади з населенням та сприяння розвитку громадянського суспільства. Саме тому особливої уваги потребує проблема низької довіри громадян до інституту державного управління, її деморалізації, відчуження від людей, низького професіоналізму тощо. Саме тому громадянське суспільство як інститут, можна зробити взагалі окремим чинником, який виконуючи функцію контролю за роботою державних структур сам стає чинником.

Довіра громадян до інституту державного управління є передумовою його ефективного функціонування, одним із критеріїв демократичності держави, легітимності влади й показником рівня її авторитету. Ф. Фукуяма визначає довіру як очікування членів соціуму, що інші його члени будуть вести себе згідно до норм держави, яка вважає довіру базисом для стабільності влади й ключовою характеристикою розвиненого суспільства [227, р. 253]. Довіра є інтегральним критерієм ефективності діяльності державного управління, що демонструє спроможність кадрового потенціалу державної влади виконувати консолідуючу роль між владою й населенням та надавати якісні публічні послуги. Збереження владою наданого громадянами кредиту довіри можливе виключно за умов відкритості, партнерства, транспарентного механізму функціонування, реальної, а не тільки декларативної можливості населення впливати на діяльність інститутів державного управління.

Як було виявлено у попередніх розділах, ефективність управлінської діяльності в системі державного управління слід визначити узагальнено як соціально-економічну категорію, а її вимірювання відображається через результат управлінської реалізації професійної діяльності, використання особистісного, соціального та професійного потенціалу особистості. Основними принципами забезпечення ефективності управлінської діяльності у системі державної служби й, відповідно, критеріями її оцінки є такі складові, як комплексність, наскрізність,

гуманізація, демократизація, відповідність державним вимогам, інтелектуальність тощо з урахуванням індивідуального підходу і все це є результатом правильної поставленої роботи, тобто професійної організації.

Державне управління як і особливо державна служба характеризується високим ступенем правової регламентації й методологічного забезпечення, послідовним характером розвитку. Дослідження усієї сукупності наявних матеріалів про чинники, які впливають на ефективність державного управління, може дозволити по-іншому розглянути перспективні напрями здійснення державного управління в Україні.

І в правовому праві постає цікава колізія, «що ж є ефективним?» з правової точки зору. Зокрема, це:

- нормативний підхід, у рамках якого розглядається ефективність у контексті суспільного блага та державне управління у західному розумінні – з його підзвітністю, транспарентністю, верховенством закону;

- функціональний підхід, у межах якого ефективність розуміється як спроможність держави реалізовувати задекларовану політику, а також враховує можливість різних груп населення брати участь у ході ухвалення рішень згідно із принципом неупередженості [270, р. 760].

Окремо детально слід розглянути освітній чинник, який на нашу думку є ключовим. Питання освіти, а конкретніше розробки програм підвищення кваліфікації є запорукою компетенції на всіх рівнях і є необхідною для ефективного функціонування будь-якого державного органу. Постійне підвищення кваліфікації допомагає заповнювати нестачу знань загального характеру (зокрема усні й письмові комунікації, навички міжособистісного спілкування) чи брак компетенції у сферах, що суміжні з базовою діяльністю державного службовця (зокрема, зростання кваліфікації у сфері фінансового менеджменту для спеціалістів нефінансового сектора). Також вони дають змогу одержати більш зрозумілі фахові знання, що безпосередньо стосуються посадових обов'язків представника державної служби. Зазначений підхід дозволяє

державним службовцям із різною базовою освітою здобути необхідні навички й знання та виконувати власні обов'язки більш ефективно.

Для забезпечення ефективності державного управління може бути задіяна широка мережа дистанційної освіти, яка дозволяє суттєво заощаджувати фінансові витрати, пов'язані з фізичною присутністю хдобувачів у аудиторії. Модульний принцип навчання забезпечує значну гнучкість, дозволяючи державним службовцям самостійно планувати час на навчання, послідовність вивчення модулів і таким чином навчатися більш ефективно [285].

Для значної номенклатури посад формуються плани індивідуального розвитку, що дозволяє державним структурам планувати й проводити підвищення кваліфікації не тільки за уже існуючими тематиками, але й за специфічними, що відповідальні потребам певного департаменту чи відділу. У час після проходження додаткового навчання окремі організації влаштовують анонімне анкетування для з'ясування того, наскільки навчання відповідало запитам державного службовця і наскільки він вважає його ефективним.

У ході розробок програм підвищення кваліфікації державних управлінців у нашій країні слід врахувати наступні нюанси: 1. Підвищення кваліфікації здійснюється насамперед індивідуалізовано, тобто відповідає визначеним потребам у навчанні й різниться залежно від категорії службовців, їх освіти та досвіду роботи, посадових інструкцій. 2. Формування національних моделей компетенції державних службовців для своєчасного виявлення браку знань/навичок й подальшої організації підвищення кваліфікації для заповнення знайдених лакун. 3. Можливість вибору програм підвищення кваліфікації державних службовців. 4. Професійний розвиток державних службовців у ході тісної взаємодії не лише структур державного управління і службовців, але й закладів вищої освіти та центрів з підвищення кваліфікації. 5. Використання навчальних курсів та семінарів для вперше прийнятих на держслужбу, а також програм суміжних видів діяльності та навчання для службовців, що включені до кадрового резерву на заміщення керівних посад. 6. Орієнтація на безперервність навчання й використання модульних програм підвищення кваліфікації. 7.

Використання програм професійного розвитку держслужбовців, що мають єдиний стандарт.

Таблиця 1.3

## Ключові кваліфікації керівників та компетентності лідерства

Управління змінами	Керівництво о людьми	Орієнтація на результат	Ділові якості	Створення об'єднань
Новаторство та творчий потенціал Зовнішня обізнаність Гнучкість Працездатність Аналітичне мислення Проникливість	Управління конфліктам и Розуміння культурних факторів Розкриття потенціалу службовців Формування команди	Відповідальність Орієнтація на споживачів Рішучість Підприємливість Розв'язання задач Технічна ефективність	Управління фінансами Управління людським капіталом Управління науково - технічним розвитком	Співпраця Політичний досвід Вплив/ обговорення
Основні компетенції				
Навички міжособистісного спілкування Безперервне навчання	Усні комунікації Письмові комунікації	Чесність/порядність Орієнтація на громадські послуги		

*Джерело: [273, р. 832-835]*

Загалом професійний розвиток державних службовців слід розглядати ширше, аніж підвищення кваліфікації, оскільки останнє у ряді випадків є складовою їхнього професійного розвитку. На практиці відмінність між вказаними поняттями як правило є умовною, оскільки і підвищення кваліфікації, і професійний розвиток спрямовані на реалізацію однієї мети – сприяння більш якісному виконанню державними службовцями покладених на них обов'язків.

Підвищення професіоналізму державних службовців передбачає наявність відповідних теоретичних знань, практичного досвіду й навичок, від яких залежить якість прийняття управлінських рішень та надання послуг. Професіоналізація державного управління є позитивним процесом ідентифікації, розвитку й підтримки професійної компетентності людини у відповідності до параметрів професії, посади через систематизоване професійне навчання та соціалізацію у

громадянському суспільстві для забезпечення надання послуг, які представляють інтерес для споживача.

Важливим чинником підвищення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів в Україні є використання різних методів політичного прогнозування, як результату вдалого підвищення рівня освіченості державних управлінців. Основна мета політичного прогнозування – передбачити небажані результати розвитку подій, підготуватись до неминучого, прискорити вірогідний розвиток конкретного явища у бажаному напрямі, але вдалий прогноз може зробити лише особа яка точно знає що робить, тому процес підвищення кваліфікації має формувати у державних управлінців, а особливо керівників, здатність до прогнозування як елемента аналітичної компетентності.

Розвиваючи тематику інформаційної роботи для підвищення ефективності державного управління, слід вказати, що подальші шляхи удосконалення системи державного управління в Україні мають відбуватись на підставі поетапних процесів завершення адміністративної й адміністративно-територіальної реформ, впровадження електронного урядування у роботу публічних структур, подальше завершення конституційної реформи у сфері децентралізації влади, що передбачає передачу реальних політичних повноважень органам місцевого самоврядування, реформування системи державного управління на підставі комплексного урахування досвіду функціонування систем державного управління в зарубіжних країнах, застосуванні новітніх концепцій й управлінських напрямів, урахуванні найкращих цивілізаційних тенденцій розвитку суспільства.

Загалом, слід підсумувати, що дослідження ефективності державної служби у спосіб з'ясування чинників її забезпечення підходить для дослідження тенденцій трансформації державної бюрократії, у тому числі в розрізі галузей державної служби. Перспективним також є проведення більш глибокого аналізу із залученням матеріалу окремих країн, де відбуваються реформи державної служби. Такі дослідження сприятимуть збільшенню знань про закономірності розвитку сучасного суспільства й управління ним, які будуть застосовані у ході проектування поточних і майбутніх реформ.

## Висновки до Розділу 1

Отже, розглянувши теоретико-методологічні основи вивчення ефективності державного управління, було з'ясовано наступне:

Концептуальні засади ефективності державного управління – це не лише концепції ефективності, які із загальної теорії управління перейшли у державне управління, а й методологічні підходи до оцінювання, чинники та національні моделі ефективності державного управління; Зазначені концептуальні засади мають двохконтурну структуру, яка передбачає зокрема: 1) аналіз вже розробленої теоретичної бази щодо визначення ефективності; 2) оцінку підходів до класифікації різних компонентів і різновидів ефективності.

Зародження поняття «ефективність» припадає на економічну літературу XVII- XVIII століть (В. Петті, Д. Ріккардо). В науці управління піонерами в дослідженні ефективності були Дж. Бентам та П. Друкер. Наразі поняття ефективність має кілька визначень, причому одним із найбільш поширених і міжнародно визнаних є «зв'язок між забезпеченим результатом і задіяними ресурсами». На нашу думку, ефективність може бути розглянута як інтегральний і важливий показник людської діяльності у контексті спроможності забезпечення конкретного результату.

Складовими ефективності є: 1) забезпечення визначеного політичного, соціального й економічного результату; 2) міра досягнення стратегічних і тактичних задач рівня конкурентоспроможності певної системи; 3) результат задоволення інтересів усіх без виключення залучених сторін певної управлінської діяльності. Дуальний характер ефективності передбачає наявність у неї двох сторін: якісної (відображає її логічний і теоретичний зміст, тобто сутність категорії) й кількісної (передбачає розкриття дії закону економії часу, відображаючи економію часу у ході забезпечення завдань певної управлінської діяльності у ході всього процесу і на певних його фазах у рамках усієї управлінської діяльності, окремих його структур.

Поняття ефективності відмінне від схожих понять (результативність і дієвість). Ефективність передбачає проведення моніторингу й виміру результатів діяльності, а результативність – ступінь реалізації запланованої діяльності й досягнення результатів, що заплановані. Ефект передає насамперед величину впливу дій, явищ, заходів тощо, у той час як результат є підсумком, показником і наслідком. Слід також відзначити співвідношення термінів «ефективність» і «дієвість». Ефективність розглядається як «співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами». Результативність розуміється як ступінь реалізації запланованих робіт і досягнення відповідних результатів. Під дієвістю пропонуємо розуміти особливу форму результативності, що визначається як участь певної галузі чи сфери діяльності (у даному випадку – державного управління) у ході розв'язання конкретних соціальних, політичних й економічних завдань, які стоять перед суспільством. Державне управління є сукупністю усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади. Саме ефективність як ключова проблема у державному управлінні означає не лише найбільш результативний спосіб використання певних ресурсів, але й стан, у рамках якого можна одержати максимальну кількість благ і максимальну вигоду з наявних ресурсів. У державному управлінні наявні такі рівні ефективності: внутрішній, який демонструє раціональну поведінку суб'єкта; зовнішній, що визначається якістю послуг та їх зовнішніми діями.

Існують різні підходи до визначення ефективності державного управління, такі як цільовий, композиційний, функціональний, поведінковий та множинний. Жоден з них не є абсолютно переважаючим порівняно з іншими, і реальна оцінка ефективності вимагає їхнього комбінування для досягнення вищого рівня достовірності результатів.

1) Цільовий підхід ґрунтується на уявленні, що головним завданням будь-якої системи управління є досягнення державною структурою встановлених завдань найбільш раціональним чином.

2) Композиційний підхід передбачає визначення ступеня впливу управлінської діяльності на результати функціонування конкретної структури

загалом. Серед показників, що визначають результат і ефект роботи державної організації, важливо враховувати такі аспекти, як продуктивність праці, обсяг зниження собівартості продукту, рівень зростання прибутку, значення реалізації продукту та інші.

3) Функціональний підхід спрямований на визначення ефективності державного управління у контексті організації праці та роботи управлінського персоналу, ґрунтуючись на значенні та витратах управлінської системи.

4) Згідно з поведінковим підходом, оцінка ефективності управління ґрунтується на вимірюванні рівня задоволення потреб усіх соціальних груп, які зацікавлені у показниках діяльності конкретної державної структури. За цим підходом, ключовим критерієм оцінки ефективності державного управління є забезпечення балансу інтересів всіх впливових сил унаслідок функціонування інституцій. Для вимірювання кількісних значень, які визначають рівень досягнення базового критерію, використовуються методи прямих розрахунків та опосередкованого оцінювання, такі як анкетне опитування та експертні методи.

5) Множинний підхід спрямований на визначення ефективності управління за допомогою узагальнюючих показників для об'єднання різних важливих чинників управління державною структурою..

Способи аналізу й оцінки ефективності державного управління:

1) звіти структур державної влади і органів місцевого самоврядування (наприклад: щорічні послання Президента України, звіти Верховної Ради й Кабінету Міністрів України);

2) масові обговорення й голосування / референдуми;

3) громадська думка;

4) ЗМІ;

5) звернення/скарги громадян до державних структур.

До чинників, які впливають на ефективність державного управління, належать: 1) культурний (залежать від особливостей в тому числі політичної культури, громадянської культури і культури суспільства загалом); 2) політичний ( який залежать від політичної ситуації в країні чи політичного режиму); 3)

освітній ( рівень освіти населення загалом, і особливо людей що задіяні в сфері державного управління та навички прогнозування, як прояву їх компетентності ); 4) інституційний ( наявність, стан розвиток і рівень досконалості як інститутів державної влади, так і наприклад такого інституту як громадянське суспільство, рівень їх свободи і нормативної захищеності ) ; 5) правовий ( ступінь досконалості і дієвості нормативно-правової бази ) і т.д.

Основна увагу приділяється інституційному чиннику, який на наш погляд виступає як сукупність фундаментальних політичних, соціальних, економічних й адміністративних правил, що утворює визначений базис для виробництва, обміну і розподілу. Який в свою чергу виступає в якості інструменту що якогось політичного явища, події, руху на формалізований, впорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів чим прямо впливає на ефективність діяльності державного управління.

Окремо також слід виділити освітній чинник ефективності державної служби, який є не менш важливий ніж інституційний. Мова йде про розробку програм підвищення кваліфікації, які забезпечують формування у державних управлінців усіх рівнів відповідні компетентностей. Постійне підвищення кваліфікації допомагає заповнювати нестачу знань загального характеру (зокрема усні й письмові комунікації, навички міжособистісного спілкування) чи брак компетенції у сферах, що суміжні з базовою діяльністю державного службовця (зокрема, зростання кваліфікації у сфері фінансового менеджменту для спеціалістів нефінансового сектора). Постійна освіта, у вигляді підвищення кваліфікації, дає змогу одержати більш зрозумілі фахові знання, що безпосередньо стосуються посадових обов'язків представника державної служби. Зазначений підхід дозволяє державним управлінцям із різною базовою освітою здобути необхідні навички й знання та виконувати власні обов'язки більш ефективно та результативно. Таким чином наявність спеціалізованої освіти і постійне вдосконалення, через підвищення кваліфікації, позитивно впливає на аналітичні можливості, які, у свою чергу, відкривають доступ у державних

управлінців до прогнозування. Останнє є запорукою ефективної діяльності державних управлінців вже зовсім іншого рівня.

## РОЗДІЛ 2

### ОСНОВНІ МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1 Характерні риси англо-американської моделі ефективності державного управління

Досвід англо-американських країн, зокрема США й Великої Британії, показує, що для успішної модернізації суспільства необхідні три умови, безпосередньо пов'язані з діяльністю чиновників: а) загальне бачення щодо стратегічного розвитку країни, яке поділяється політиками та адміністраторами; б) сталість принципів і поглядів на стратегію реформування; в) єдність слова і справи, особливо на найвищому рівні.

Правова основа державної служби у США пов'язана із прийнятим у 1883 році Законом про державну службу (Акт Пендлтона). Цей закон спочатку був прийнятий для відбору та контролю державних службовців. Причина, чому багато вчених пов'язують законодавчі основи державної служби з Законом Пендлтона, полягає у переконаності, що державна служба, яка існувала в Сполучених Штатах до 1883 року, лише «захищала інтереси високопоставлених державних службовців». Вказана теза підкріплюється посиланням на створення Комісії з питань цивільної служби [272] (The Office of Personnel Management) у 1871 році, під час президентства США Гранта.

Водночас майже напевно, що у такій розвиненій країні, як Сполучені Штати, правова база для державної служби і сектору державного управління виникла ще до цього періоду, будучи безпосередньо пов'язаною з Конституцією США. Оскільки цей вищий закон відображає права та обов'язки мешканців Сполучених Штатів, передбачалося, що державне управління буде спрямоване безпосередньо на громадян цієї країни, а також проходити в умовах справедливості й рівності. Конституція США також визначає критерії щодо державної служби і державного управління. Наприклад, можна вказати на 13-14 поправки до Конституції, у яких усі визнаються рівноправними громадянами. В

Америці головною метою уряду є організація державної служби та державного управління у демократичному дусі, незалежно від віросповідання, мови чи раси її громадян. Це визначає сутність їх ефективності.

Правовий статус державної служби та державного управління регулюється великою кількістю різноманітних актів, які знайшли своє відображення в Кодексі законів США [220]. Категорія державних службовців у Сполучених Штатах включає як урядовців і допоміжний персонал, так і службовців (включаючи вчителів державних шкіл, працівників державних підприємств і комунальних служб). У Сполучених Штатах, у найширшому розумінні, будь-яка особа, котра отримує зарплату з федерального бюджету, бюджету штату чи місцевого уряду, вважається «державним службовцем» або «працівником державного сектора».

З іншого боку, у США відзначають тенденцію до розширення структур державної служби, коли існують безліч органів влади – їх нараховується до 80 тисяч – виконавчі та законодавчі органи штатів, 3 042 графств, 18 862 муніципалітетів. Усі ці органи не лише взаємодіють, але й конкурують один з одним з питань юрисдикції [252, р. 647].

Водночас пошук балансу між центром і владою штатів у федеративній державі триває й досі. З огляду на вказане, питання про баланс сил між рівнями федерації, між гілками влади, про вплив на державну службу гілок влади, федерації, штатів, завжди було й лишається принциповим для американського суспільства, що призводило до пошуку того підходу щодо взаємодії, який би відповідав принципам демократії та федералізму.

На виконання принципу поділу влади у цій країні державну службу великий вплив має парламент. Палати через закони та бюджет регулюють службу. Згідно із Конституцією, Сенат впливає на призначення вищих політичних чиновників (зокрема може затвердити чи не затвердити кандидатуру державного секретаря тощо).

У період президентства Л.Джонсона (1963-1969) було запроваджено систему звань чи призначень адміністраторів. Вищі адміністратори отримали особливий юридичний статус. Вони могли бути переміщені політичним

керівництвом з однієї установи до іншої, щоби таким чином наблизити верхівку чиновників до вищих політичних посад. Це передбачало вагомі стимули для вищих адміністраторів: високу платню, премії, широкі можливості для кар'єри. Наразі адміністратори стали досить закритим корпусом чиновників, що наближені до політичної еліти, і це зумовлює їх орієнтованість на інтереси політичного керівництва.

Починаючи із 1970-х років, основними принципами державної служби США, якщо резюмувати суть, проголошуються такі установки: ідея рівності, чинник професіоналізму й змагальність; справедливість і відсутність дискримінації за будь-якими ознаками; оплата праці залежно від якості роботи та незалежно від рівня влади; стандарти етичної поведінки; ефективне використання ресурсів; збереження й просування кадрів, які якісно працюють, звільнення тих, хто не може чи не хоче задовольняти стандартам; навчання та підвищення кваліфікації; захист службовців від несправедливого ставлення й фаворитизму та політичного примусу; непереслідування службовців за «сигнали тривоги».

Закон про реформу державної служби був розроблений адміністрацією Картера та прийнятий Конгресом у 1978 році. Відповідно до цього закону державна політика передбачає забезпечення громадян Сполучених Штатів компетентними, сумлінними й ефективними федеральними службовцями, які можуть бути представниками різних національностей, але вимагають постійного підвищення якості надання державних послуг; здійснення федерального управління персоналом за принципами «сервісної системи», не порушуючи вимог у практичній діяльності службовців. Окрім федерального уряду, тут діють відповідні державні служби 50 штатів, одного федерального округу, а також органи місцевого самоврядування. І акцент робився на ефективності як якості професіоналізму і компетентності.

Відповідно до закону 1978 році, створено три нових органи. Це Управління персоналом США (OPM), Федеральне управління трудових відносин (FLRA) і Рада захисту системи заслуг США (MSPB), що були сформовані як незалежні установи замість комісій. Цей акт був спробою замінити некомпетентних

посадових осіб [237]. До компетенцій новостворених установ були віднесені три функції, раніше покладені на комісії:

1. Підбір, навчання та управління персоналом.
2. Розслідування порушень правових норм.
3. Приймати рішення про такі порушення.

Крім того, Закон, прийнятий у 1978 р., передбачав проведення щорічної атестації службовців, розширив мотивацію працівників шляхом ширшого використання винагород і створив додаткову групу працівників, яка отримала назву Служби вищого керівництва. Багато докладних правових норм у державній службі містяться в основному в кодифікованому п'ятому розділі Кодексу законів США.

Закон про реформу цивільної служби 1978 р. включав і етичний кодекс державної служби США. Кодекс досить стандартний і в його основі знаходяться принципи моральності й гуманізму. Власне цей кодекс об'єднує базові чинники ефективності державної служби у США. Відповідно до чинного до сих пір кодексу етики державний службовець має:

- дотримуватися пріоритету моральних цінностей інтересам держави чи партії чи індивіда;
- захищати Конституцію й закони, ніколи не ухилятися від них і не брати участь у їхньому порушенні;
- докладати усіх можливих зусиль для виконання своїх обов'язків;
- бути ефективним й економним у роботі;
- не виявляти дискримінації, протекціонізму, непотизму;
- не давати особистих обіцянок, пов'язаних з роботою;
- не використовувати інформацію щодо роботи для особистої вигоди;
- жодним чином не залучатися до бізнесу з урядом;
- викривати корупцію у всіх її проявах;
- пам'ятати, що в основі державної служби знаходиться довіра суспільства

[240, р. 230].

Закон про реформу цивільної служби 1978 р. докладно зупиняється на заходах дисциплінарного впливу стосовно керівників, які порушують принципи державної служби. Він наказує застосовувати дисциплінарні заходи проти керівників, які здійснюють дискримінацію; використовують владу для примусу політичних дій; перешкоджають праву брати участь у конкурсі для вступу на службу, обманюючи кандидатів у цьому питанні; чинять тиск на претендента, щоби полегшити комусь іншому участь у конкурсі; надають перевагу певному кандидату; переслідують тих співробітників, які не підкорилися тому чи іншому тиску на них з боку керівника, розкривають порушення закону чи інші зловживання владою керівником; порушують або намагаються порушити закони й інструкції, які стосуються реалізації системи заслуг.

Оскільки Конституція не передбачає організації державної служби в органах місцевого самоврядування, організація діяльності посадових осіб в органах державної влади та місцевого самоврядування стала правом державної влади та місцевого самоврядування. Федеральне законодавство не регулює службову діяльність персоналу органів виконавчої влади держав, що фінансуються із федерального бюджету, за винятком окремих її видів. Робота місцевих органів влади часто здійснюється незалежно від уряду штату.

Не всі федеральні службовці у США є державними службовцями. Це: посадові особи «державної служби», зокрема керівники відомств та установ, яких замінює новообраний Президент; військовослужбовці; службовці, набрані у рамках неконкурсного прийому на роботу; деякі інші категорії службовців. У Сполучених Штатах існує детальна класифікація робіт і посад, заснована на відносній складності обов'язків і відповідальності, і вона тісно пов'язана з оплатою праці [215, р. 1].

У Сполучених Штатах будь-яка особа, чия робота оплачується з федерального бюджету, є федеральним державним службовцем. Основи організації Федеральної державної служби становлять три види (сегменти) службовців: «призначені за конкурсом», «шефські» і «спеціально призначені».

Як і уся виконавча влада, кадрові служби підпорядковуються президенту США. Функції управління персоналом розподілені між кількома органами які і оцінюють ефективність. Серед них: Управління комітету з управління персоналом (ORM), Управління керівництву та бюджету (OMB), Рада захисту систем заслуг (MSPB), Комісія з рівних можливостей працевлаштування (EEOC), Управління урядової етики (OGE), а також Національне партнерство за переосмислення уряду (до 1998 року Національний огляд ефективності), що відображає нестандартний характер його функції – реформування влади. Важливу роль у системі відіграють американські федеральні державні службовці (AFGE) [263, р. 741].

Рада із питань заслуг складається з 3 членів, які призначаються Президентом за схваленням Сенату і призначаються терміном на 7 років. Два члени правління можуть мати одну партію. Ця вимога була запроваджена для досягнення партійного нейтралітету. Президент призначає Голову Ради за погодженням із Сенатом.

Спеціальну комісію із захисту системи «заслуг» призначає президент строком на 5 років за погодженням із сенатом з осіб, які мають юридичний досвід. До його функцій входить розгляд скарг, що надходять щодо випадків порушення забороненої кадрової політики. За клопотанням Комісії будь-який член Ради має право відкласти заборонену Радою роботу над кадровою політикою на 15 днів (не більше 30 днів) до розгляду справи [203].

Керівництво певної державної служби відповідає за навчання й перепідготовку працівників що прямо впливає на їх ефективність. Воно розробляє методику щорічної оцінки ефективності та контролює проведення атестації департаментами й установами. У 1988 році майже 97% усіх федеральних службовців пройшли оцінку своєї професійної компетентності. Оцінка здійснюється керівниками установ та їх окремими радами із перевірок ефективності. Від результатів оцінювання залежить порядок присвоєння рангу та посадового окладу працівника. Працівники, робота яких оцінена позитивно (але не більше половини колективу), повинні бути заохочені. Вказане оплачується один раз на рік за єдиним тарифом.

Закон визначає п'ять критеріїв визначення посад керівників:

- відповідальність за реалізацію федеральних програм і проектів;
- управління державними організаціями;
- моніторинг, реалізація та оцінка реалізації цілей, тобто їх ефективність;
- нагляд за державними службовцями;
- прийняття політичних рішень або виконання інших управлінських функцій.

Таблиця 2.1

Рівень зайнятості у федеральному уряді за роки (включаючи поштову службу США)

Рік (президент США)	Цивільні особи виконавчої влади, млн.	Загальна кількість населення США, млн.	Працівники виконавчої влади на 1 000 населення
1962 (Кеннеді)	2,48	186,5	13,3
1964 (Джонсон)	2,47	191,8	12,9
1970 (Ніксон)	2,94*	205,0	14,4
1975 (Форд)	2,84	215,9	13,2
1978 (Картер)	2,87	222,5	12,9
1982 (Рейган)	2,77	232,1	11,9
1990 (Буш)	3,06*	249,6	12,3
1994 (Клінтон)	2,9	263,1	11,1
2002 (Буш)	2,63	287,8	9,1
2010 (Обама)	2,65	310,3	8,4

Джерело: *Адміністративно-бюджетне управління США*

<https://www.whitehouse.gov/omb/>

+– Оцінки ОМВ і Бюро перепису населення США.

\* Цифра включає тимчасових працівників Бюро перепису населення

У Законі про службу вищих посадових осіб визначено два типи посад: рядові та загальні посади. На керівні посади можуть призначатися лише службовці, які мають забезпечувати стабільність державного апарату та «гарантувати його неупередженість і довіру суспільства до влади». На генеральні

посади можуть призначатися представники інших професійних груп. У 1993 році 54% працівників працювали на керівних посадах, а 46% – на загальних [250].

Із 1990-х років, поряд зі скороченням штатів державного апарату, проводиться велика робота з підвищення престижу роботи в органах виконавчої влади, покращення іміджу державної служби. Наприклад, у 1995 році був проведений Тиждень державної служби, щоб продемонструвати внесок службовців у соціальний розвиток американського суспільства.

До першої групи належать особи, які виростили за принципом «за вислугою». Конкурс на відповідні посади проводиться у двох формах – «відкритій» (для служб, сформованих у формі конкурсу) та «закритій» (для організацій охорони здоров'я, лісового господарства та ряду інших). Провести відкритий конкурс може кожен, хто успішно склав посадовий іспит. У закритій формі, як правило, визначається порядком кар'єрної служби в цій системі.

До другої групи належать посади, які призначаються Президентом: тільки призначені Президентом державні службовці (помічники та радники Президента), за порадою та згодою Сенату (керівники федеральних органів виконавчої влади тощо), особа, яка організовує роботу керівників федеральних органів виконавчої влади (радників і відповідальних секретарів міністерств та ін.).

До третьої групи (окремо відібраної) належать особи, які мають особливий статус, оскільки вони не діють відповідно до Закону про державну службу (Федеральне бюро розслідувань, ЦРУ, Державний департамент, представники США в міжнародних організаціях тощо).

Іноземців не приймають на конкурсну службу та «закриті органи», за винятком окремих організацій та підлеглих посад (наприклад, Державний департамент), де є потреба наймати висококваліфікованих фахівців, які не є громадянами США. Законодавство виділяє такі групи службовців: 1) кар'єрні державні службовці, службовці, які проходять службу за вислугою років; 2) працівники, прийняті на певний термін (до трьох років); 3) найняті на певний термін у надзвичайних ситуаціях (не більше 18 місяців); 4) працівники, які працюють на резервних посадах (кількість таких посад щорічно визначається

відповідальною організацією, коли необхідна повна політична нейтральність у веденні справ); 5) некар'єрні працівники (посади, які обіймають переважно патронатні працівники).

Підвідомчі Управлінню кадрами працівники поділяються на 18 категорій (ступінь). Їхню заробітну плату можна порівняти із заробітною платою відповідної робочої сили у приватному секторі. Існує певний порядок відбору, заохочення, просування по службі, звільнення та надання пільг за вислугу років керівникам вищої ланки. Відповідальна організація за погодженням з адміністративно-бюджетними відділами за необхідності вносить зміни до заявок, після чого приймає окреме рішення по кожній організації. Рішення відповідальних організацій публікуються у Федеральному реєстрі [261].

Одним із засадничих принципів державної служби є створення рівних можливостей для працевлаштування. Проте з правової точки зору пільгові умови встановлені для групи категорій, наприклад, для ветеранів війни, військовослужбовців, інвалідів, представників національних меншин. Саме для них відповідальна організація у співпраці з Комісією рівних можливостей розробляє окремі програми працевлаштування.

Процес набору наступний: розгляд заявки; співбесіда або іспит; перевірка достовірності; підбір кандидата на посаду; перевірити протягом пробного періоду на предмет їх ефективності. Конкурсні іспити проводяться в усній або письмовій формі з перевіркою професійних знань кандидатів. Вимоги до іспиту узгоджуються з відповідальною організацією.

Із числа службовців і працівників адміністративних організацій створюється комісія з прийому на роботу. В їх обов'язки входить розгляд заявок кандидатів на кар'єрні посади. Рішення Комісії повідомляється письмово до кожної заяви. Відповідно до позиції №3392-3393 Зводу законів США загальними критеріями оцінювання є: 1) управлінський досвід; 2) успішна участь у програмах професійного розвитку, організованих відповідальними організаціями; 3) наявність у державного службовця знань і досвіду, які є основою для успішного виконання покладених на нього обов'язків [299, р. 200].

Розглядаючи систему управління ефективністю державною службою у Сполучених Штатах, слід вказати, що відомства встановлюють свої цілі у стратегічних планах, на основі яких розробляються угоди про результати діяльності з окремими вищими державними службовцями. Угода про результати діяльності найвищого державного службовця в агентстві використовується як основа для розробки всіх інших угод про результати діяльності, щоб існував умовний ієрархічний «каскад» угод, цілей, обов'язків і задач. Державні службовці вищої ланки несуть відповідальність за свою особисту та організаційну діяльність з метою покращення загальної ефективності уряду.

При цьому агенції/департаменти розробляють п'ятирічний стратегічний план, в якому викладено політику та оперативні цілі. У 2004 році була запроваджена нова система оцінки продуктивності, яка є частиною зусиль щодо кращого зв'язку внесків особи з послугами та наданням програм та їх оплатою. Досягнення певної послідовності у рівнях оплати праці для вищих державних службовців також вважається важливим рушієм цих реформ.

Угода про результати діяльності вищого державного службовця має бути пов'язана з цілями агентства та повинна відображати результати роботи лінійного керівника. Цілі ефективності каскадно розташовані вниз по ієрархічній лінії відповідальності. Окремий державний службовець вищої ланки повинен мати програмні й корпоративні зобов'язання, причому останні стосуються цілей щодо внутрішньої діяльності агентства/департаменту. Ці зобов'язання відображають операційні й/або стратегічні цілі агентства. На додаток до цих зобов'язань угода про ефективність може містити вимоги до компетентності, на основі яких буде оцінюватися продуктивність. Це може включати такі компетенції, як управління людьми, ефективне вирішення конфліктів, дотримання внутрішніх процедур тощо. У розділі для коментарів в угоді про виконання є місце для більш якісного підходу або обґрунтування виконання.

Керівники та їхні лінійні керівники несуть відповідальність за розробку угоди про ефективність та її оцінку. Оцінка ефективності визначається 3 або 5 рівнями (залежно від агентства). При цьому п'ять рівнів можуть включати [288]:

- 1) незадовільний;
- 2) мінімально задовільний;
- 3) повністю відповідає очікуванням;
- 4) перевищує очікування;
- 5) видатний.

Для кожного із цих рівнів надається опис очікуваної ефективності, і ці рівні можуть бути операціоналізовані та мати вимірювані (кількісні чи якісні) індикатори. Наприклад, цільова вимога до ефективності може бути описана як досягнення результату протягом коротшого періоду часу, ніж зобов'язання/ціль, або отримання більшої кількості результатів (регулювання, політики) протягом заданого періоду часу. Фактичний термін чи необхідна кількість мають бути обумовлені. Крім того, OPM (United States Office of Personnel Management) нещодавно запровадило використання вагових коефіцієнтів для кожного зобов'язання, що може вказувати на важливість певної мети.

Водночас якщо державний службовець перейшов на керівну посаду, а потім не виконував обов'язки, він повертається на попередню посаду. У разі неналежної роботи державні службовці можуть бути переведені на інші посади. Це може статися, якщо очікується підвищення ефективності на іншій посаді. Водночас нормативно-правові акти вказують на те, що необхідно дотримуватися фіксованих процесів і періодів оцінювання, а незадовільну роботу в першу чергу вирішувати через офіційні плани підвищення ефективності на визначений період. Протягом терміну дії плану покращення слід контролювати ефективність, а також вдаватися до використання такого інструменту як додаткове навчання та наставництво. Якщо результати діяльності залишаються незадовільними, державний службовець може бути звільнений із федеральної служби, що має обов'язково супроводжуватися документуванням і дотриманням усіх процедур.

Окремі вагомі вимоги висуваються до ефективності топ-державних чиновників у Сполучених Штатах. У держслужбі США встановлено три категорії вищих державних посад: SES (Senior Executive Service) - посади служби вищих керівників, які відповідають критеріям, встановленим у розділі законодавчих

актів США – 5USC 3132 (виконання керівних функцій перевищує 25% робочого часу); ST (scientific and professional) – посади для вищих наукових фахівців; прийом на них відбувається лише на конкурсній основі; SL (senior level) - посади, які не відповідають критеріям посади SES (керівні функції відсутні або не перевищують 25% робочого часу) та не пов'язані з проведенням наукових робіт з посад ST; прийом на них може проводитися на конкурсній основі або без конкурсу як виняток [288].

Основна мета полягала у тому, щоби сформувати групу вищих керівників, які мали б загальні цінності, мали широкий кругозір і володіли управлінськими навичками і були максимально ефективними. Члени Служби вищих керівників повинні втілювати політичну стратегію в реальність, будучи єдиною керівною корпорацією. Головна місія Служби – гарантувати, що державне керівництво відповідає потребам і цілям нації і водночас робить це на найвищому рівні з найменшими витратами. Безпосереднє управління цією групою здійснює спеціальний відділ (Office of executive&management policy), що входить до федерального Управління кадрової служби (Office of Personnel Management) [285].

Частка тимчасових та надзвичайних призначень не повинна перевищувати 5% від загальної кількості посад Служби. Щоби зайняти відповідну державну посаду в кар'єрному сегменті, необхідно пройти конкурс і мати компетенції у 5 сферах управління (ECQs). Крім цього, існує альтернативний спосіб надходження шляхом участі в спеціальній навчальній програмі. Всім кандидатам рекомендується описати свою професійну діяльність на основі чотириступінчастої моделі.

1. Проблеми (які проблеми вони вирішували).
2. Контекст (у якому середовищі діяли).
3. Дії (що робили).
4. Результати (який результат їхньої роботи).

У кожному федеральному відомстві створено Раду з управлінських ресурсів (Executive Resources Board), яка визначає процедуру найму та відбору на керівні посади. Цей процес включає такі етапи: оголошення про наявні вакансії;

пред'явлення документів кандидатами; попереднє соцзабезпечення й оцінка їх ділових якостей; рекомендації Ради про найкращих кандидатів; вибір кандидатів, що задовольняють професійним та управлінським критеріям. Потім усі документи надсилаються до федеральної Кваліфікаційної комісії (Qualification Review Board), яка проводить сертифікацію кандидатів. Після цього відбувається прийом на посади Служби найвищих керівників. Відбір кандидатів може здійснюватися за кількома критеріями.

Критерій А. Наявність управлінського досвіду у всіх п'яти сферах ECQs та проходження конкурсного відбору.

Критерій В. Успішне завершення спеціальної навчальної програми (Candidate Development Program), яка включає розробку індивідуального плану професійного розвитку, не менше 80 годин навчання, 4 місяці роботи поза своєю організацією, наявність наставника з членів Служби.

Критерій С. Володіння специфічними професійними якостями, що забезпечують значний ефект у роботі.

Зазвичай, усі кандидати оцінюються відповідно до моделі управлінської компетенції. Структура моделі включає три елементи. По-перше, встановлено сфери компетенції, які визначають ядро управлінської кваліфікації. По-друге, у кожній сфері компетенції визначено необхідні професійні та особисті якості керівника. По-третє, запропоновані ключові характеристики, що становлять опис службової діяльності керівника у всіх галузях управлінської компетенції [257].

У цьому контексті виділені 5 сфер управлінських компетенцій, які викладені у настановчому документі – Основи кваліфікації керівника (The Executive Core Qualification, ECQs). У ньому визначено компетенції, необхідні для розвитку корпоративної культури у федеральних органах влади з метою досягнення високих результатів у роботі, обслуговуванні споживачів, формування успішних команд і спілок усередині та поза організацією, і основна увага приділяється ефективності цих керівників.

1. Управління змінами – здатність проводити стратегічні зміни як усередині, так і поза організацією відповідно до організаційних цілей; встановлювати

перспективні завдання та реалізовувати їх у постійно мінливому середовищі (ділові якості – креативність і новаторство, гнучкість, розуміння зовнішнього середовища, стратегічне мислення, організаційне бачення, стабільність).

2. Управління персоналом – здатність керувати людьми відповідно до організаційного бачення і робити це ефективно, місії та цілей; створювати робочу обстановку у розвиток персоналу; забезпечувати кооперацію та групову роботу; сприяти конструктивному вирішенню конфліктів (ділові якості – розвиток персоналу, управління конфліктами, формування команд, підвищення різноманітності персоналу).

3. Досягнення результатів – здатність домагатися виконання організаційних цілей та очікувань споживачів найменшими витратами; вміння приймати рішення для отримання якісних результатів, використовуючи професійні знання, аналізуючи проблеми та оцінюючи ризики (ділові якості – відповідальність, рішучість, орієнтація на споживачів, розробка рішень, підприємливість, професійна компетентність).

4. Управління ресурсами – здатність ефективно керувати людськими, фінансовими та інформаційними ресурсами (ділові якості – управління фінансами, людським капіталом, сучасними технологіями).

5. Формування коаліцій – здатність створювати спілки та партнерські відносини всередині відомства, з іншими федеральними агентствами, регіональною й місцевою владою, організаціями приватного сектору, іноземними урядами, міжнародними організаціями для досягнення спільних цілей (ділові якості – розвиток партнерства, розуміння політики, ведення переговорів).

Крім того, Основи кваліфікації (ECQs) включають характеристики, що визначають професійні дії та поведінкові моделі, які є найбільш важливими для успішної роботи на керівних посадах держслужби США [261]. Це дозволяє міністерствам цілеспрямовано відбирати кандидатів на посади Служби, оцінювати їхню діяльність, керувати результатами праці, розвивати лідерські якості [233].

Особливу увагу в США звертають на професійний розвиток вищих чиновників та підвищення рівня їхньої компетенції у всіх п'яти сферах ECQs. Для цього створено три федеральні та п'ять регіональних Центрів управлінського розвитку та Федеральний інститут управління. Пропонуються 5 типових навчальних програм: управління персоналом, управління за результатами, управління ресурсами, переговори на основі інтересів, семінар у Вашингтоні (управління змінами та формування коаліцій). Використовуються різні форми управлінського розвитку: навчання та тренінги, коучинг, наставництво, участь у проектах тощо. Найбільшого поширення набули три форми підвищення кваліфікації - навчання, ротації та стажування.

Окрема програма розроблена для кандидатів у Службу вищих керівників, які мають лідерський потенціал, з метою підвищення рівня їх управлінської кваліфікації, формування єдиної корпоративної культури та успішної роботи на керівних посадах на підставі спільних цінностей, що дозволяє позбутися вузьковідомчого підходу при вирішенні державних завдань. Тривалість цієї програми – від 18 до 24 місяців. Вона відкрита для всіх службовців 14-го та 15-го розрядів, котрі працюють в органах державної влади. За успішного завершення програми кандидат може претендувати на зайняття посади Служби без проходження конкурсного відбору.

Законодавство зобов'язує усі федеральні відомства розробляти плани професійного розвитку вищих керівників (Executive Development Plan – EDP), які включають довгострокові та короткострокові цілі, перелік заходів (навчальні курси, читання спеціальної літератури, стажування тощо), терміни та очікувані результати. План має бути у кожного члена Служби, за його виконання він зобов'язаний щорічно звітувати.

Оцінка ефективності безпосередньо пов'язана з моделями оплати праці державних службовців. Існує багато досліджень щодо федеральних державних служб США загалом. Значну увагу американські вчені приділяли моделі оплати праці – розподілу прибутку. Розробка, впровадження та підтримка систем винагороди є важливими частинами стратегічних кадрових ресурсів

управління (SHRM). Тим часом федеральний уряд США застосовує методи та технології управління людськими ресурсами для прийняття рішень щодо оплати праці на основі їх ефективної роботи.

Міністерства/агенції можуть вільно визначати зміст і шаблон для угод про службову діяльність для вищих державних службовців. З цього приводу Управлінням управління персоналом (OPM) розроблено певні рекомендації, які включають, зокрема, правило, згідно з яким 50% цілей мають бути кількісними, тоді як решта 50% можуть бути якісними. Завдяки щорічній перевірці та сертифікації систем оцінки ефективності агентств OPM зберігає контроль за якістю систем організації роботи. Крім того, щоби мати можливість оплачувати роботу керівників (за відповідними результатами), агентства (департаменти/агенції) повинні мати свої системи оцінювання для вищого керівництва (SES), сертифіковані OPM. Ця сертифікація забезпечує послідовність, прозорість і підзвітність у процесі оцінювання, а також прямо впливає на оплату праці.

Оцінка результатів роботи на основі угоди може спричинити підвищення зарплати або фінансової винагороди або навпаки їх знизити. Усі оцінки ефективності перевіряються Радою з оцінки ефективності та затверджуються директором агентства (еквівалент міністра). На додаток до щорічних виплат за результатами роботи, високоефективні працівники можуть бути відзначені президентською нагородою для невеликої групи кар'єрних керівників вищої ланки за виняткові довгострокові досягнення. Є дві категорії нагород за звання: «Відзнаки» й «За заслуги». Почесні звання отримують одноразову виплату в розмірі 35% від основної зарплати; заслужені звання отримують 20% основної зарплати [292, р. 750].

Державна служба США має традицію присвоювати почесні звання «служив» або «відомий» раз на рік. Для цього організації надають відповідальній організації список працівників, рекомендованих до почесних звань. Правління подає його на затвердження Президенту. Закон забороняє відкликати нагороду на термін менше чотирьох років. Загальна кількість «службовців, які проходять

службу» не повинна перевищувати 5 відсотків від загальної кількості вищого керівництва на державній службі США, а «видатних державних службовців» не повинна перевищувати одного відсотка.

Система оплати та стимулювання керівників – одне з найгостріших питань. Якщо керівник демонструє високі показники виконання або розширюється сфера його відповідальності, то через рік його основна ставка може бути підвищена.

Отже, у США інститут державної служби є складною установою, яка підкоряється встановленим законом процедурам. Відносини, що виникають на державній службі, регулюються Конституцією та адміністративним, кримінальним та іншим законодавством США. У Сполучених Штатах до державних службовців належать всі працюючі за наймом в установах держави або місцевих органів, у тому числі й технічний персонал. Існує складна політико-юридична термінологія, що визначає статус службовців. Використовуються термін «урядова служба», до якої належать керівники відомств (політичні «призначенці»), та «громадянська служба», до яких належать професійні чиновники.

Враховуючи перелічені вище особливості центральних і місцевих органів влади США та поточні тенденції розвитку Сполучених Штатів, ми бачимо, що державне управління США має демократизовану та децентралізовану систему розвитку. Як наслідок, єдина державна служба у США поділяється на численні самостійні системи за адміністративно-територіальним принципом, що ускладнює її структуру, оскільки в США налічується близько 185 тис. адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, що є найважливішим з юридичної точки зору, федеральна державна служба, у свою чергу, включає суміш адміністративних структур, які лише частково сумісні з правовою основою.

На відміну від європейських аналогів, система державної служби в США з'явилася після встановлення національної демократії. У відповідності до закону, прийнятому в 1883 році, була впроваджена система винагороди за виконану роботу та конкурсні іспити для відбору та призначення на більшість посад. Була заборонена дискримінація за партійною приналежністю, а державна служба

оголошувалася політично нейтральною. Закон створив окремий орган – Комісію з питань державної служби, яка згодом стала самостійним органом виконавчої влади.

Крім того, на державній службі США система ефективності також розглядається як ключовий інструмент мотивації, оскільки вона показує співробітникам, як їхній внесок відповідає більшим цілям і успіху агентства чи відділу. Механізми ефективності можуть сприяти підвищенню відданості та залученості персоналу, бо прямо впливає на заробітну плату.

На відміну від країн континентальної Європи, зокрема ФРН, у США відсутня система «адміністративних судів». Натомість у Сполучених Штатах їх функції виконує Рада із захисту системи заслуг, покликана захищати чиновників від невинуватих кадрових дій. Сюди надходять скарги службовців. Рада видає накази, які коригують дисциплінарні впливи щодо службовців, а із Радою взаємодіє Служба спеціальної ради з розслідування порушень закону про кадрову політику. Служба займається справами, пов'язаними із:

- чиненням політичного тиску на федерального службовця;
- залученням службовців до забороненої політичної діяльності, за утиски у політичній діяльності;
- реагуванням на «сигнал тривоги» від службовця про порушення закону;
- зловживанням владою, корупцією тощо;
- розслідуванням проявів порушень кадрової політики у федеральних установах [227].

У США досі важливу роль відіграє система патронажу, коли на вищі адміністративні посади призначаються політичні лідери, що належать до партії, що перемогла на виборах, або до команди переможця претендента на Білий дім. У разі зміни політичної ситуації, за підсумками виборів, коли змінюється партійний склад парламенту чи змінюється президент, ці чиновники, як правило, змінюються. Це голови агенцій, відомств, послы, консули. Вони призначаються за згодою Сенату (може при цьому проявити себе «сенатська ввічливість», якщо у ньому здебільшого члени тієї партії, до якої належать президент). Радників,

керівників урядових програм, помічників, особистих секретарів президент може призначати без погодження, проте якраз президент репутаційно відповідає за їх ефективність.

Усі держслужбовці в США поділяються на урядових (керівники, які змінюються обраним президентом), цивільних (професійні чиновники) й службовців громадського сектору (всі особи, чия праця оплачується з бюджету федерації чи штату). Посади цивільних службовців класифікуються на вищих керівників (Senior Executives), молодших керівників (administrative), фахівців (profesionales), технічних спеціалістів (technical), діловодів (clerical).

У частині держслужби одним із головних напрямів реформи у США є оптимізація чисельності персоналу при зростанні ефективності витрат. У межах Системи оцінки й оплати за результатами (Performance Management and Recognition System) державні службовці, котрі демонстрували кращі результати, мали отримувати надбавку до посадового окладу, а ті, які опинялися внизу рейтингу, отримували оплату, що нижча за оклад. У період керівництва Дж.У. Буша-мол. у 2006 р. була здійснена спроба запровадити у всіх федеральних відомствах системи оплати, що були реалізовані у міністерстві оборони. Водночас зазначені системи оплати супроводжувалися критикою через їхню непрозорість, і за президента Б.Х.Обами їх було скасовано.

Наразі більшість вказаних службовців були переведені на термінові контракти і втратили довічний найм, проте деякі дослідники вказують, що зв'язок ефективності й оплати праці лишається не явним. Зокрема, навіть серед керівників державних структур США лише чверть отримують оплату, пов'язану з результативністю [227].

Разом із тим, вагомими проблемами реформи держслужби США на сучасному етапі є ступінь сумісності ринкових і демократичних механізмів, забезпечення професіоналізму політичних призначенців. Актуальність цих питань особливо підвищилася у період президентства Д.Трампа й Дж.Байдена.

Говорячи про чинники ефективності державної служби у США, важливо, що у більшості випадків у державній службі відіграє роль система заслуг: відбір

на основі іспитів на підвищення на посаді як оцінка службової діяльності чиновника. Конкурсний іспит застосовується в основному для рядових службовців і досить важливою є періодична оцінка підсумків службової діяльності. Після виходу Закону 1978 значення такої щорічної оцінки праці різко піднялося. У кожному відомстві є своя система оцінок, службовці залучаються до розробки критеріїв оцінок. На їх основі приймається рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді, пониження чи усунення з посади службовця.

Керівник зобов'язаний повідомити підлеглого про оцінку його праці, ознайомити з критеріями, письмово попередити його про дії у результаті низької оцінки якості чиновника. Пропозиція про зниження на посаді діє упродовж року і якщо службовець продемонстрував більш ефективну роботу, то він лишається на колишній посаді, а пропозиція керівника про його пониження на посаді відзивається.

Кожна установа має план просування по службі. Критерії відбору та просування по службі схожі. Стандарти розробляються кожним відомством і формулюють мінімальні вимоги до заміщення посади. Відомствам не рекомендується використовувати письмові й усні тести для відбору та просування. Усі особи, котрі відповідають кваліфікаційним стандартам та вимогам закону, мають право претендувати на посаду. Як правило, із цих претендентів підбирають найбільш кваліфікованих 3-5 кандидатів, а потім спеціальний чиновник відбирає кандидата, звичайно не допускаючи дискримінації й фаворитизму.

У цілому США мають багатий досвід оцінки галузевої політики у сфері державної служби. Ще у 1913 р. було створено Національне бюро ефективності («комісія Тафта»). Реалізація «Нового курсу» Ф.Д. Рузвельта спричинила зростання державних витрат, для контролю над якими в 1947 р. при Державному департаменті створено Службу оцінки політики (Policy Analysis Office) під керівництвом Д.Кеннана. Комісії Дж. Гувера у 1949 р. та 1955 р. виробили пропозиції щодо оцінки ефективності держсектора. Із 1960-х років. почалася

розробка кількісних показників ефективності (evidence-based governance). Наразі у США діє система PART (Program Assessment Rating Tool) для оцінки ефективності державних програм. Водночас вказані оцінки не дозволяють порівняти їх із практикою інших країн, окрім того, вони не враховують завдання швидкого реагування державної служби на потреби часу.

Водночас система державного управління США є відкритою та фрагментованою, із потужним впливом вільного підприємництва та бізнес-культури. Цей фактор відображає рівень впливу принципів управління приватного сектору в державному секторі. У різний час федеральна адміністрація виявляла інтерес до сучасних методів і підходів до управління і впроваджувала у практику такі методи, як реінжиніринг, бенчмаркінг, систематичне управління якістю, цільове управління.

Розглядаючи досвід Сполученого Королівства, слід вказати, що Велика Британія розглядається як приклад унітарної держави, в якій у сфері прийняття політичних рішень домінують центральні урядові інститути. Однак форма правління та фактична система державного управління у Великій Британії до кінця 1990-х років була суттєво модифікована у політиці регіоналізації та децентралізації.

На цей час у Великій Британії склалася система державного управління, заснована на принципі асиметричної делегації, за якої політична відповідальність нерівномірно розподіляється між центральним урядом і регіональними адміністраціями [218, р. 151].

Будь-який розподіл обов'язків між різними рівнями влади лишає певні неузгодженості та відмінності у Сполученому Королівстві. Відсутність формальної конституції у Великій Британії та більш еволюційний і гнучкий підхід до трансформації державного управління були визнані корисними.

Слід зазначити, що після заснування парламенту Шотландії та Національної асамблеї Уельсу в 1999 році та Асамблеї Північної Ірландії в 1998 році відбулися значні зміни в початкових механізмах. У всіх трьох випадках відбулися зміни в обов'язках, спочатку встановлених під час передачі влади, тоді як у випадку

Уельсу новий закон про уряд Уельсу, прийнятий у 2006 році, був необхідний для впорядкування початкової угоди, а також початок процесу поступового набуття законодавчих повноважень [218, р. 152].

Особливості державного управління у Великій Британії зумовлені впливом внутрішніх і зовнішніх факторів, у відношенні яких визначальна роль належала внутрішнім факторам. Ендогенні чинники пов'язані із збереженням внутрішніх проблем регіонів, нерівномірністю соціально-економічного розвитку та зростанням впливу етнорегіональної еліти, яка пропонує власне трактування стану речей і перспектив розвитку державного управління.

Протягом тривалого часу Сполучене Королівство було моделлю децентралізованого державного управління, заснованого на культурі громадянського суспільства та представництві місцевих інтересів у національному уряді, кожний з яких має свої погляди на кінцеву точку куди вони прямують.

У Сполученому Королівстві загальне керівництво кадровою політикою на цивільній (державній) службі здійснює прем'єр-міністр, котрий водночас є міністром у справах державної служби. Він відповідає за регулювання цивільної служби у рамках реалізації рішень виконавчих органів влади. «Керівник державної служби» відповідає за виконання покладених на зазначену службу функцій й формування для державних службовців оптимальних умов роботи. У свою чергу, Секретаріат Кабінету Міністрів відповідає за реалізацію плану реформ державної служби і державного управління. Загалом організація роботи державної служби і державного управління у Великій Британії завжди було досить консервативним.

В актуальному плані ще починаючи з 2012 відбулася реформа державного управління (Civil Service Reform Plan, 2012 р.) базовим і основним напрямом визначила створення можливостей для поліпшення знань й умінь державних службовців, підвищення ефективності державного управління, вона триває і досі. Для цього розробляється 5-річні плани розвитку для всіх державних службовців і

осіб що задіяні в секторі державного управління, що відображають, які саме навички необхідно здобути і як це передбачається досягнути [207].

Модель компетенції у Сполученому Королівстві є єдиною для державних службовців загалом. Вона висуває такі безперечні цінності як чесність, неупередженість й об'єктивність та ефективність як базу для будь-якої діяльності й узгоджується із моделлю лідерства. Як свідчать джерела, до моделі входять:

- «визначення напрямку (Setting Direction – бачити ситуацію в цілому, змінювати та покращувати, приймати ефективні рішення);
- залучення людей (Engaging People – управляти й взаємодіяти, співробітництво та партнерство, забезпечення рівних можливостей);
- досягнення результатів (Delivering Results – забезпечення співвідношення ціни та якості, управління якістю, своєчасна реалізація цілей, тобто ефективність)» [269, р. 195].

У Сполученому Королівстві акцент роблять на постійному підвищенні кваліфікації як запоруці ефективної роботи. Пройти підвищення кваліфікації державні службовці Сполученого Королівства можуть у такому закладі як Коледж державного управління та державної служби, що організований викладачами Національної школи державного управління.

На державному рівні для підвищення кваліфікації усіх державних службовців сформовано Інтернет-ресурс Civil Service Learning, на якому державні службовці Великої Британії можуть знайти інформацію про дистанційне навчання, онлайн-ресурси й звичайні курси, які можуть бути їм корисні для їх роботи і не тільки. Переважна більшість можливостей стосовно підвищення кваліфікації представлена у Загальній програмі, що складається з трьох блоків, кожний з яких дотичний до ефективності як характеристики в роботі :

«1. Ключові навички, що необхідні усім цивільним службовцям для виконання своїх обов'язків: обслуговування споживачів, управління проектами, навички у сфері фінансів та інформаційних технологій.

2. Робота на державній службі: специфічні навички, які стосуються роботи в органах державної влади, наприклад навички проведення брифінгів, підготовки документів, наявність правової свідомості.

3. Лідерство й вдосконалення управлінської діяльності – навички, що необхідні для керівництва, управління людьми та бізнесом на всіх рівнях державної служби, а також теми з управління змінами» [257].

Особливе місце займає підвищення кваліфікації у рамках програми «швидкий потік» (Fast Stream). Для участі у програмі британських службовців відбирають шляхом відкритого конкурсу. Також передбачено прискорене проходження служби із різними умовами для кандидатів (зокрема, для випускників закладів вищої освіти, для чинних цивільних службовців). Крім того, відкрито фінансовий напрямок, яким можуть навчатися учасники програми «швидкий потік», кандидати на підвищення кваліфікації у рамках програми та професіонали у галузі ефективності фінансів. Навчання проводиться у рамках однієї з чотирьох професійних організацій:

1. Дипломований інститут бухгалтерів з управлінського обліку (The Chartered Institute of Management Accountants, CIMA).

2. Асоціація дипломованих сертифікованих бухгалтерів (The Association of Chartered Certified Accountants, ACCA).

3. Інститут державних фінансів та бухгалтерського обліку (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA).

4. Інститут дипломованих бухгалтерів Англії та Уельсу (ICAEW).

У грудні 2022 року була представлена нова Рамкова програма забезпечення національної стійкості Великої Британії, яка була розроблена відповідно до зобов'язань уряду, визначених у звіті про Комплексний огляд безпеки, оборони, розвитку та зовнішньої політики від 16 березня 2021 року. Цей документ враховує зростання невизначеності в глобальному безпековому середовищі та орієнтований на виконання до 2030 року.

Рамкова програма включає оновлені концептуальні й методологічні підходи до управління ризиками та планування на всіх рівнях, пропонує посилення

всеохопної взаємодії та підвищення ефективності як у промисловій сфері так і сфері надання адміністративних послуг. Вона доповнює існуючі стратегічні документи Великої Британії, зокрема в галузях енергетичної безпеки, кібербезпеки, адаптації до зміни клімату, переходу на екологічно чисту енергію, безперебійності постачання критично важливих ресурсів. Документ розкриває вдосконалені підходи до оцінювання ризиків, розподілу обов'язків і відповідальності, поліпшення звітування, розвитку партнерств, місцевих форумів стійкості, захисту вразливих груп населення, поширення необхідних знань і навичок, інвестування в стійкість, підвищення ефективності в роботі сектору державного управління, через призму ефективного використання ресурсів та ін.

Загалом, Рамкова програма визначає шість напрямів зобов'язань: ризики, відповідальність та підзвітність, партнерство, спільноти, навички та інвестиції. Вона ґрунтується на принципах розвиненого спільного розуміння ризиків надзвичайних ситуацій, акцентує увагу на готовності та профілактиці надзвичайних ситуацій, а також на спільних зусиллях усього суспільства з метою зміцнення стійкості [127].

Таким чином, слід відзначити чотири основні тенденції у сфері підвищення ефективності державного управління в англо-американській моделі: а) акцент на розвиток та залучення лідерів; б) акцентування на необхідності постійного підвищення кваліфікації; в) розвиток окремої «кар'єрної» структури всередині гнучкої та відкритої системи управління людськими ресурсами спираючись на ціннісні орієнтири; г) використання цієї структури для контролю за ефективністю роботи кожного окремого співробітника та створення механізму індивідуальної відповідальності за результати виконання роботи.

## 2.2 Особливості європейської моделі ефективності державного управління

Власне термін ефективність в економічному значенні був введений в обіг в європейській науці як коефіцієнт продуктивності для двигунів. З цього моменту

ефективність зайняла місце в країнах і державних структурах Європи більше як економічний показник.

Державне управління в країнах ЄС традиційно базується на досягненні ефективності роботи державних відомств у досягненні цілей, пов'язаних із забезпеченням суспільних благ і послуг. У цілому ефективність знаходить постійне місце у вивченні державного управління та роботи уряду. Цей підхід у Західній Європі бере свій початок у відомому есе Вудро Вільсона (1887) про державне управління, яке закликала вивчати цю сферу на професійному рівні [299, р. 197-222]. Загальне визначення ефективності міститься у більш технічних термінах, згідно з якими це технічна ефективність [270, р. 761]. Вказане є прийнятним, коли дослідник вивчає кількісно виміряні показники вхідних і вихідних даних. Водночас ефективність набуває цілком іншої перспективи, коли дослідник намагається вивчити її у середовищі традиційно вимірюваних величин у системі, яка значною мірою базується на цінностях, натхненні та людському сприйнятті.

Для порівняння та встановлення цілей організації необхідно оцінити свою діяльність; вимірювання ефективності завжди пов'язане з її місією та діяльністю, а також із середовищем, у якому вона працює. Для бізнес-організацій досить просто виміряти ефективність, оскільки єдиним критерієм є чітко визначена і легко виміряна ціль – максимізація прибутку. Це базується на грошовому вираженні і, таким чином, забезпечує чітку та просту основу для порівняння й оцінки. Навпаки, показники ефективності для організації, метою існування якої є відмінність від прибутку, відкриті для обговорення. Хоча вхідні ресурси зазвичай можуть мати грошову форму, результати не можна легко виміряти у грошовому еквіваленті, а також вони мають ціннісну основу, де максимізація прибутку може не бути кінцевою метою існування.

Протягом десятиліть вчені у країнах Європи обговорювали тему ефективності за двома основними відмінностями. Крім того, це завжди залежало від того, як визначаються обов'язки уряду. У певний момент часу це було лише для збільшення виробництва; згодом він був визначений за суто бізнес-лініями; і

пізніше, елемент вартості був доданий для задоволення очікувань громадян як найважливішої частини суспільних благ і послуг.

Ефективність є внутрішньою цінністю у державному управлінні, з урахуванням того, що її визначення обговорюється серед науковців у цій галузі.

Державні установи мають принаймні подвійні цілі: бути ефективними, а також працювати у межах параметрів законодавчої відповідальності, навіть за рахунок продуктивності. Отже, згідно з підходом означеної групи науковців, ефективність у державному управлінні – це більше, ніж технічний зв'язок між ресурсами та результатом; він має ще один вимір, який включає результати по відношенню до цінностей і підзвітності як невід'ємної якості демократичного урядування.

Доцільно розглянути погляди окремих європейських учених щодо ефективності, наприклад розглядають це як аксіому номер один у шкалі цінностей адміністрування, або як співвідношення між вкладом і результатом, зусиллями та результатами, витратами та доходом, витратами та результатом задоволення. Ефективність може бути визначена і як максимальне досягнення даної мети за допомогою заданих ресурсів, тому вона включає у себе цінності максимізації та досягнення. Бути ефективним просто означає йти найкоротшим шляхом, найдешевшими засобами для досягнення бажаних цілей. Ефективність – це досягнення максимальних цінностей обмеженими засобами; співвідношення між ресурсами і результатом, ефективність адміністрування вимірюється співвідношенням ефектів, фактично отриманих за допомогою наявних ресурсів.

Відповідно до Дж. К. Вілсона [298], це отримання найбільшого результату за певного рівня ресурсів. Вхідні ресурси слід використовувати так, щоб отримати результат за найдешевших умов. Ефективність може бути визначена як виробництво товару чи послуги із найменшими можливими витратами при збереженні постійного рівня якості.

Джордж Фредеріксон [229] назвав «справедливе, ефективне та економічне» «трьома стовпами» державного управління. Він вважає, що «справедливий» чинник складається із таких якостей, як «чесність, справедливість і рівність», тоді

як «ефективний» означає робити найкраще або найбільш бажаним, а «економний» означає досягати цього шляхом найменших витрат.

Протягом десятиліть державні установи країн Європи дотримувалися позиції стосовно ефективності, розглядаючи її як самоціль або як засіб для досягнення деяких інших цілей. Така ситуація виникає, коли ефективність вивчається як засіб досягнення інших цілей державних організацій, таких як якісна освіта, безпека, охорона здоров'я чи транспорт. Це досягнення мети з найменшими можливими зусиллями [297, р. 754].

У нормативно-правових актах ряду європейських держав не тільки визначено, але й дається детальне пояснення різних форм ефективності в економічному контексті, наприклад, «ефективність цін і технічна ефективність» [248]. Держава визначає обмеження у використанні терміну «ефективність фінансів» як нестабільність, яка зазнає різних інтерпретацій. З роками держави розробили концепцію ефективності, додавши «ефективність розподілу», яка стосується розподілу державних ресурсів.

В державах ЄС використовується концепція наукового менеджменту, який пропагував Фредрік Вінслоу Тейлор, котрий, з одного боку, робив наголос на кількості продукції з вивченням часу й руху та пошуку найкращого способу виконання роботи. З іншого боку, це також спричинило розподіл відповідальності між керівництвом і працівниками. Науковий менеджмент розглядається як «парадигмальний заклик до ефективності» і додатково підкреслюється його вплив на державне управління у формі «нового державного менеджменту (NPM) як неотейлоризму. Тривалий час ефективність не розглядається як життєво важливий компонент наукового менеджменту, оскільки науковий менеджмент наголошував на пошуку «одного найкращого шляху» [270, р. 760].

Протягом другої половини ХХ – початку ХХІ століття міста Європи перебували під тиском через зростання населення унаслідок імміграції та індустріалізації, що приваблювало маси жителів сільської місцевості та інших країн. Це динамічне зростання населення європейських міст висунуло значні вимоги до ефективності урядового апарату щодо захисту й забезпечення основних

комунальних послуг, шкіл і лікарень. Муніципальна влада намагалася знайти способи задовольнити потреби громадян. У той час політики забезпечували лідерство для вирішення проблем. Невід'ємною частиною громадського руху було покращення державних послуг разом із соціальною та політичною реформою. За цих умов громадяни у багатьох країнах ЄС засновували Бюро муніципальних реформ, які зосереджувалися на поліпшенні роботи муніципальних органів влади [273, р. 834].

На даний час упровадження електронного врядування в державах ЄС (тут не розумію, оскільки цей термін є доволі розповсюдженим) принесло безпрецедентну ефективність у роботі уряду для обслуговування громадян. Це не тільки скоротило час у спілкуванні, але й зробило уряди більш підзвітними. Люди, котрі народились та виростили в технологічно розвиненому суспільстві, можуть бути не в змозі оцінити ефективність державних послуг, що приносять технології, як люди з країн, що розвиваються.

Важливість ефективного використання державних ресурсів і високоякісної економічної політики для зростання і стабільності, а також для індивідуального добробуту була висунута в ЄС на перший план завдяки ряду подій за останні десятиліття. Макроекономічні обмеження обмежують можливості країн для збільшення витрат. Держави-члени Європейського Союзу зобов'язані дотримуватися фіскальної дисципліни через Пакт стабільності та зростання. Глобалізація робить капітал і платників податків більш мобільними та чинить тиск на доходну базу урядів. Було розроблено нові методи управління та бюджетування, і з'явилося більше можливостей для надання товарів і послуг через ринки. Прозорість діяльності уряду в усьому світі зростає, посилюючи громадський тиск щодо більш ефективного використання ресурсів [242].

При аналізі ефективності державних видатків важко визнати, що видатки можуть бути ефективними у технічному сенсі, тобто досягнення мети здійснюється за низьких витрат, але, незважаючи на це, можуть бути неефективними у контексті суспільних інтересів або соціального добробуту. Це відбувається, коли уряд ефективно виробляє неправильний результат. Уряд може

ефективно виробляти державну оборону, але він може виробляти занадто багато зброї і занадто мало інших соціальних благ (охорона здоров'я, освіта) порівняно з тим, що хотіло б мати населення.

Деякі європейські науковці виділяють і ряд ключових та болючих моментів в європейській моделі, демонструючи що є над чим працювати:

- відсутній єдиний підхід бюджетування за результатами діяльності, натомість країни мають адаптувати власний підхід до відповідного політичного й інституційного контексту;

- важливою є спільне загальнодержавне планування й структура звітності;
- поняття ефективності має бути інтегроване у бюджетний процес;
- слід уникати проектування загальнодержавних систем, які автоматично пов'язують результати продуктивності із розподілом ресурсів, оскільки вони можуть спотворити стимули і тому що важко розробити системи, які враховують основні причини недостатньої ефективності;

- слід проводити незалежну оцінку інформації щодо ефективності;
- важливою для реалізації концепції ефективності є підтримка лідерів у сфері державного управління, зокрема кадровий і ресурсний потенціал міністерств;

- підходи до реформ необхідно адаптувати до обставин, що змінюються;
- важливо розробити стимули для мотивації державних службовців і політиків змінити свою поведінку [236, р. 3].

Крім того, ефективність державних витрат оцінюється залежно від розміру державного сектора та традицій державного управління в кожній країні. Це безпосередньо пов'язано з освітнім та ціннісним виміром ефективності державного управління в країнах Євросоюзу. Питання освіти є ключовим коли мова йде про ефективність в роботі сектору державного управління і в традиції європейській.

Розглядаючи на практиці звернемося, наприклад, до досвіду Франції, слід зазначити, що підвищення кваліфікації державних службовців і осіб задіяних в сфері державного управління є особливо важливим в цій країні, тут цей процес

розвитку і самовдосконалення є постійний, професійний і налагоджений, бо вважається що саме це є запорукою ефективності роботи всіх ланок державного управління і державної служби, і особливо осіб що є керівниками. Тут особлива увага приділяється навіть в питанні підготовки до першої посади державного службовця й в подальшому готується програма навчання на всіх етапах його кар'єри. У Франції існує розгалужена система до адміністративних шкіл, і їх більше 70 (не рахуючи установ, які спеціалізуються на підготовці і учителів, і військових шкіл), що надають різні типи навчання для співробітників державної служби. Для державної служби у Французькій Республіці необхідною базою є Національний інститут державної служби (INSP). Слідом за нею слідує політехнічні й інженерні школи, 5 регіональних інститутів управління, які розташовані у містах Лілль, Ліон, Мец, Нант і Бастія, а також спеціалізовані адміністративні школи, які сформовані для навчання управлінських кадрів державної служби у відповідності до таких напрямків, як податки, митниця, безпека, охорона здоров'я та ін. Регіональні інститути управління опікуються підготовкою головної частини кадрів адміністрації держави, крім високопосадовців і які є обов'язковими для зайняття тих чи інших посад.

Адміністративні школи займаються перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, міжнародною співпрацею, науково-дослідною роботою. Вони співпрацюють у рамках мережі шкіл державної служби (фр. Le Réseau des écoles de service public, RESP) – неформальної асоціації, яка об'єднує близько 40 шкіл із метою обміну досвідом для покращення результатів роботи [244].

Вступ до Національного інституту державної служби (INSP) здійснюється за двома конкурсами. Перший із них – для випускників навчальних закладів, що не мають стажу, однак бажають збудувати кар'єру керівника; другий – для керівних кадрів, що мають стаж роботи не менше 5 років. Для управлінців державного чи приватного сектору Інститут пропонує короткострокові курси на визначені тематики. Також пропонуються у повній мірі персоналізовані навчальні курси із проблематики ЄС, призначені для цивільних службовців, виборних

посадових осіб, менеджерів із приватного сектору, осіб вільних професій та представників громадянського суспільства.

Безперервне навчання включає:

1. Семінар з управління державним сектором.
2. Міжвідомчі тренінги.
3. Кар'єрну мобільність (Career mobility).
4. Післявузівське навчання науки про європейську інтеграцію (Postgraduate Course in European Studies).

Крім того, Національний інститут державної служби (INSP) пропонує «індивідуальні навчальні курси для французьких та зарубіжних державних та приватних установ. Вони можуть бути національними, двосторонніми або багатосторонніми. Зміст і формат розробляються у співпраці із органом, що запитує. Індивідуальні сеанси та цикли (тривалістю від одного дня до двох місяців) можуть включати навчальні візити та стажування. Вони можуть проводитися як у Інституті, так і на території, обраній клієнтом у Парижі, у провінції чи за кордоном» [242].

Важливо відзначити, що більшість органів виконавчої влади у Франції мають власні школи адміністраторів. У таких школах кількість слухачів, як правило, співвідноситься з кількістю бюджетних посад, на які потім направляють випускників. Навчання включає як теоретичні курси, так і практичні, у т.ч. стажування на робочому місці що позитивно впливає на ефективність роботи державних службовців і осіб що задіяні в сфері державного управління .

Крім Франції, актуальним є досвід забезпечення ефективності державних службовців у такій країні ЄС як ФРН. У Німеччині здійснюється впровадження інструменту загального управління якістю та ефективністю, за прикладом США, який виник на основі європейської моделі досконалості (EFQM) і забезпечує оцінку та порівняння можливостей і результатів, а також управління для підвищення продуктивності за двома блоками критерії. Німецька модель передбачає такі критерії, актуальні для України: лідерство, управління персоналом, політика та стратегія, партнерство та ресурси, процеси. Кожний з цих

блоків як раз і будується як на економічній доцільності та ефективності. Другий блок містить у собі чотири критерії: результати, пов'язані з персоналом; результати, що стосуються замовників; результати, пов'язані із суспільством; основні результати діяльності організації [287]. І як ми зазначали раніше, в цьому випадку поняття ефективності і результативності дотичні і пересікаються.

Зусилля європейських держав базуються як на технології, так і на цінностях, зосереджені на пошуку відновлюваних ресурсів, а також на вживанні заходів щодо сталого розвитку. Ефективне управління урядом у цій новій динаміці вимагає балансу у використанні інформаційно-комунікаційних технологій і розвитку людських ресурсів.

Із початку 1990-х років у країнах Європи йде нерівномірний процес реформування системи державного управління й впровадження нових ІКТ в управлінську діяльність. У цій сфері тут досягнутий значний успіх, хоча отримані результати неоднозначні й різняться по країнах, формуючи там свою модель державного управління.

Під моделлю державного управління розуміють унікальну сукупність характеристик, що відрізняють систему державного управління в даній країні (групі країн) від таких же систем в інших країнах. В свою чергу під моделлю ефективності державного управління розуміють унікальну систему пошуку та ранжування першочергових завдань, їх виконання з найменшими витратами ресурсів, проте без нехтування якістю .

Проте модель ефективності державного управління залежить від моделі державного управління, бо виходить із особистісних характеристик останньої, саме тому в цьому слід розібратись. Фахівці звертають увагу на розмитість і невизначеність критеріїв виділення. Так, до англосаксонської моделі в Європі, крім самої Англії, можна віднести хіба що Мальту, і то із застереженнями. Німецька модель сполучає у собі Німеччину й Австрію. Швейцарія, по практично одностайному визнанню дослідників, є унікальне явище домінуванням федеративних механізмів і методів прямої демократії в більшості сфер державного управління. «Наполеонівський» тип, можливо, включав Італію до

адміністративної реформи 1992-1997 рр., та й то головним чином у плані схожих із Францією принципів організації державної служби [18, с. 227-234].

При цьому ситуація усередині країн не залишається незмінною. Тому, наприклад, зараз типологічна схожість організації державної служби в Греції із французькою моделлю зберігається, а ось включення в дану типологічну групу Іспанії (парламентське правління із широкою практикою урядів меншості, автономні провінції, інститути, сконструйовані до деякої міри за німецьким зразком) представляється не цілком обґрунтованим. Типологічна спільність держуправління у Швеції, Данії й Норвегії очевидна, але віднесення до тієї ж групи Фінляндії є дискусійним. Головне ж полягає в тому, що запропонована типологія нічого не говорить про «європейську модель» у цілому й про типологічну приналежність переважної більшості європейських країн [18, с. 234].

Наразі визнається існування «європейської моделі» ефективності державного управління як сукупності деяких значимих рис, характерних як тенденція для більшості країн Європи й нехарактерних для іншої групи країн. Хоча із цієї моделі випадає найстарша демократія світу й одна з основоположниць ЄС Велика Британія.

Організація державної й муніципальної служби в різних державах ЄС суттєво різняться й несе на собі відбиток національних традицій. Однак загальними принципами є виразна законодавча регламентація, соціальна захищеність (в одних випадках через загальне трудове законодавство й профспілки, в інших через спеціальне законодавство) і гідне грошове утримання держслужбовців і осіб задіяних в сфері державного управління.

У сучасному розвитку державної служби країн ЄС є присутнім загальний для більшості з них, хоча й такий, що перебуває на різних етапах реалізації, порядок денний. Ця адженда містить у собі: підвищення ефективності витрати коштів за рахунки орієнтації на результат; демократизацію державної служби; передачу зростаючого числа повноважень недержавним структурам; скорочення корупції за рахунок регламентації й прозорості адміністративної діяльності; профілактику й за діяння методів розв'язання конфліктів інтересів; орієнтацію на

партнерство й інтерактивні відносини з громадянами як отримувачами державних послуг.

Для того щоб відповідати очікуванням громадян, урядам слід спиратися на стратегічний потенціал, сильні інститути, ефективні інструменти й процеси, а також мати чіткі критерії результативності [245]. У цей час в Європейському Союзі визнається, що держава в особі органів і посадових осіб повинна прагнути до ефективного (належного, якісного) управління («good governance»). Перехід до цієї доктрини зв'язують із резолюцією Ради Європи 1977 р. і Рекомендацією Ради Європи 1980 р. У Білій книзі з питань європейського управління 2001 р. визначені критерії «належного управління»: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість [211]. Ці критерії довго розроблялися, але тепер вони стали частиною законодавства й активно застосовуються [190, с. 31].

В основі юридичної доктрини ефективного (належного) держуправління в ЄС лежать принципи законності й недискримінації, тобто гарантії рівних прав і свобод людину. Вони включають:

- право на безсторонній і справедливий розгляд справи;
- право на розгляд індивідуальної адміністративної справи в розумний термін;
- право бути заслуханим до винесення рішення;
- право на доступ до інформації;
- право загального доступу до документів;
- обов'язок повідомлення сторін адміністративної справи.

Правила доктрини ефективного державного управління можуть бути витлумачені як сукупність стандартів належної поведінки державного службовця, у тому числі стандартів відносини до служби (ефективність, послідовність, пунктуальність, порядок на робочому місці) і до клієнтів (уважність, ввічливість, повага, культура мови) [190, с. 31].

Усі перераховані елементи ефективного державного управління, незважаючи на відмінності в їхнім тлумаченні, закріплені в законодавстві країн

ЄС і мають велике значення для становлення системи державного управління Євросоюзу.

Аналіз даних, що характеризують якість державного управління в країнах Євросоюзу, експертних оцінок якості держуправління фахівцями Світового банку, дозволяє зробити стосовно європейської моделі держуправління досить оптимістичні висновки й це, зокрема, підтверджує положення про перевагу консенсусної моделі, як з погляду якості демократії, так і відносно ефективності вирішення практичних завдань управління [271]. Особливо переконливі дані по нових членах ЄС. Хоча по більшості показників вони не дотягають ще до найбільш успішних «старих» членів ЄС (Скандинавія, Німеччина, Франція), але по ряду показників за порівняно короткий термін впритул наблизилися до таких країн, як, наприклад, Італія й Греція. Втім, ті ж дані говорять про те, що й у рамках європейської моделі якість держуправління росте не миттєво й не лінійно.

Не можна не відзначити, що зафіксована висока якість і ефективність державного управління в ЄС є результатом цілеспрямованих послідовних зусиль, спрямованих, у тому числі на уніфікацію адміністративної діяльності. Це особливо помітно на прикладі країн, що недавно вступили в Євросоюз. Так, великий внесок у розвиток державного управління країн нових членів ЄС зіграла прийнята в 1999 р. Програма підтримки розвитку державного управління й менеджменту СІГМА (SIGMA) у країнах Центральної й Східної Європи. Програма була спільною ініціативою ОЕСР і Європейського Союзу й була спрямована на підтримку процесу реформування органів державного управління в країнах з перехідною економікою Албанії, Боснії й Герцеговини, Болгарії, Чеської Республіки, Естонії, Македонії, Угорщини, Латвії, Литви, Польщі, Румунії, Словацької Республік й Словенії. Програма визначала стандарти, яким повинні відповідати країни кандидати в члени ЄС, щоб зблизити рівень свого державного управління з тим, який уже існує в державах членах ЄС [279].

Наприклад, членство в Європейському Союзі вимагає, щоби кожна адміністративна галузь та індустріальний сектор країни-члена ЄС відповідали *acquis communautaire* (правила співтовариства). Зокрема, якщо національна

молочна промисловість країни-кандидата продовжить своє існування після дати вступу в ЄС, вона повинна відповідати всім вимогам *acquis*. Якщо ні, то промисловість не зможе експортувати свою продукцію в інші держави члени ЄС. Фактично вона не зможе здійснювати торгівлю навіть на своєму власному внутрішньому ринку [279]. Установи національного державного управління країн членів ЄС застосовують і забезпечують виконання *acquis communautaire*. Щоб ефективно здійснювати аналогічну діяльність, державна адміністрація країни-кандидата повинна дотримуватися загальних принципів належного управління й відповідати адміністративним стандартам, прийнятим у ЄС. У країнах-кандидатах повинні існувати адміністративні системи й установи державного управління, здатні до перетворення, застосування й забезпеченню виконання *acquis* відповідно до принципу «обов'язкових результатів» («*obligation de résultat*»).

Застосування *acquis* в адміністративній сфері, звичайно ж, залежить від наявності можливостей і ресурсів у рамках окремого сектору але це не єдине питання. Загальні системи горизонтального управління країни-кандидата також повинні відповідати вимогам ЄС, оскільки вони є критичними для надійного функціонування всієї адміністрації, включаючи сфери *acquis*. Успішне застосування й виконання прямо залежать від структур і систем горизонтального управління, таких як процедури адміністративних дій і механізмів, що забезпечують діяльність державних службовців у відповідності зі стандартами ЄС.

Умови країн-кандидатів повинні відповідати критеріям, встановленим для членства в ЄС і схваленим Радою Європи в Копенгагені, Мадриді й Люксембурзі. На підставі цих критеріїв оцінюється прогрес у країнах-кандидатах, що представляється у формі регулярних звітів Європейської комісії у відношенні їх адміністративної й судової можливості із застосування *acquis*. Оцінка, в якому ступені весь адміністративний контекст, включаючи державну службу і ефективність її діяльності, відповідає стандартам, сформульований на основі принципів адміністративного права ЄС, має важливе значення для перспектив вступу країни в Євросоюз.

Особливу роль відіграє, Європейський адміністративний простір (ЄАП). ЄАП має на увазі наявність, зокрема, набору певних критеріїв, якими повинні керуватися країни-кандидати при здійсненні адміністративних заходів, необхідних для членства в ЄС. Формування ЄАП є процесом зростаючої конвергенції між національними адміністративними правопорядками й загальною адміністративною практикою держав-членів. Дана конвергенція зазнає впливу ряду сил, включаючи економічний тиск із боку громадян і фірм, регулярні й тривалі контакти між державними посадовими особами держав-членів і судову практику Європейського суду [289], звичайно що все це позитивно впливає і на рівень ефективності державного управління, бо всі «підтягуються» під загальний стандарт. Хоча національні конституції й прийняте в їхній розвиток законодавство містять загальні принципи права й встановлюють стандарти адміністративних дій, саме суди в Європі вдосконалюють ці стандарти, тобто визначають рівні прийнятності для практики державного управління в індивідуальному порядку. Таким чином, принципи адміністративного права, установлені Європейським судом, по суті, стають стандартами державного управління. Традиційно стандарти адміністративної діяльності, в тому числі і у відношенні ефективності державного управління, встановлювалися й удосконалювалися в рамках національних границь суверенних держав. У рамках ЄС даний процес стає усе більш і більш наддержавним. Стало можливим вимагати використовувати загальні обов'язкові адміністративні стандарти на європейському рівні й, відповідно, у державах членах ЄС. Незалежно від інституційних механізмів, національні державні адміністрації повинні визнавати принципи й дотримуватися стандартів, які є загальними для країн членів ЄС. А оскільки принципи адміністративного права й стандарти державної служби переплітаються, то загальноєвропейські положення є орієнтири або точки відліку для стандартів державних служб і державних адміністрацій як у рамках держав-членів, так і в інститутах ЄС [223, р. 6].

Державне управління в рамках західноєвропейської традиції – це не тільки вироблення й реалізація управлінських розв'язків державою, але й суспільний

контроль з боку різних груп, державних і недержавних акторів. Суспільний контроль має на увазі публічність політики й дорадчу демократію (демократію участі), що є гарантією ефективності діяльності державного управління. Особливо ці принципи важливі для ЄС у цілому. Адже на відміну від національної держави тут відсутній «головний керуючий суб'єкт» і вхідні в Євросоюз держави повністю рівноправні [223, р. 7]. Спільне управління виступає також як важливий інструмент підвищення легітимності ЄС. Тому в Євросоюзі концепти «good governance» і участі громадянського суспільства в державному управлінні одержали широке поширення й у цей час є основними. Питанню участі громадянського суспільства в управлінні тут приділяється особлива увага з часу прийняття Амстердамського договору (1998). При цьому багато говориться про те, що сам спосіб організації суспільної участі й контролю повинен враховувати місцеві й регіональні умови [223, р. 9], тобто громадянське суспільство виступає свого роду «барометром» ефективності державного управління.

Специфіка європейського підходу до держави і його функціям відобразилася в особливостях формування електронних урядів у країнах ЄС, а також у публічній дипломатії Євросоюзу, як одного з факторів підвищення ефективності діяльності як апарату державної служби так і державного управління загалом.

Починаючи з другої половини 1990х років створення електронного уряду, як запоруки максимальної ефективності, розглядався як частина побудови інформаційного суспільства в Європі. Але в 2000-х роках воно набуло самостійне значення. У Рекомендаціях, прийнятих на зустрічі міністрів 15 держав членів ЄС в 2004 р., вказувалося на нові можливості й проблеми, які виникають у результаті швидкого розвитку інформаційного суспільства. Відповідно, пропонувалося розробляти національні стратегії електронного управління. Їхніми цілями повинне було стати ефективне використання новітніх технологій у відносинах між органами державної влади й громадянським суспільством, а також у функціонуванні органів державної влади [245].

В 2010 р. були прийнято два стратегічно важливі документи для європейських країн відносно побудови інформаційного суспільства й електронного уряду Цифровий порядок денний для Європи (Digital Agenda for Europe DAE) і План дій електронного уряду (egovernment Action Plan) на 2011-2015 рр. DAE є невід'ємною частиною загальноєвропейської Стратегії 2020 із досягнення «інтелектуального, стійкого й всеосяжного» (smart, sustainable and inclusive) росту. Її мета полягає в тому, щоб допомогти перетворенню європейської економіки, а громадянам і фірмам отримати максимальні вигоди від розвитку цифрових технологій, і зробити процес взаємодії максимально ефективним. На Порядку денному позначено сім пріоритетних напрямків діяльності: створення єдиного цифрового ринку, підвищення оперативної сумісності, підвищення довіри й безпеки Інтернету, забезпечення швидкісного доступу в Інтернет, додаткові інвестиції в дослідження й розробки, розширення цифрової грамотності й інтеграції, застосування новітніх технологій для вирішення проблем, що стоять перед суспільством. Передбачається, що повне виконання DAE збільшить ВВП ЄС до 2025 р. на 5%, або на 2000 євро на людину, підвищення якісного рівня робочої сили, відновлення суспільного сектору й розвитку інфраструктури для Інтернет-економіки [204].

У свою чергу, «План дій» передбачав 40 конкретних заходів, які дозволять громадянам і підприємствам використовувати Інтернет для реєстрації бізнесу, вступу в університет, поліпшення здоров'я й забезпечення соціального захисту. Їх мета полягає в оптимізації умов для розвитку транскордонних послуг електронного уряду, що надаються громадянам і підприємствам, незалежно від країни їх походження. Це, у свою чергу, має на увазі розвиток середовища, яке сприяє взаємодії систем і ключових компонентів електронного уряду (таких як e-signatures і e-identification); доповнення існуючого законодавства в таких областях, як е-ідентифікація, електронні закупівлі, е-юстиція, електронна охорона тощо. Результатом усіх цих зусиль має стати нове покоління «електронного уряду», відкрите, гнучке, із широким спектром послуг на місцевому,

регіональному, національному і європейському рівні [204], і все це прямо впливає на ефективність державного управління, і ясно що цей вплив є позитивним.

Одна із пріоритетних завдань DAE забезпечення кумулятивного ефекту для суспільства в результаті впровадження електронного уряду. Індикатором є досягнення до 2025 р. рівня, коли електронними урядовими послугами скористається 90% дорослого населення й 100% підприємств. І він цілком може бути досягнутий. По даним 2014 р., 46% громадян ЄС повідомляли про використання комунального обслуговування онлайн, відзначаючи в якості позитивних моментів гнучкість, економію часу й грошей, спрощення процедур [204].

Важливими напрямками вдосконалення державного управління й формування електронних урядів у Європі в цей час зазнається також підвищення прозорості, участі громадян і розвиток колаборацій.

Прозорість державного управління має на увазі поінформованість громадян і моніторинг прийнятих рішень, тобто контроль ефективності використання коштів. Для реалізації прозорості в ЄС створений цілий ряд сервісів.

Також цікавою практикою на шляху до підвищення ефективності державного управління є створення в ЄС центрального ресурсу такого як портал EUROPA. Він містить інформацію про те, як влаштований ЄС, посилання на сайти інститутів і відомств ЄС, новини й події, а також посилання, де можна почерпнути більш глибокі відомості. В 2008 р. був створений Європейський центр семантичної сумісності (SEMIC.EU) платформа для обміну знаннями й ідеями між електронними урядами й іншими загальноєвропейськими колабораціями. Його метою стало створення загальної інфраструктури (програм, моделей, сервісів) на основі семантичних сервісів, що дозволяють сайтам різних відомств «розуміти» і «переводити» один одного на програмному рівні пізнавати системи виміру, інформаційні фрагменти, ідентифікаційні механізми. Сервіс формує загальний семантичний простір, з'єднуючи різні адміністративні системи, а також вирішує цілу низку питань, пов'язаних із компетенціями громадянина. Він

дозволяє визначити, до яких державних інститутів мають відношення запити громадян і в які інстанції їм слід звертатися [223, р. 27].

У ЄС існує безліч локальних рішень із моніторингу ефективності діяльності конкретних відомств, процесів, персоналій і компетенцій. Одне з найбільш значних Prelex. Ресурс дозволяє громадянам бачити, в якій стадії перебуває прийняття тих або інших державних рішень і які інститути залучені в роботу над ними.

На інституціональному рівні в ЄС існують чотири основні форми суспільної участі й контролю за ефективністю державного управління [223, р. 29]:

- робота з даними й запитами громадян. Наприклад, із травня 2012 р. функціонує «Європейська громадянська ініціатива» (The European Citizens' Initiative ECI), що дозволяє направити прямо на розгляд Єврокомісії петицію, організаційну або правову пропозицію, у випадку його підтримки 1 млн. громадян ЄС, які є громадянами принаймні однієї чверті держав ЄС, в області, де держави-учасники мають повноваження на загальноєвропейському рівні. Уперше мільйон підписів зібрав у березні 2013 р. проект «Право на воду», що пропонує включити воду й каналізацію в число прав людини. На сьогоднішній момент кількість схвалених проектів значно перевищує відхилені;

- суспільні консультації організоване коментування й оцінка урядових проектів. Суспільні консультації можуть бути реалізовані у формі відкритого слухання, у вигляді закритого слухання за участю суспільних представників, у вигляді фокус-групи із зацікавлених сторін або в письмовій формі (у тому числі в Інтернеті);

- форуми можуть ухвалювати вид воркшопа, конференції, громадських журі. Ключовим прикладом ресурсу, що поєднує два останні види, є портал «Your Voice in Europe». У середині сайту існує розподіл на «консультації» і «дискусії», а також зручна навігація по соціальних ресурсах, дорадчих форумах і блогах різного рівня. Користувач може представити свою точку зору на нові ініціативи в рамках суспільної консультації, обговорити майбутнє Європи, а також оцінити (у

якості зворотного зв'язку), як ефективно виконуються державні програми й що слід змінити;

- інтерактивний діалог через соціальні мережі для розв'язку конкретного завдання. Так, наприклад, функціонує Європейська мережа за інформацією й спостереженню за навколишнім середовищем, у яке входять експерти з 39 країн, близько 300 національних агентств по захисту навколишнього середовища й інші учасники, у тому числі індивідуальні. Ресурс містить план робіт, розклади зустрічей і подій, розподіл ролей серед учасників, опис програмних інструментів і докладний виклад усіх проектів.

Крім того, суспільний контроль ефективністю прийнятих рішень у ЄС включає:

- створення простих платформ для здійснення громадського контролю зацікавленими особами. В 2002 р. був створений сервіс Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law). Сервіс збирає скарги громадян і бізнесу з питань неправильного застосування законів і здійснює пошук рішення заявленої проблеми протягом 10 тижнів. Одночасно він же дозволяє державам-учасникам спільно працювати над виправленням результату невірною або обмеженого застосування тих або інших законів. Європейська комісія координує сервіс, допомагає даними й необхідними резолюціями;

- створення сервісів, що дозволяють контролювати ефективність роботи свого депутату. Наприклад, сайт <http://www.theyworkforyou.com/> пропонує з'ясувати, що саме робить від вашого імені ваш член парламенту або інший представник влади. Ресурс дозволяє читати дебати, коментувати, вивчати, що відбувається в парламенті.

Як показує досвід ЄС, реалізація суспільного контролю за ефективністю діяльності державного управління реалізується через механізм суспільної участі в державному управлінні і вимагає [221]:

- створення чіткої структури участі, завдання якої встановлюватимуть правила для типів громадської участі: інформування громадян, консультацій з ними або безпосереднього залучення їх у законотворчість. Необхідним у цьому

контексті є також зрозумілий інтерфейс відносин між громадянами й особами, що ухвалюють рішення;

- розвитку методології вибору адекватних інструментів;
- чіткого і безперервного аналізу процесів участі.

У якості ідеального результату громадської участі в державному управлінні передбачається суспільно узгоджений «контракт» про найбільш бажане бачення майбутнього. Але для ефективної суспільної участі й контролю необхідна особлива компетентність громадянина. На всіх рівнях ЄС розбудовується широкий сет методів, сервісів і платформ, покликаних з різних сторін розв'язати цю проблему, у тому числі підвищити цифрову грамотність населення. Наприклад, існує портал PLOTEUS, присвячений можливостям навчання в просторі ЄС. Проекти, спрямовані на розвиток колаборації органів влади й громадян для спільної розробки політик і практик у Європі, широко використовують потенціал соціальних мереж. Даний інструмент дозволяє залучати в подібні практики не включену аудиторію, що раніше й навіть не знала про них. Інший варіант створення окремого соціального ресурсу. Як, наприклад, <http://www.simpl.co/> колаборативна платформа для місцевих державних службовців і раціоналізаторів із числа добровольців за рішенням соціальних проблем. Сайт є інтерактивну платформу, на головній сторінці якої можна порушити питання або висловитися.

Таким чином, європейський досвід свідчить про те, що державне управління – це система, що включає в себе інститути державної влади, державних службовців і їх професійну діяльність (процеси, технології й зв'язки, що виникають у ході цієї діяльності) і намагається максимально включити в цей процес громадян, і не лише громадян конкретної країни, але й залучити людей в контексті ЄС. Принципово важливим є те, що в цій системі політика й адміністрування є нероздільними. Новий час і соціально-економічні політичні умови, що змінюються, вимагають трансформації підходів до організації державного управління і в ЄС ця система еволюціонує на шляху використання новітніх інформаційних і комунікативних технологій, що й дозволяє залучити

більшу частину населення до контролю за діяльністю осіб задіяних в сфері державного управління, що дійсно позитивно впливає на рівень їх ефективності у роботі, незалежно від висоти займаної посади.

### 2.3 Забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах до вступу в ЄС

Міжнародний досвід у сфері забезпечення ефективності державного управління може бути вельми корисним для України, особливо в контексті реформування цього важливого державного інституту. Процес реформ у сфері державного управління є складним, тривалим і багатоетапним, і його успішність значною мірою залежить від використання ефективних механізмів, які вже довели свою ефективність та якість протягом багатьох десятиліть в інших розвинених країнах. З огляду на сучасні інтеграційні процеси України у Європейський Союз, реформування та вдосконалення державного управління стають важливими завданнями, що вимагають відповідності стандартам ЄС.

Це особливо актуально у контексті викликів, які постають перед українськими інститутами у зв'язку з воєнним станом та європейською інтеграцією. У цьому контексті маємо намір користуватися досвідом різних країн, однак насамперед тих, які у свій час були кандидатами на членство в Євросоюзі, а потім інтегрували свою систему державного управління до загальноєвропейської.

Державне управління завжди було внутрішньою справою як країн-членів ЄС, так і кандидатів на членство. Водночас національні державні адміністрації мають імплементувати директиви та рекомендації ЄС таким чином, щоб європейські громадяни могли користуватися правами, наданими їм Договорами ЄС, незалежно від країни, в якій вони проживають. Цей факт виправдовує зацікавленість ЄС у забезпеченні того, щоби кожна національна адміністрація мала порівнянну якість та професіоналізм, а отже, й адміністративну спроможність своїх держав-членів.

За даними Єврокомісії, країни-кандидати повинні:

- мати адміністративні системи, здатні транспонувати, імплементувати та забезпечувати дотримання європейських критеріїв (*acquis*) таким чином, щоб вони досягали встановлених результатів/результатів («*obligation de résultat*»);
- відповідати критеріям, необхідним для членства в ЄС, прийнятим Радою ЄС, тобто Копенгагенським і Мадридським критеріям;
- забезпечити, щоб їхній прогрес на шляху вступу до ЄС вимірювався з точки зору їх «адміністративної та судової спроможності застосовувати *acquis*» [238, р. 4-5].

Законодавча діяльність європейських інституцій є основним правовим джерелом єдиної Європи. Це європейське адміністративне право є переважно спеціальним адміністративним правом і стосується різноманітних секторів, однак існує також горизонтальне законодавство, що регулює державні закупівлі або системи внутрішнього державного фінансового контролю.

Іншим джерелом адміністративного наближення / інтеграції є постійна взаємодія державних службовців та осіб що задіяні до сфери державного управління країн-членів та країн-кандидатів. Це сприяє спільному розумінню того, як імплементувати політику та правила ЄС на національному рівні, а також плідному обміну найкращими практиками для досягнення запланованих результатів за мінімальних витрат. Співпраця та обмін мають наслідком створення певного тиску з боку колег для встановлення спільних стандартів для досягнення результатів ефективної політики, передбачених у Договорах та в іншому законодавстві ЄС.

Право ЄС протягом багатьох років впливало на національну правову базу та її впровадження навіть у сфери, де немає стандартів ЄС або прямого впливу. Це явище сталося через те, що було б дуже важко використовувати в межах певної держави різні стандарти та практики для застосування оригінального права, заснованого на зобов'язаннях ЄС. Таким чином, національні інституції поступово застосовували подібні стандарти та практики для законодавства з обох правових джерел (якщо насправді стандарти та практики були різними раніше).

Критерії вступу до ЄС, визначені Радою Європейського Союзу, що мають пряме відношення до системи державного управління можна підсумувати таким чином:

1. *Копенгаген 1993*: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права й права людини;
2. *Мадрид 1995*: адаптація адміністративних і судових структур для отримання можливості транспонувати право ЄС і ефективно його впроваджувати.
3. *Люксембург 1997*: інституції зміцнені й удосконалені та стають більш надійними.
4. *Гельсінкі 1999*: зобов'язання країн-кандидатів поділяти цінності та цілі Європейського Союзу, як зазначено в Договорах, однією з яких є ефективність в державному управлінні.

Очікується, що горизонтальні системи управління країни-кандидата мають відповідати певним вимогам, які є вирішальними для надійного функціонування всієї адміністрації, у тому числі в сферах *acquis*. Однак відсутність загального законодавства ЄС, що застосовується у сферах державного управління та урядування, а також різні адміністративні механізми держав-членів створюють проблеми для країн-кандидатів, оскільки відсутня визначена модель для наслідування.

Критеріями ефективності державного управління в країнах, що є кандидатами на членство в ЄС, є:

- верховенство права, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій і рішень, що відноситься до принципу законності на противагу свавіллю в ухваленні публічних рішень і до необхідності поваги до законних очікувань осіб;
- відкритість і прозорість, спрямовані на забезпечення ретельного контролю адміністративних процесів і результатів, а також на їх узгодженість із заздалегідь встановленими правилами, тобто бути ефективною;

- підзвітність публічної адміністрації іншим адміністративним, законодавчим чи судовим органам, спрямована на забезпечення дотримання верховенства права;

- ефективність використання державних ресурсів та результативність у досягненні цілей політики, встановлених у законодавстві, та у забезпеченні виконання законодавства [238, р. 6].

Оскільки ці принципи поділяються і державами-членами ЄС, можна говорити про спільний «Європейський адміністративний простір» (EAS). EAS передбачає загальний набір стандартів ефективності для дій у державному управлінні, який визначається національним законодавством і забезпечується відповідними процедурами та механізмами підзвітності.

У більшості кандидатів на членство в ЄС вищевказані принципи ефективності управління встановлені конституцією, і транспонуються через ряд адміністративних законів, таких як акти про державних службовців, акти про адміністративні процедури та акти про адміністративні спори, а також закони про бюджет та закони й нормативні акти щодо систем фінансового контролю, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель, функціонування системи адміністрування тощо.

У цьому контексті слід зазначити, що вимоги для вступу до Союзу розвиваються відповідно до розширення ЄС. Це означає, що на момент вступу країна-кандидат має продемонструвати достатній ступінь прогресу, щоб задовільно порівнювати себе із середнім рівнем держав-членів ЄС, і вона повинна демонструвати здатність до подальшого розвитку з такими ж темпами, як інші члени. Це для того, щоб пояснити, що вимоги (рівень конвергенції) 1986 року (коли Португалія та Іспанія приєдналися до ЄС) змінилися у 1995 році (коли Австрія, Фінляндія та Швеція приєдналися до Союзу), і знову були іншими у травні 2004 року, коли десять нових членів Держави приєдналися до Союзу і ще раз у 2007 році та у подальшому. Вимоги знову будуть іншими в майбутньому, коли інші країни-кандидати приєднуються до Європейського Союзу.

Це означає, що для країни-кандидата недостатньо досягти поточного середнього рівня адміністративного потенціалу нинішніх держав-членів ЄС. Їм необхідно буде досягти майбутнього середнього рівня держав-членів. Іншими словами, країна-кандидат повинна буде заповнити розрив між її поточною адміністративною спроможністю та середньою адміністративною спроможністю держав-членів ЄС у той момент, коли країна-кандидат фактично приєднається до Союзу. Країні-кандидату буде недостатньо порівнювати себе з «найгіршою» країною, яка вже є членом ЄС. Необхідно порівняти країну-кандидата з середнім показником усіх держав-членів.

В цьому аспекті можна згадати вимоги ЄС до України, де зазначалося сім пунктів: 1) нова процедура перевірки і відбору суддів Конституційного суду відповідно до вимог доброчесності і професіоналізму; 2) завершення судової реформи - формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя України; 3) боротьба з корупцією - призначення керівників САП і директора НАБУ; 4) боротьба з відмиванням коштів і правоохоронна реформа; 5) прийняття антиолігархічних законів; 6) прийняття закону про медіа; 7) реформування закону про національні меншини, проте це звичайно не весь список вимог і к питанню ефективності державного управління ми прийдемо трохи згодом, виконавши вимоги більш фундаментальні.

Забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах до вступу в ЄС доцільно розглянути на приклад Польщі, яка вступила до Євросоюзу в 2004 році, але також була кандидатом і переживала важкі реформи з 1997 по 2004 рік. Звичайно досвід інших країн, які є на сьогодні кандидатами на вступ до ЄС (Сербія, Албанія тощо) є також актуальним, проте саме Польща є прикладом побудови справді дієвої моделі ефективності державного управління і її досвід для нас є корисним.

2 квітня 1997 року Національні Збори Республіки Польща, які склалися з двох палат парламенту – Сейму і Сенату, – утвердили остаточний варіант першої посткомуністичної конституції країни. 17 жовтня 1997 року, після того, як Верховний суд підтвердив юридичну силу референдуму, а Президент Олександр

Квасьневський додав конституції законну силу шляхом її підписання, вона набула чинності [52].

Законодавча влада в Польщі зосереджена у виборних населенням двопалатних Національних Зборах. Верхня палата – Сенат – складається з 100 членів, нижня палата – Сейм – складається з 460 членів. Президент, що обирається всенародним голосуванням на п'ять років, є головою держави, затверджує запропонованого Сеймом Прем'єр-міністра (керівник уряду) і правомочний видавати укази з багатьох питань (не дивлячись на те, що має досить обмежені повноваження). Прем'єр-міністр формує Раду Міністрів (кабінет) і відповідає перед Сеймом і Президентом за керівництво урядом.

Президент обирається на основі загального виборчого права на п'ять років, він може обиратися не більше ніж на два терміни. Президент є верховним головнокомандуючим Збройних Сил. Перші парламентські вибори за новою конституцією Польщі проводилися 21 вересня 1997 року відповідно до закону про вибори, по якому для представництва в парламенті необхідно набрати не менше 5% голосів. 69 місць в Сеймі були виділені на пропорційній основі із загальнонаціонального списку партіям, що набрали більше 7% голосів від всього електорату, що сприяло консолідації невеликих партій.

За Конституцією законодавчою владою наділені Сейм і Сенат, виконавчою – Президент і Рада Міністрів, а судовою – суди і трибунали. Таким чином, Сейм ділить свої законодавчі функції з Сенатом; одночасно Сейм є частиною урядової системи Польщі. Законодавчі компетенції обох палат не однакові. Конституція відводить Сейму головну роль в законодавчому процесі. Це не відноситься до законодавчих актів, які є поправками до Конституції або до законодавчих актів, що забезпечують ратифікацію міжнародних договорів, на основі яких Республіка Польща делегує визначені повноваження державних органів міжнародній організації або органу. У разі ухвалення таких законодавчих актів думка Сейму або Сенату не має переваги над Конституцією.

Відмінність між двома палатами польського парламенту також виражається у тому, що тільки Сейм наділений повноваженнями контролювати Раду Міністрів,

в тому числі і їх ефективність діяльності. Сейм і Сенат, що засідають спільно у випадках, передбачених Конституцією країни, виступають як єдині Національні збори.

Конституція Республіки Польща забезпечує складну систему рівноваги між окремими гілками влади держави, яка визначається як парламентсько-президентська система з невеликим зсувом у бік президентської системи. Законодавчі акти може приймати тільки парламент, якому конституція відводить особливу роль в системі розробки і ухвалення законів, що стосуються визначення правового положення громадян. Верховенство Сейму над Сенатом в законодавчому процесі гарантується Конституцією. Сейм може також (більшістю в три п'ятих голосів за наявності не менше половини від загального числа депутатів) повторно прийняти законодавчий акт, повернений Президентом для перегляду.

Наприкінці ХХ століття уряд Польщі здійснив комплексну всесторонню реструктуризацію адміністративних функцій і державної системи. Ця робота вимагала ухвалення складного законодавства і фактично була виконана в 1999 році.

Метою «чотирьох реформ», початих в 1999 році, була реструктуризація державного управління. За своїми масштабами ці реформи поступалися тільки «шоковій терапії» – досить жорстким економічним заходам, введеним у 1989 році [52]. Іншою рушійною силою адміністративної реформи була потреба у компетентній центральній державній службі.

Стаття 153 Конституції Республіки Польща забезпечує незалежність державної служби, визначаючи необхідність існування корпусу державної служби для забезпечення професійного, надійного, безпартійного та політично нейтрального виконання обов'язків держави в органах публічного управління. Конституція також закріплює право всіх громадян на вступ до державної служби, покладаючи відповідальність за працівників урядової адміністрації на прем'єр-міністра, в тому числі і у питанні їх ефективності.

Конституція Польщі гарантує право громадян на інформацію про діяльність структур державного управління (ст. 61), що і забезпечує громадський контроль за ефективністю діяльності апарату державного управління. У Польщі доступ до публічної інформації може бути розширений через розміщення в доступному місці, або через інформаційні термінали (інфомати). До розпорядників інформації в РП відносяться усі органи державної і місцевої влади, а також ті установи, які використовують кошти з бюджетів, всі вони повинні звітувати про ефективність своєї діяльності і робити це публічно. Закон поширюється на політичні партії і профспілки. Відмова у наданні інформації що стосується осіб що задіяні в сфері державного управління та що стосується ефективності їх діяльності в Польщі може бути обумовлена тільки її конфіденційністю (захист персональних даних, право на недоторканність приватного життя, державні, професійні, фінансові, статистичні). Відмова здійснюється у формі адміністративного рішення, що тягне за собою відповідальність, тому повинно мати вищезазначені реальні причини.

Новий закон про державну службу в Республіці Польщі набув чинності в липні 1999 року. Відповідно до нього всі службовці, що працюють в державній адміністрації, на яких раніше розповсюджувалася дія законодавчих документів, почали числитися на державній службі. Закон відповідав новій Конституції, а також задовольняв вимогам комісії Європейського союзу, згідно з якими державна служба повинна бути однаково доступною для всіх громадян [154].

Мета означеного закону – створити корпус держслужбовців з оновленою тарифною сіткою і схемою просування по службі, підсилити стимули до досягнення високих результатів та ефективної діяльності, а також підвищити прозорість державного управління.

Закон визначає корпус державних службовців як співробітників, що працюють на канцелярських посадах в урядовій адміністрації, наприклад, в офісах Прем'єр-міністра, міністерствах, центральних установах, офісах воєводств і в інших установах регіональних органів держуправління, а також в урядовому Центрі стратегічних досліджень. Корпус державних службовців включає більшість осіб, яких задіюють на канцелярських посадах у штаб-квартирах,

інспекціях та інших установах і які утворюють так званий допоміжний апарат керівників державними службами, інспекцій, воєводської охорони, а також керівників повітових служб, інспекцій та органів охорони.

Корпус державних службовців розділений на дві групи: найняті робітники державної служби (що працюють на підставі контракту) і державні службовці (що працюють на підставі призначення). Будь-який польський громадянин, що не має судимості за злочин, володіє необхідною кваліфікацією і незаплямленою репутацією, може стати найнятим робітником державної служби. Особи, що задіюються на канцелярських посадах в урядовій адміністрації, стають через закон найнятими робітниками державної служби. При цьому особи, призначені згідно Закону про державну службу від 5 липня 1996 року, отримали з 1 липня 1999 року статус держслужбовців в тлумаченні нині чинного закону.

Крім того, закон «Про цивільну службу» встановлює заборону висловлювання політичних поглядів та участі в політичних партіях для державних службовців під час виконання посадових обов'язків [253].

Важливо відзначити рівень незалежності органів державної влади від політичного втручання та змін у політичній ситуації. Після зміни уряду, зміни в посадових особах стосуються переважно політичних посад та членів політичних партій, впливаючи також на Генеральних директорів центральних органів державної влади. Закон «Про цивільну службу» регламентує процес відбору й просування державних службовців, гарантуючи відкритий і конкурентний відбір після відкриття вакансії, а не внаслідок зміни політичного режиму.

Закон «Про цивільну службу» регламентує процедуру відбору кадрів для державної служби, яка має відкритий характер. Організацію набору кандидатів у корпус державної служби бере на себе генеральний директор установи. Відповідно до закону, повинні публікуватися оголошення про вакансії (зазвичай у «Бюлетені державної служби»), і нові найняті робітники отримують, як правило, контракти не більше ніж на три роки. Під час цієї «підготовчої служби» їх діяльність оцінює спеціальна комісія як раз на предмет ефективності і

результативності їх діяльності. Вона вирішує, чи залишиться співробітник на своїй посаді або буде звільнений.

Призначення на найбільш важливі посади державної служби відбувається на конкурсній основі. Такий спосіб підбору кадрів використовується стосовно наступних посад: Секретар кабінету, генеральний директор служби, директор (заступник) департаменту (або рівноцінного підрозділу в департаменті або центральній установі), директор (заступник директора) відділу (або рівноцінного підрозділу) у воєводстві. Конкурси проводяться головою державної служби за допомогою конкурсних груп, що призначаються спеціально для цієї мети.

Закон «Про цивільну службу» Республіки Польща передбачає можливість працевлаштування іноземців на посади, де виконувана робота не пов'язана з безпосередньою або опосередкованою участю у здійсненні державної влади та виконанні функцій, спрямованих на захист головних інтересів держави. Визначення таких посад, за згодою Голови цивільної служби, належить генеральному директору установи. Однак заявки на такі посади можуть подавати лише громадяни Європейського Союзу або громадяни інших держав, які, згідно з міжнародними угодами або законом про співдружність, мають право на працевлаштування в Польщі.

Ще однією важливою складовою формування корпусу державних службовців в Польщі є залучення випускників Національної школи публічного адміністрування до виконання посадових обов'язків у різних органах державного управління. Випускники автоматично приймаються на державну службу та мають можливість обирати посаду із числа тих, котрі передбачаються для випускників Прем'єр-міністром. Програма підготовки визначається міждисциплінарно та надає повноцінну підготовку для тих, хто планує обіймати керівні, експертні чи управлінські посади у польській державній службі на центральному й регіональному рівнях. Національна школа також забезпечує підвищення кваліфікації осіб, які вже працюють в органах публічної адміністрації, організуючи різноманітні семінари та навчальні курси, що охоплюють іноземні мови, законодавство, міжнародні та європейські відносини, економіку та інше

[291], саме освіта покликана покращити ефективність діяльності апарату державного управління.

Питання відкритості та прозорості державної служби відіграє ключову роль у її функціонуванні у Республіці Польща. Забезпечення цих принципів у діяльності органів влади в Польщі ґрунтується на положеннях Закону «Про доступ до публічної інформації» [207, s. 13]. Цей закон детально регулює механізми обміну публічною інформацією. Згідно зі статтею 7 цього нормативно-правового акту, передбачено надання відповідних документів «на вимогу». Крім того, статтею 7 вводиться загальне правило, що доступ до публічної інформації є безкоштовним. Виняток із цього принципу визначено у статті 15 цього ж акту, згідно з якою плата може стягуватися лише тоді, коли надання інформації «на вимогу» призводить до додаткових витрат суб'єкта, пов'язаних із способом розкриття інформації. Одночасно внесено поправку до Закону, яка обмежує доступ до конфіденційної публічної інформації через її важливий економічний аспект. Саме можливість такого доступу максимально стимулює працівників сектору державного управління виконувати свою роботу ефективно, бо це можуть легко перевірити.

Стаття 23 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачає можливість накладення штрафу, обмеження або позбавлення волі на термін до одного року для осіб, які, не виконуючи своїх зобов'язань, не надають публічну інформацію. Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, яке забезпечується та гарантується положеннями статті 10 Конвенції «Про захист прав та основоположних свобод людини», статті 19 Загальної декларації прав людини, а також статей 18 і 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Кожному забезпечується право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх думок та переконань, а також можливість вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію у будь-якій формі, саме таким чином громадські організації і контролюють ефективність діяльності державного управління в Польщі, бо мають доступ до інформації та про діяльність та звіти державних установ.

Однак здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку або для запобігання правопорушенням чи злочинам. Обмеження також може бути застосовано для захисту здоров'я населення, репутації або прав інших осіб, а також для запобігання розголошенню конфіденційної інформації та підтримання авторитету і безпередбачливості правосуддя [188, с. 95]. Прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації» отримав позитивну оцінку, оскільки Польща впровадила сучасні рішення в законодавстві для регулювання прозорості в діяльності органів державної влади і дало громадянам можливість контролювати їх діяльність.

Ще однією позитивною характеристикою у функціонуванні системи державної служби Республіки Польща є впровадження програми «Призна адміністрація». Завдяки цій ініціативі було реалізовано ряд заходів, таких як створення інформаційних пунктів для розповсюдження електронної оперативної інформації про адміністративні послуги та вакансії; заснування інформаційного центру цивільної служби, який забезпечив більший доступ до інформації про роботу адміністрацій, їх послуги та компетенцію органів влади та їх працівників, а також можливості розвитку цивільної служби; дозволяє отримувати інформацію громадянам чим займається та чи інша установа чи державна організація; впровадження в академічному середовищі інформації про напрями розвитку та проблеми державних органів, організацію презентацій і конференцій та інше. На постійній основі органи державного управління Польщі інформують громадян про свої плани з покращення надання послуг, проведення конкурсів та інших ініціатив, спрямованих на удосконалення роботи, проводить зустрічі з громадянами та опитування їх думки про ефективність та результативність діяльності державних установ [143, с. 320].

У рамках програми «Призна адміністрація» оцінюються заходи адміністрації, спрямовані на поліпшення надання їхніх послуг. Таким чином, проекти, які реалізує польська влада, сприяють змінам у роботі адміністрацій, зокрема стосовно розширення прозорості дій та надання громадянам інформації

щодо основних процедур що здійснюють адміністративні органи, спрямованість послуг та їх якість, документи та комфортність їх оплати.

Отже, висока оцінка міжнародних експертів ефективності державного управління у Польщі, як країні «нового Євросоюзу» (з 2004 року), а також спільні аспекти у державному будівництві Польщі та України спонукають до вивчення відповідного польського досвіду.

У Польщі спостерігаються позитивні тенденції у розвитку професійного потенціалу у сфері державного управління. Ключові принципи цього розвитку включають стратегічне управління кадровими ресурсами (залучення інвестицій у людський розвиток через професійне навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів), гнучку систему управління людськими ресурсами, ефективність діяльності державних службовців та поліпшення системи ухвалення рішень, та контроль за їх виконанням.

Найважливішими позитивними змінами в органах державного управління Польщі є удосконалення відносин між політикою та адміністрацією, територіальна децентралізація, деталізація процесу прийняття рішень, збільшення прозорості та відкритості в діяльності органів управління, перехід до якісних критеріїв оцінки діяльності, упровадження механізмів суспільного діалогу та створення гарантій належної поведінки чиновників.

Водночас слід також вказати, що система державна служба та державного управління в Польщі все ще знаходиться у процесі формування та розвитку. Вони визнають, що інші європейські країни мають більш розвинену державну службу, і рекомендують польським структурам зробити більше для створення сильного та незалежного апарату, який забезпечить ефективний і професійний сервіс.

Отже, у т.ч. виходячи із досвіду Польщі, слід вказати, що реформа державного управління в країнах-кандидатах стала однією з головних вимог до вступу з часів самітів ЄС у Копенгагені в 1993 році та Мадриді в 1995 році. Критерії Копенгагена та Мадрида вимагають професійної державної служби без надмірної політизації, яка базується на заслугах і працює відповідно до прийнятних стандартів доброчесності та ефективності. Вони також вимагають

чіткого поділу між політикою та адміністрацією. Щоб досягти професіоналізму державної служби, необхідні адекватні стратегії навчання, а також чітке визначення прав і обов'язків і дисциплінарних заходів, включаючи положення про несумісність і конфлікт інтересів. Нарешті, також потрібні надійні та прозорі структури та процедури прийняття рішень усієї адміністрації.

## Висновки до розділу 2

Таким чином, розглянувши особливості ефективності державної служби в історичному та міжнародному вимірі, ми прийшли до наступних висновків:

По-перше, проаналізовані прояви ефективності державної служби у Сполучених Штатах Америки. Досвід США показує, що для успішної модернізації суспільства необхідні три умови, безпосередньо пов'язані з діяльністю вищих чиновників: а) загальне бачення щодо стратегічного розвитку країни, яке поділяється політиками та адміністраторами; б) сталість принципів і поглядів на стратегію реформування і руху загалом; в) єдність слова і справи, особливо на найвищому рівні. Категорія державних службовців у Сполучених Штатах включає як урядовців і допоміжний персонал, так і службовців (включаючи вчителів державних шкіл, працівників державних підприємств і комунальних служб). У Сполучених Штатах, у найширшому розумінні, будь-яка особа, котра отримує зарплату з федерального бюджету, бюджету штату чи місцевого уряду, вважається «державним службовцем» або «працівником державного сектора».

У Сполучених Штатах на федеральному рівні нараховується близько 7 000 керівників вищої ланки. Керівники, які управляють великими проектами або підрозділами, належать до Вищої виконавчої служби (SES). SES включає більшість управлінських, наглядових і політичних посад, класифікованих вище 15 класу загального розкладу (GS) або еквівалентних посад у виконавчій гілці федерального уряду. Керівники вищої ланки можуть займати кар'єрні або загальні посади.

У США відомства встановлюють свої цілі у стратегічних планах, на основі яких розробляються угоди про результати діяльності з окремими вищими державними службовцями. Угода про результати діяльності найвищого державного службовця в агентстві використовується як основа для розробки всіх інших угод про результати діяльності, щоб існував умовний ієрархічний «каскад» угод, цілей, обов'язків і задач, а також контроль за ефективністю діяльності цих структур. Державні службовці вищої ланки несуть відповідальність за свою особисту та організаційну діяльність з метою покращення загальної ефективності кожної окремої установи.

Оцінка ефективності як в ЄС, так і у США безпосередньо пов'язана з моделями оплати праці державних службовців. Оцінка результатів роботи на основі угоди може спричинити підвищення або зменшення зарплати або фінансової винагороди.

По-друге, розглянута ефективність державної служби в Європейському Союзі. Державне управління в країнах ЄС традиційно базується на досягненні ефективності роботи державних відомств у досягненні цілей, пов'язаних із забезпеченням суспільних благ і послуг. Крім того, це завжди залежало від того, як визначаються обов'язки уряду. У певний момент часу це було лише для збільшення виробництва; згодом він був визначений за суто бізнес-лініями; і пізніше, елемент вартості був доданий для задоволення очікувань громадян як найважливішої частини суспільних благ і послуг.

На ефективність державної служби – і в державах ЄС, і у США – впливає ряд факторів. Функціонування усієї системи державної влади країн ЄС і США зорієнтована на демократичні цінності, з-поміж яких захист прав та свобод людини й громадянина, формування умов для економічної й політичної свободи, а також забезпечення належного рівня добробуту громадян висувуються на перший план. Практика довела, що ефективна державна служба об'єктивним чином вирішує усі вказані й інші проблеми соціального й економічного характеру, забезпечуючи конкурентні переваги сучасної держави на наднаціональному рівні.

Державна служба в країнах ЄС і США характеризується високим ступенем правової регламентації й методологічного забезпечення, послідовним характером розвитку. Дослідження усієї сукупності наявних матеріалів про організацію державної служби в країнах ЄС і США може дозволити по-іншому розглянути перспективні напрями здійснення державної служби в Україні. У багатьох країнах ЄС і США основою розробки програм підвищення кваліфікації виступають кластери компетенції і моделі ключових кваліфікацій. Вони дозволяють заповнювати брак знань загального характеру (зокрема усні й письмові комунікації, навички міжособистісного спілкування) чи брак компетенції у сферах, що суміжні з базовою діяльністю державного службовця, це відбувається шляхом постійної освіти в середині державних структур.

У країнах ЄС й США поняття професійного розвитку державних службовців слід розглядати ширше, ніж поняття підвищення кваліфікації, оскільки останнє у ряді випадків є складовою професійного розвитку. На практиці відмінність між вказаними поняттями як правило є умовною, оскільки і підвищення кваліфікації, і професійний розвиток спрямовані на реалізацію однієї мети – сприяння більш якісному виконанню державними службовцями покладених на них обов'язків. Саме тому там існує розгалужена система освіти для чиновників всіх рівнів і ланок.

У Сполучених Штатах Америки вимір ефективності державного управління має більшою мірою практичний вимір, а в Європейському Союзі – теоретичний. В американській моделі ефективність держуправління вимірюється через індивідуальні угоди про ефективність держуправління, а також модель управлінської компетенції. В ЄС основний акцент робиться за освіту як фактору що покликаний підвищити цю ефективність, а також на доступ населення до інформації про діяльність установ через їх постійне звітування і суспільний діалог.

Водночас ці підходи передбачають і багато спільного. Зокрема, основними принципами державної служби у країнах ЄС і США проголошуються такі установки: ідея рівності, чинник професіоналізму й змагальність; справедливість і

відсутність дискримінації за будь-якими ознаками; оплата праці залежно від якості роботи та незалежно від рівня влади; стандарти етичної поведінки; ефективне використання ресурсів; збереження й просування кадрів, які якісно працюють, звільнення тих, хто не може чи не хоче задовольняти стандартам; навчання та підвищення кваліфікації; захист службовців від несправедливого ставлення й фаворитизму та політичного примусу.

По-третє, виявлено (у т.ч. проаналізувавши досвід Польщі), що критеріями ефективності державного управління в країнах, що є кандидатами на членство в ЄС, є:

- верховенство права, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій і рішень, що відноситься до принципу законності на противагу свавіллю в ухваленні публічних рішень і до необхідності поваги до законних очікувань осіб;

- відкритість і прозорість, спрямовані на забезпечення ретельного контролю адміністративних процесів і результатів, а також на їх узгодженість із заздалегідь встановленими правилами, тобто бути ефективною;

- підзвітність публічної адміністрації іншим адміністративним, законодавчим чи судовим органам, спрямована на забезпечення дотримання верховенства права;

- ефективність використання державних ресурсів та результативність у досягненні цілей політики, встановлених у законодавстві, та у забезпеченні виконання законодавства.

У більшості кандидатів на членство в ЄС вищевказані принципи управління встановлені конституцією, і транспонується через ряд адміністративних законів, таких як акти про державних службовців, акти про адміністративні процедури та акти про адміністративні спори, а також закони про бюджет та закони й нормативні акти щодо систем фінансового контролю, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель тощо.

## РОЗДІЛ 3

### ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ЗАВДАННЯ ТА ВИКЛИКИ

#### 3.1 Нормативно-правові підстави та основні тренди забезпечення ефективності державного управління в Україні

Державне управління у нашій країні з 1991 року перебуває під впливом ряду тенденцій суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як тренди зовнішнього для державного управління середовища: глобалізація та її виклики, перехід постмодерного суспільства на інформаційну стадію розвитку, його демократизація. Зокрема, базовими передумовами трансформаційних процесів української системи державного управління виступають суспільні, економічні, політичні, духовні зміни, а найбільш важливою передумовою є становлення постіндустріальної інформаційної й комунікативної глобальної цивілізації. Після одержання незалежності нашою державою Декларація про державний суверенітет України заклала в основу політичної системи України принцип поділу влади, а потім і розмежування повноважень між різними органами влади, як по горизонталі, так і по вертикалі. Прийнятий у грудні 1990 року Закон «Про місцеве й регіональне самоврядування в Україні» став початком звільнення органів місцевого самоврядування з-під державної вертикалі й появи нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування [163].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [65], державна служба представляє собою публічну, професійну, політично неупереджену діяльність з виконання завдань і функцій держави. Ця діяльність включає в себе аналіз державної політики на різних рівнях та участь у формуванні пропозицій, розробці та експертизі законодавчих актів та міжнародних договорів. Державна служба також забезпечує реалізацію державної політики, виконання програм і законів, а також надання доступних і якісних адміністративних послуг. Крім того,

вона здійснює державний нагляд і контроль, управляє фінансовими ресурсами та майном, а також керує персоналом державних органів. Державна служба базується на таких принципах:

1. Верховенство права, що передбачає пріоритет прав і свобод громадян відповідно до Конституції України.
2. Законність, обов'язок діяти в межах повноважень та у спосіб, визначений законами.
3. Професіоналізм, що означає компетентне та неупереджене виконання обов'язків та постійне підвищення рівня професійної компетентності.
4. Патріотизм, відданість та вірне служіння Українському народові.
5. Доброчесність, спрямованість на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу.
6. Ефективність, раціональне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики.
7. Забезпечення рівного доступу до державного управління, заборона дискримінації та обмежень при вступі на державну службу.
8. Політична неупередженість, недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця.
9. Прозорість, відкритість інформації про діяльність державного службовця.
10. Стабільність, призначення державних службовців безстроково та незалежність від змін політичного керівництва [65].

Поняття «ефективності» в Законі України «Про державну службу» зустрічається 7 разів: 1) як вказаний вище принцип державної служби (ст. 4); 2) як обов'язок - ефективне виконання завдань і функцій державних органів ( ст. 8); 3) як «істотна умова контракту» в якості ключового показника якості виконання завдання ( ст. 31 ) ; 4) зазначається що ефективність є показником оцінювання результатів служби з урахуванням посадових обов'язків ( ст. 44); 5) зазначається що заробітна плата повинна заохочувати працівників бути ефективними ( ст. 50); б) зазначається що за бездоганну і ефективну роботу працівників треба заохочувати, і визначається як саме це слід роботи ( ст. 53); 7) вказується що

керівник повинен належним чином організувати роботу державних службовців що було забезпечено ефективне виконання поставлених їм завдань [65].

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 рр. [170], одним з основних напрямів реформування державної служби є забезпечення функціонування у структурі органів державної влади ефективних служб управління персоналом, з урахуванням необхідності покращання їх спроможності (можливості самостійно та/або за допомогою взаємодії з іншими структурними підрозділами органу влади виконувати у повному обсязі покладені на неї завдання та функції) та впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій управління людськими ресурсами з акцентом на ефективність.

Система процесу підвищення кваліфікації державних службовців в умовах цифровізації в Україні ґрунтується на високих технологіях у сфері диджиталізації й створюється для забезпечення потреб державних органів і органів місцевого самоврядування. Аналіз особливостей нормативно-правових актів щодо підвищення кваліфікації державних службовців та осіб що задіяні в сфері державного управління засвідчує наявність у цих документах як дієвих положень, так і проблемних характеристик (найменш дієвих положень) (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Особливості нормативно-правових актів щодо підвищення кваліфікації державних службовців

Нормативно-правовий акт	Найбільш дієві положення акту	Найменш дієві положення
1	2	3
Закони		
Закон України «Про державну службу»	- утверджує застосування компетентного підходу в системі підвищення кваліфікації державних службовців; - передбачає використання поширених в ЄС сучасних технологій організації професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;	- не враховує особливості цифровізації сфери підготовки державних службовців; - відсутнє чітке визначення явища ефективності державної служби.

Закон України «Про освіту»	- містить загальні положення про освіту державних службовців; - наводить принципи і засади навчання дорослих	- немає розкриття специфіки підготовки і перепідготовки кадрів державної служби
Закон України «Про вищу освіту»	- встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти; - створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти	- відсутні посилання на конкретні технології підготовки державних службовців
Закон України «Про інформацію»	- регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації	- недостатньо повно відображене регулювання цифрового обігу інформації
<b>Підзаконні нормативно-правові акти</b>		
Постанова КМ України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»	- встановлені організаційні чинники функціонування системи профнавчання державних службовців; - надаються визначення термінів індивідуальна програма підвищення показників професійної компетентності, індивідуальна програма для професійного розвитку, замовник освітніх послуг, професійна компетентність, професійне навчання, професійний розвиток, суб'єкт надання послуг у сфері професійної освіти	- не викладені засади й принципи використання диджитал-технологій у навчанні; - чітко не прописані алгоритми впливу використання диджитал-технологій у навчанні для ефективності державної служби; - потребують удосконалення положення щодо удосконалення освіти державних службовців саме у сфері місцевого самоврядування і місцевих громад

Наказ НАДС «Про затвердження Положення про веб- портал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»	- визначене призначення, структуру та функціональні можливості веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» і встановлює порядок роботи з ним; - формує правове підґрунтя для інформування закладами, що надають освітні послуги інформації щодо наявних освітньо-професійних та освітньо- наукових програм підготовки державних службовців.	- не повністю регламентована електронна взаємодія уповноважених суб'єктів з метою забезпечення професійного розвитку кадрового потенціалу державної служби; - відсутні посилання на елементи європейського досвіду в зазначеній сфері
--	---	---

У Законі України «Про державну службу» зазначено, що компетентність – це необхідний обсяг, рівень знань та досвіду в певному виді діяльності, а рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками [65], виходячи з досвіду ЄС компетентність може бути запорукою ефективності.

Крім того, Закон України «Про державну службу» утворює застосування компетентного підходу в системі підвищення кваліфікації державних службовців та осіб що задіяні в сфері державного управління. Слід зазначити, що цей підхід став реакцією системи підготовки кадрів на зміну соціально-економічних умов та процесів, викликаних розвитком ринкової економіки. Цей сучасний підхід, який впроваджено в країнах Європейського Союзу, не лише змінив зміст професійного навчання, а в органічному поєднанні із сучасними технологіями організації професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів став ефективним інструментом управління персоналом та організації його навчання на основі системи професійних компетенцій. Це знаходить свій прояв в поєднанні функціональних та особистісних характеристик працівників, які мають успішно виконувати професійну діяльність, та є проявом компетенцій як основи формування професіоналізму [65], що в свою чергу є запорукою ефективної

роботи.

Варто також ще згадати про такі Закони України, як:

- «Про освіту» (від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII – зі змінами і доповненнями), який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти [69]. Потребують доопрацювання статті 8 і 9 про види освіти і форми здобуття освіти – там має бути вказана окремо освіта у рамках підвищення кваліфікації державних службовців та осіб що задіяні в сфері державного управління;

- «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 року № 1556-VII – зі змінами і доповненнями), що встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [60]. Загалом всі статті цього закону є дієвими і відповідають потребам нормативно-правового врегулювання підготовки державних службовців та осіб що мають справу з державним управлінням;

- «Про інформацію» (від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII – зі змінами і доповненнями), який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [66]. Потребує доопрацювання стаття 3, де у рамках державної інформаційної політики має здійснюватися перепідготовка державних службовців – з опорою на новітні цифрові технології. Загалом Закон є дієвим у контексті цифровізації сфери освіти.

Досвід США та ЄС показав необхідність і дієвість програма по підвищенню рівня освіти позитивно впливає на рівень ефективності в сфері державного

управління. Саме тому говорячи про програми підвищення кваліфікації, які будуть адаптованими до нових умов роботи публічних службовців (2022-2023 рр.), зокрема відповідати конкретним завданням публічного управління в умовах воєнного стану, слід згадати про два накази НАДС від 18 вересня 2020 р. № 173-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за дистанційною формою навчання» та МОН від 25.04.2013 № 466 «Про затвердження Положення про дистанційне навчання» визначається порядок та форми дистанційного навчання, які покликані врегулювати цей процес. Адже навіть в умовах воєнного стану залишається нагальна потреба у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки це прямо впливає на їх рівень результативності та ефективності.

Зміни, що відбуваються на сучасному етапі в системі ефективності державного управління характеризуються багатоаспектним, багатоплановим характером. Передумовами вказаних змін виступають освітні, глобальні зміни, трансформації у теорії управління й в економічній теорії, технологіях, у приватному та державному секторах.

Визначивши причини трансформаційних процесів у системі державного управління можливо охарактеризувати сучасні тенденції розвитку ефективності державного управління в нашій країні. З огляду на вказане можна виокремити наступні тренди в ефективності державного управління, а саме:

- тренди змін суб'єктів управлінської діяльності в державному управлінні;
- тренди трансформації об'єктів державного управління;
- тренди змін цілей державного управління;
- тренди до зміни управлінських зв'язків;
- тренди до зміни концепцій і теоретичних підходів до ефективності державного управління;
- тренди до європеїзації вітчизняної системи державного управління;

- тренди до використання інноваційних технологій в управлінському процесі, електронного урядування тощо.

Вивчаючи тренди до змін суб'єктів державного управління слід зазначити, що наразі в Україні фіксується прискорення процесу демократизації влади, задіяння партнерських підходів у ході прийнятті рішень, розвиток й диверсифікованість форм та методів взаємодії з громадянами, сприяння активізації відкритості державної влади, участі у ній громадян, партисипативні методики взаємодії з громадянами для їх залучення до участі в ухваленні рішень, що повинно позитивно впливати на питання контролю за ефективністю державного управління. Унаслідок цього суб'єкт управління втрачає одноосібну владу в державному управлінні та стає частковим суб'єктом сукупного суб'єкта державної управлінської діяльності.

На сучасному етапі розвитку української держави активно відбувається зміна ефективності системи управління від бюрократичного хаосу до представництва територіальних громад та активної участі недержавних організацій. Важливої ролі набуває широке залучення у функціонування державного управління представників недержавних організацій, комерційних структур, груп тиску і громадянського суспільства у цілому, що характеризує використання у державотворчих процесах інноваційних концепцій державного управління, зокрема концепцій «активної держави», «демократичного врядування», «нового державного управління», що як раз прямо впливає на залучення людей до контролю за ефективністю діяльності всего апарату державного управління і державної служби [65].

Реалізація на практиці принципів інноваційних концепцій ефективності державного управління знаходить свій прояв у посиленні впливу на державне управління громадянського суспільства, починаючи від недооцінки цього суспільства з боку держави та його структур до налагодження із ним багатосторонніх зв'язків на підставі партнерства й взаємодії у відмінних сферах суспільних відносин. Виявом вказаного виступає активне залучення до державотворчих процесів великої кількості науковців, бізнесменів, діячів

громадських організацій у статусі консультантів, аналітиків і радників, що спричинене інтенсивними процесами професійного поділу управлінської діяльності, що точно позитивно вплинуло на рівень ефективності діяльності державного управління і державної служби.

Тенденції до трансформації об'єктів управління фіксуються у проблемах обмеженості ресурсів, що висуває на перший план відхід від використання ресурсів до їх формування, що спричиняє перетворення ресурсів із засобів управління на його об'єкт. Змінюється залежність системи державного управління винятково від фінансових ресурсів до посилення її залежності від інформаційних ресурсів. Має місце переосмислення ролі й функцій держави як регуляторного органу – так, держава намагається зберегти свою присутність та вплив у різних сферах соціуму з одночасною взаємодією та партнерством із представниками громадських організацій, як ключ до залучення суспільства до державного управління і таким чином підвищення контролю за ефективністю державного управління загалом.

Зокрема, одним із позитивних трендів розвитку державного управління виступає перебудова державного управління для удосконалення взаємодії інститутів адміністрації з громадянами, надання їм адміністративних послуг у правовій, економічній, соціальній, культурній та інших сферах. Водночас незавершеними лишаються проблеми реформування системи адміністративно-територіального устрою на підставі актуальних форм співвідношення між централізацією й децентралізацією. Тому слушною є думка Ф.Фукуями стосовно того, що «...централізовані авторитарні корпорації зазнають невдачі з тих самих причин, що і централізовані й авторитарні держави, – вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюються» [230, р. 267].

Тенденції до зміни завдань державного управління в Україні можна відзначити у зміні акцентів державного управління з процесу на ефективність й остаточний результат управлінської діяльності. Ефективність остаточного результату державного управління має забезпечити належна за кваліфікацією управлінська еліта, яка має орієнтуватись на підвищення власного статусу,

формального й неформального авторитету й на перетворення державних службовців на фахових співробітників специфічної системи обслуговування, які зорієнтовані на надання якісних управлінських послуг, знаходження ефективних інструментів й технологій боротьби із корупцією, зловживаннями службовим становищем, порушеннями прав та свобод громадянина у системі державного управління.

Важливими наразі є питання кадрового забезпечення державного управління кваліфікованими державними службовцями, проблеми компетенції управлінської еліти, її спроможності оперативної та ефективно ухвалювати управлінські рішення. Тому, однією із найнагальніших питань трансформаційного процесу системи державного управління в Україні є дефіцит сучасних управлінських знань в еліті, велика забюрократизованість процесів ухвалення й виконання управлінських рішень, недостатній рівень кваліфікації державних службовців, що є причиною системної кризи суспільства. У цьому контексті загострюється потреба в освічених управлінцях-менеджерах державного сектора як безпосереднього результату функціонування державно-управлінської професійної освіти [23].

В Україні зростає потреба у видозміні ментальності державних службовців, які мають виступати як менеджери. Слід істотно видозмінювати установку державних службовців, оскільки метою їхньої діяльності має стати зменшення документообігу й кількості ієрархічних відносин за рахунок розширення горизонтальних зв'язків й активізації горизонтальних відносин. Для цього необхідно запроваджувати у залежності від сфери діяльності чиновника чи економічну зацікавленість від економічного зростання, що вони курують, або якщо це стосується населення, зростання інтересу у збільшенні числа позитивно вирішених питань, якості й оперативності послуг, які надані.

Українські науковці (зокрема, Ю.Сурмін [172]) переконані, що у процесі зростання вимог суспільства до дієздатності державних інституцій відбудеться відмова від ліберальної моделі його роботи. Зазначене спричинить підвищення потреби у професійних адміністраторах, що володіють фаховими знаннями щодо

адміністративних методів управління і орієнтуються на ефективність у своїй діяльності. Підвищена потреба у них пов'язана з поступовим відходом від неефективних і застарілих засад управління державою до гнучких управлінських принципів, які ґрунтовані на засадах ефективності й результативності, наданні якісних адміністративних послуг державними управліннями на підставі реалізації базових постулатів «New Public Management» (нового публічного управління) й концепції «Good Governance» (демократичного урядування).

Сучасній практиці потрібен не лише фахівець у сфері публічного управління, а насамперед адміністратор, антикризовий і інноваційний менеджер, а також аналітик. У цьому контексті найбільш перспективною буде багатосегментна система фахової підготовки державних службовців, що є більш ефективною порівняно з односегментною, тобто мова йде про необхідність постійної різнобічної освітньої програми підвищення компетентності і обізнаності державних управлінців.

Стосовно трендів до зміни управлінських зв'язків, то вони достатньо динамічно проявляються у переході від суворої ієрархії до горизонтальних координуючих зв'язків, задіянні теорії альянсів, тобто асоціативних видів організації й управління [177, с. 310], що в свою чергу позитивно впливає на ефективність у роботі.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства фіксуються також зміни у співвідношенні централізації й децентралізації. Має місце перехід від формальної організації до корпоративних відносин, зв'язків, організації й культури. Корпоративне управління є способом такої організації суспільних справ, яка дає спроможність встановити у співтоваристві, корпорації, організації баланс інтересів усіх сторін на підставі договорів, корпоративних норм й цінностей [150]. Корпоративізація державного управління в Україні істотно змінює усі його аспекти, примушує функціонувати згідно з узгодженими цінностями, інтересами, стратегіями на підставі додержання договорів й підтримання балансів, і демонструє що бізнес інструменти які позитивно

впливають на ефективність діяльності кожного окремого співробітника можливо і треба використовувати в державному управлінні.

Управлінські функції у державному управлінні також підпадали під процеси змін в Україні. На перший план виступають процеси планування, мотивації й координації, ніж контроль та організація, має місце перехід від управління до регуляції, дерегуляції та саморегуляції, від дій до посередництва, фіксація лібералізація різних форм контролю, доповнення самоконтролем й контролем зі сторони. При цьому наразі державне управління відзначається переходом від концентрації, накопичення й використання ресурсів до їх розподілу й створення, від зорієнтованості на освоєння ресурсів, що вкладені, до орієнтації на ефективність й результат, активізується перехід від програмного й цільового до проектно-програмно-цільового управління, що має на увазі розвиток комплексу взаємоузгоджених програм розвитку базових підсистем, побудованих на підставі антикризового й сталого розвитку [26]. Також має місце перехід у діяльності структур державного управління від закритої системи розробки управлінських рішень до відкритості, підзвітності й підконтрольності громадянському суспільству за умов підвищення публічності державного управління, що є запорукою підвищення ефективності у роботі всего апарату державного управління.

Реалізація суспільного блага вимагає якомога більшої транспарентності, узгодження із суспільною думкою, консультацій із громадськістю. Крім того, має місце тенденція до зростання значення функції надання соціальних послуг, що спричинить зміну в орієнтації від безпосереднього надання послуг населенню до організації партнерства у ході задоволення потреби в послугах, від забезпечення асортименту послуг у соціальній сфері до забезпечення підвищення їх якісних характеристик. Також перспективним є процес переходу від адміністративного управління до комплексного поєднання організаційно-адміністративного, аналітичного, сервісного, соціального й публічно-комунікативного управління. Важливою є необхідність в управлінні й концептуально-стратегічної діяльності,

як в США, коли топменеджмент підписує план на рік і цим гарантує його виконання.

Тенденції трансформації ціннісних орієнтацій в державному управлінні відзначаються зміною акцентів з розгляду держави та органів влади, як таких, що домінують, на визнання особистості як основного суб'єкта публічного управління й забезпечення добробуту громадянина як основної цілі державного управління, звичайно цей процес ще не є завершеним, але він іде. Також відбуваються вагомі зміни відносин між управлінцем і підлеглим у контексті залучення останнього до ухвалення управлінських рішень, ставлення до нього на підставі засад теорії людського капіталу, що позитивно впливає на ефективність, бо виникає індивідуальна відповідальність. Вагомим є те, що має налагодження відносин ефективного управління з впливовими групами соціуму, такими як громадські організації, опозиційні структури, бізнес-середовище, що потребують витрати вагомих зусиль для налагодження ефективної співпраці й комунікації для ухвалення й реалізації державно-управлінських рішень. Також фіксується перехід від концентрації базових ресурсів на ухваленні й реалізації управлінських рішень до концентрації головних зусиль на реалізації соціального діалогу, узгоджень, комунікації з громадянським суспільством, як показує досвід ЄС як раз громадськість і є найбільш ефективним механізмом контролю за результатами діяльності державних управлінців. І цей процес залучення ще не є завершеним.

Можливо акцент слід змістити на концепцію децентралізації й соціальної саморегуляції, зокрема на підставі мереж; трьохсекторного партнерства; лібералізації держави й децентралізації влади; концепція «Good Governance» (демократичного врядування), «Public Management» (публічного управління), яке базується на цінностях, максимальній транспарентності, процедурах комунікації й балансі інтересів; «New Public Management» (нового публічного управління), яке засноване на упровадженні у державне управління різних методик менеджменту й направлене на досягнення ефективності ухвалення управлінських рішень; електронного урядування.

У новітніх процесах трансформації державного управління України чітко фіксується тенденція до європеїзації управлінських практик, що забезпечується упровадженням:

- законів, норм і стандартів державного управління, чинних в ЄС;
- якомога більш аргументованої децентралізації й дерегуляції державного управління;
- антикорупційних практик, поширених в Євросоюзі;
- європейського досвіду «доброго врядування»;
- інноваційної системи підготовки державно-управлінських кадрів, що базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві й командній роботі, визначених компетенціях, патріотизмі й моралі суспільного блага [172].

У нашій країні поступово фіксуються позитивні зрушення у ході поетапного удосконалення моделі державної адміністрації, зокрема:

- формування результативної організації й діяльності органів виконавчої влади на центральному, регіональному й місцевому рівнях;
- трансформація місцевого самоврядування й створення самодостатніх територіальних громад, які спроможні ефективним чином вирішувати питання місцевого значення;
- результативний перерозподіл і розмежування компетенцій і повноважень органів державної влади;
- реформи територіальної організації влади на засадах економічної доцільності й соціальної необхідності;
- реформування й модернізація державного управління для формування професійної і політично нейтральної державної служби на підставі упровадження інноваційної ідеології функціонування структур державної влади як діяльності, базовою метою якої виступає реалізація прав і свобод громадян, надання якісних послуг, забезпечення відкритості у діяльності інституцій публічної адміністрації [65];

- інтенсифікація трендів на запобігання й протидію корупції шляхом створення відповідних антикорупційних органів;
- задіяння сучасних інформаційних технологій у системі державного управління;
- впровадження електронного врядування у ході роботи органів державної влади;
- утворення нового формату балансу відносин між центральними структурами управління держави й новоутвореними органами територіального управління;
- формування й ефективне функціонування об'єднаних територіальних громад, як добровільних об'єднань жителів кількох розрізнених сіл, селищ або міст в один адміністративний центр, для самостійного визначення напрямів розвитку територіальної громади, формування й розпорядження коштами бюджету ОТГ;
- створення центрів надання адміністративних послуг громадянам й ефективного розв'язання питань місцевого значення.

Загалом можна визнати, що децентралізація є одним із вагомих напрямів розвитку державного управління в нашій країні, оскільки мова йде про трансфер владних повноважень від центру до органів місцевого самоврядування, визначення механізму співпраці між ними, що дозволяє кращим чином розв'язувати питання місцевого значення на рівні територіальної громади її представницькими структурами, а головне робити це ефективно. Разом із тим, децентралізація не має перетворюватися на деконцентрацію владних повноважень, тобто перерозподіл функцій у рамках вертикалі виконавчої влади, її передання до місцевих органів виконавчої влади. Водночас децентралізація влади є передачею прав ухвалення рішень між центральними структурами державної влади й місцевим самоврядуванням. Саме на місцях структури влади мають, дбаючи про інтереси відповідних територіальних громад, ефективно розв'язувати питання місцевого характеру [55].

Зараз можемо спостерігати зосередження на конкретних інструментах забезпечення ефективного державного управління в Україні. Принципи державного управління, які впроваджуються у нашій країні з 2017 року, стали базовими засади реформування державного управління як на державному, так і на рівні місцевої влади. Один із найважливіших принципів ефективного управління – це принцип врахування інтересів та залучення громадян, котрі повинні мати право голосу, а їх позиція має бути врахована у ході формування стратегії розвитку окремих районів, міст і держави у цілому.

### 3.2 Пріоритетні завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу

За сучасних умов функціонування державного управління ґрунтується на низці засад і принципів, які закріплюються Конституцією України від 26.06.1991 року [96] та різними законодавчими актами, особливе місце серед яких займає Закон України «Про державну службу» від 10.12. 2015 року № 889-VII [65].

Державне управління в Україні регламентується такими видами нормативно-правових актів (закони та підзаконні нормативно-правові акти):

1. Законами є:

1) Основний закон:

– Конституція України 26 червня 1991 року (передбачає право на державну службу).

– Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VII.

2) кодекси України.

3) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III;–Закон України «Про запобігання корупції», окремі закони, які регулюють порядок проходження окремих видів державного

управління (про прокуратуру, статус суддів, про Центральні органи виконавчої влади, про Кабінет Міністрів України тощо).

2. Підзаконними нормативно-правовими актами є:

1) постанови Верховної Ради України;

2) укази Президента України;

3) постанови КМУ;

4) накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів та інших органів державної влади, які відповідно до законодавства є суб'єктами нормотворення;

5) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

6) накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

7) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій;

8) рішення місцевих референдумів;

9) рішення місцевих рад та їх виконавчих органів;

10) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад тощо.

Розгляд наявних чинників, які впливають на організацію ефективного державного управління на етапі євроінтеграції України є одним із найбільш важливих елементів успішної реалізації політичних, економічних, соціальних й антикризових програм, підвищення ефективності та результативності у державному управлінні. Наростання та глибина проблем, що постають перед Україною у час війни і кризових явищ національного й міжнародного характеру, стають очевидними і додатково формують проблеми у системі раціональної й ефективної організації та роботи державного апарату. За цих обставин вагомої актуальності набуває проблема зростання ефективності системи державного управління [296, р. 250].

Форма державного устрою є проявом загальної еволюції державності й обумовлюється різними факторами. Державна форма залежить, насамперед, від

рівня народної правосвідомості, від історично нажитого країною політичного досвіду, від сили й волі суб'єктів державного управління, і якраз її характер прямо впливає на рівень свобод і діяльності державних управлінців, який в свою чергу, наприклад через форму підзвітності впливає на рівень ефективності в роботі .

Особливості державного устрою держав з демократичним режимом визначають співвідношення централізації й децентралізації влади, остання якраз і є наступним завданням на шляху до дійсно ефективного державного управління.

Для ефективно організації державної влади й функціонування управління на всіх рівнях велике значення має розуміння й обґрунтоване застосування двох базових принципів – централізації й децентралізації. У них чітко сконцентровано багато проблем державного й соціально-економічного розвитку й, відповідно, правового забезпечення.

Адміністративна реформа, як модернізація публічної влади, полягає в пошуку балансу між централізацією й децентралізацією, які безпосередньо пов'язані з діяльністю виконавчої влади, оптимальністю її конструкції, засобів, способів, методів і форм здійснення, її адекватністю соціальним потребам і досягнутому рівню політико-правової культури в суспільстві, оскільки надмірна централізація і бюрократизація часто-густо негативно впливає на ефективність.

На сьогодні уряд, а отже й управління, можуть і повинні здійснюватися не тільки посадовими особами органів публічної адміністрації (виконавчої влади й місцевого самоврядування), але й більш широким колом суб'єктів, що представляють громадянське суспільство, наділених функціями й повноваженнями з управління. Це можуть бути бізнес-об'єднання, профспілки, громадські організації, різні групи активістів, які мають можливість у більшій або меншій мірі впливати на процес прийняття рішень та їх впровадження. Залучення до процесів управління додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади, такі механізми давно використовуються у США та ЄС і показали свою ефективність.

Для реалізації регіональної політики в Україні був розроблений Проект Концепції реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади

в нашій державі [119], і була кроком на зустріч євроінтеграції. У Концепції пропонуються напрями здійснення змін у місцевому самоврядуванні й територіальній організації влади, завданням якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної структури управління й забезпечення належного територіального розвитку. Сутність вказаної реформи полягає у розмежуванні повноважень між структурами виконавчої влади й місцевого самоврядування, вдосконаленні зв'язків між ними, усунені проблем, коли повноваження структур місцевого самоврядування не відповідають взятим зобов'язанням та завданням. Крім того, йдеться про трансфер повноважень у регіони, посилення організаційної та фінансової автономії територіальних громад – у селах, селищах, а також містах.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права трансформацію місцевого самоврядування в умовах децентралізації визначають, як такий спосіб організації публічної влади в державі, при якому адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійне вирішувати питання місцевого значення й реалізовувати власні завдання у межах, установлених законодавством і під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання в їхню діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Так, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу й реалізації владних і інших адміністративних функцій, який є запорукою ефективної і результативної діяльності цих органів.

Наступним важливим завданням на шляху до ефективного державного управління в Україні, у відповідності до європейських принципів, є створення системи електронного урядування. На локальних рівнях у ЄС щорічно створюється величезна кількість платформ, проектів, сервісів і застосунків, пов'язаних з різними практиками суспільного контролю. Це, зокрема, забезпечує:

- включення громадян у процеси взаємодії з державою, усе частіше здійснювані за допомогою ігрових і змагальницьких механік;
- формування широкого спектру соціальних сервісів, що дозволяє

громадянам обмінюватися знаннями про проблеми регіону / міста / вулиці;

- створення великої кількості освітніх сервісів, ініціатив і програм;
- формування (для стимулювання компетентної участі утвореної частини населення) професійних ресурсів участі, що містять інформацію у формі, зрозумілої й цікавої конкретним професіоналам;
- розробка проектів залучення раніше не включених груп і демонстрація вигід громадської участі в управлінні;
- створення ресурсів для суспільного контролю процесу модернізації суспільства й держави, що дозволяють осмислити феномен прозорості на рівні населених пунктів і сформуванню адженду суспільного контролю.

Досвід ЄС показує, що довгостроковий (стратегічне планування) і комплексний підхід до формування електронного уряду приносить матеріальні вигоди. Урок, який, вважають фахівці, може бути здобутий у цілому, те, що включення розвитку електронного уряду в більш широкі соціально-економічні стратегії надто важливо для успіху. Не слід розглядати електронний уряд ні як автономну, ні як, насамперед, технічну діяльність. Успіху проведених реформ також сприяє врахування не тільки економічних або управлінських закономірностей, але й специфіки країни, її історичних і соціально-економічних особливостей, своєрідність менталітету населення.

Спільні й цілеспрямовані зусилля урядових органів на субрегіональному, національному й локальному рівнях забезпечують сучасне положення Європи як світового лідера за рівнем розвитку електронного уряду. За даними 2023 р. 4 європейські країни (Франція, Нідерланди, Велика Британія, Фінляндія) входять у першу десятку країн за рівнем розвитку електронного уряду. У двадцятці провідних країн за рівнем розвитку електронного уряду 11 європейських країн; 16 європейських держав входять у групу країн з дуже високим рівнем розвитку електронного уряду. І нам слід брати з них приклад і імплементувати максимально цю систему як один з дієвих механізмів підвищення ефективності державного управління.

Наступним кроком на шляху до реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні, у контексті її євроінтеграційного курсу, безпосередньо пов'язане з розширенням ролі громадянського суспільства у державному управлінні. Це реалізується через розширення повноважень громадянського суспільства, як важеля впливу та контролю за ефективністю діяльності системи державного управління.

П.Рабінович розуміє громадянське суспільство як спільність вільних і рівноправних людей, а також їх об'єднань, яким держава гарантує юридичні можливості бути власником, а також брати активну участь в політичному житті [152]. На переконання Ю.Тодики, громадянське суспільство є системою самостійних й незалежних від держави соціальних інститутів та відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних для життєдіяльності соціальної й духовної сфер, а також їх відтворення й трансферу від покоління до покоління [95]. Ю.Шемшученко розуміє громадянське суспільство, як соціум із розвиненими економічними, політичними, духовними й іншими відносинами та зв'язками, що взаємодіє із державою і розвивається на засадах демократії й права [194].

Система міжнародно-правових норм, які стосуються розвитку громадянського суспільства й різних форм його участі у державному управлінні, базується насамперед на положеннях Загальної декларації прав людини. Згідно із цим міжнародним документом, «кожна людина має право на свободу переконань і на їхнє вираження; це право включає свободу безперешкодно дотримуватись своїх переконань, а також свободу шукати, отримувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» (ст. 19), право на свободу мирних зібрань і асоціацій (ст. 20), право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників (ст. 21) тощо (Загальна декларація прав людини 1948 р.) [290].

Певні міжнародно-правові стандарти стосовно участі інститутів громадянського суспільства у державному управлінні передбачені Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [208]. Європейська соціальна

хартія уже закріпила право працівників й роботодавців створювати місцеві, національні чи міжнародні організації для захисту власних економічних і соціальних інтересів і приєднуватися до таких організацій. З іншого боку, держави повинні діяти так, щоби національне законодавство не обмежувало цю свободу. Порядок і обсяг застосування цих гарантій до осіб, котрі належать до збройних сил, також визначаються національними законами чи правилами [224].

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи 2001 року «Щодо участі громадян у місцевому громадському житті» передбачають обов'язок суб'єктів державного управління гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації з різних питань, що стосуються їх місцевих громад, а також право поширювати відомості про найважливіші рішення, що стосуються їхнього майбутнього; сприяти культурі демократичної участі; заохочувати громадян брати відповідальність і робити внесок у життя своїх громад. Важливо створити умови для діяльності громадських об'єднань як важливих партнерів і рушійних сил у розвитку, підтримці та реалізації демократичної участі [264], оскільки таким чином будучи під контролем громадськості державні управління будуть більш ефективно і результативно робити свою роботу.

Наступним важливим кроком у розвитку міжнародних стандартів участі інститутів громадянського суспільства у державному управлінні стало ухвалення у 2017 році Комітетом міністрів Ради Європи Керівних принципів участі громадян у прийнятті політичних рішень. Цей міжнародний документ висвітлює загальні принципи участі інститутів громадянського суспільства у державному управлінні. Таким чином, така участь може мати різні форми, зокрема інформування, консультивання, діалог й активна участь, які як раз і направлені на звітування перед громадянами про результати роботи та пошук нових нагальних і важливих для громадськості цілей для діяльності. Що стосується процесу прийняття рішень, уся відповідна інформація повинна надаватися в чітких і зрозумілих заявах у належному та доступному форматі, без невідповідних адміністративних перешкод і, в принципі, безкоштовно, відповідно до принципів відкритих даних, на вимогу громадян, як раз як форма контролю. Органи державної влади повинні надавати

повний доступ до ключових документів та інформації офлайн і онлайн, не обмежуючи можливості аналізу та використання такої інформації.

У відповідності до зазначених міжнародно визнаних документів, у сфері консультування державним органам дозволено враховувати погляди громадянського суспільства в цілому. Консультації можуть проводитися різними методами й інструментами, такими як зустрічі, громадські слухання, фокус-групи, опитування громадської думки, анкетування й цифрові інструменти. Органи державної влади повинні надавати доступні коментарі щодо результатів консультацій, особливо інформацію про причини прийнятих остаточних рішень, така система показала себе ефективною в ЄС.

Діалог між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами державного управління має бути постійним і структурованим та орієнтованим на взаємні інтереси в обміні думками. Органи державної влади й громадянське суспільство загалом можуть розглядати формування різноманітних платформ як постійного місця для діалогу й участі. Такі платформи можуть охоплювати регулярні громадські слухання, публічні форуми, консультативні ради чи інші подібні заходи, приклади яких ми розглядали в ЄС.

Як свідчить передовий іноземний (європейський) досвід, активне залучення інститутів громадянського суспільства стосується можливостей участі громадськості в прийнятті рішень, які державна влада пропонує громадянам, окрім надання інформації, консультацій та діалогу, максимізує ефективність діяльності апарату державного управління, бо останній отримує інформацію від громадян чого вони потребують і ставить це ціллю діяльності. Це може включати робочі групи чи комітети для співпраці із документами, а також політику та закони, що вимагають рішення відповідного державного органу. У разі створення спільних робочих груп чи комітетів органи державної влади мають запровадити критерії та процеси представництва громадян і громадянського суспільства. Громадяни повинні мати можливість брати участь на різних етапах ухвалення рішень державними органами з відповідними повноваженнями [234], для того щоб «їх голос був почутий».

Залучення громадянського суспільства до планування й реалізації державного управління є обов'язком демократичного суспільства і є гарантією що думка людей буде почута. Слід забезпечити вплив, актуальність, додаткову цінність і практичну застосовність залучення громадянського суспільства до планування й реалізації державного управління – на благо усіх зацікавлених сторін (самих акторів громадянського суспільства, політики й суспільства у цілому). Крім того, необхідно визначити можливості, рівні й засоби участі. Для цього необхідно враховувати наступні чинники [234]:

- визначення конкретних переваг участі органів громадянського суспільства у різних етапах політичного процесу має бути узгодженим: визначення порядку денного, складання проекту, рішення, упровадження, моніторинг ефективності, перегляд результатів, переформулювання;
- рівні участі: надання інформації, консультації, діалог та партнерство між органами громадянського суспільства й органами державної влади;
- способи визначення відповідних партнерів;
- засоби й інструменти, які дозволяють і підтримують процес громадянської участі у державному управлінні.

Внесок громадянського суспільства формує додаткову цінність для процесу планування й упровадження політики, підвищуючи легітимність, якість, розуміння й довгострокову застосовність політичних ініціатив. Органи громадянського суспільства у ЄС надають широкий спектр заходів із підвищення ефективності державного управління [20, с. 285]. До них належать:

- агітація й адвокація: порушення питань, актуалізація проблем і потреб щодо конкретного питання, точок зору суспільного інтересу, які ще не охоплені законодавством чи іншими політичними документами;
- розвиток інформації й підвищення обізнаності: обмін новими висновками та знаннями, зібраними органами громадянського суспільства, з органами влади; формування каналів для охоплення громадян і сповіщення про нові тенденції у державному управлінні в режимі реального часу;

- експертиза та поради: органи громадянського суспільства надають безцінні знання, досвід і розуміння, що є результатом їх широкого спектру діяльності, від залучення користувачів до надання послуг;
- інновації: розробка нових рішень і підходів, а також демонстрація, як вони можуть бути функціональними й підтримуватися широкою громадською думкою;
- надання послуг і ресурсів: органи громадянського суспільства надають послуги майже в усіх сферах державного управління і можуть бути у змозі надавати ресурси для спільної діяльності з органами державної влади;
- моніторинг та оцінка: органи громадянського суспільства контролюють і документують реалізацію політики, зокрема стандартів якості та найкращої практики, контроль ефективності і результативності діяльності;
- мережа: органи громадянського суспільства забезпечують широкі контакти, платформи й інші механізми для співпраці на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях. Завдяки використанню інформаційно-комунікаційних технологій це створює ресурс нескінченних можливостей, що звичайно підвищує ефективність державного управління.

Ступінь залучення різних представників громадянського суспільства на різних рівнях державного управління різниться залежно від характеру і масштабу питання, оскільки питання можуть бути місцевого значення, а можуть стосуватися всього ЄС загалом. Загалом існує чотири поступові рівні участі, від найменшого до найбільшого: інформування; консультація; діалог; партнерство [260]. Вони можуть бути застосовані на будь-якому етапі процесу формування державного управління, але часто вони особливо актуальні на певних етапах процесу:

Інформація: Доступ до інформації є основою для всіх подальших кроків щодо залучення органів громадянського суспільства для державного управління. Цей відносно низький рівень участі має складатися з двостороннього взаємного процесу між державними органами та органами громадянського суспільства та надання інформації й доступу до неї, в ЄС існує розгалужена система веб-ресурсів

що надають інформацію про ефективність і результативність діяльності державних управлінців.

**Консультація:** Вказана форма ініціативи, коли органи державного управління запитують структури громадянського суспільства про їхню думку щодо конкретної теми політики чи розробки. Консультації можуть бути ініційовані органами державної влади, які інформують органи громадянського суспільства про поточні зміни політики та запитують відповідні коментарі, думки й відгуки. Консультації також можуть бути ініційовані органами громадянського суспільства у формі громадських слухань чи конференцій, до участі в яких запрошуються органи державної влади [260], часто густо в ЄС такі зустрічі є онлайн, що дуже зручно.

**Діалог:** Ініціатива діалогу може бути взята на себе будь-якою стороною і може бути широкою або спільною. Широкий діалог – це двостороння комунікація, побудована на взаємних інтересах і потенційно спільних цілях для забезпечення регулярного обміну думками. Це варіюється від відкритих громадських слухань до спеціалізованих зустрічей або офіційних домовленостей про співпрацю між органами громадянського суспільства й органами державної влади. Спільний діалог будується на взаємних інтересах для розробки конкретної політики.

**Партнерство:** Передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу, починаючи від визначення порядку денного, складання проекту, ухвалення рішень і реалізації заходів. У своїй вищій формі воно базується на спільному державному управлінні.

Водночас слід визнати, що урядові й державні інституції мають різні ролі та обов'язки, ніж органи громадянського суспільства, а також часто мають різні цілі та завдання. Крім того, управління, адміністрування й мобілізація ресурсів значно відрізняються. Рівні співпраці також різні: над національного, національний, регіональний та місцевий, про що ми говорили вище, питання може бути місцевого значення а може стосуватися всього ЄС.

Різні установи також можуть мати різні цілі, що створює проблеми сумісності на різних рівнях співпраці між державними установами та органами громадянського суспільства. Основні перешкоди для ефективної координації та співпраці стосуються наступного [94, с. 125]:

- формати співпраці часто розрізнені й надто короткострокові, а там, де вони існують – лишаються неефективними й рідко розкривають свій потенціал;

- структурна несумісність, юридичні бар'єри, відмінні професійні інтереси, різні очікування, а також відсутність методологічних знань про те, як співпрацювати, є основними причинами того, що багато зусиль стосовно співпраці не можуть досягти запланованих результатів або зазнають невдачі з самого початку;

- регулювання, інфраструктура й навчання часто недостатньо гнучкі, щоби забезпечити безперервне функціонування співпраці між різними інституційними правилами й культурою органів громадянського суспільства та державних установ. Крім того, іноді фіксується елемент недовіри чи навіть конкуренції між зацікавленими сторонами (органами громадянського суспільства й уряду), що ускладнює співпрацю, оскільки за таких обставин важко досягти необхідного рівня взаємодії;

- зусилля щодо співпраці й партнерства часто ґрунтуються на моделях чи досвіді. Кожне партнерство та співпраця потребуватимуть унікальних зусиль на початку і плануванні, які враховують конкретну місцеву ситуацію, політичну підтримку, можливості й обмеження залучених партнерів;

- налагодження співпраці між органами громадянського суспільства та державною установою може бути довготривалим процесом, і його труднощі часто недооцінюють. Ймовірно, це вимагатиме зміни ставлення й сприйняття з боку відповідних установ, процес, який часто недостатньо підтримується або підтримується лише на ранніх стадіях, але ця система працює в ЄС і довела свою ефективність. Саме тому є реальний приклад ефективності такого підходу, саме тому Україні слід імплементувати цей досвід більш швидкими темпами.

Все це прямо впливає і на характер взаємодії органів державного

управління і громадянського суспільства, навіть в рамках ЄС ми знаємо що існують різні традиції державного управління, тому і характер буде різний.

Наразі Україна як демократична й правова держава, що активно реалізує європейський вектор зовнішньої політики і прагне інтегруватись у міжнародний інформаційний простір, додержується визнаних європейських стандартів інформаційної діяльності структур державної влади, демократичних засад їхнього функціонування у глобальному інформаційному просторі [28].

Комунікативна взаємодія органів державного управління з громадськістю є потрібною умовою упровадження інформаційних і комунікаційних механізмів державного управління й подолання корупції на усіх рівнях державного управління, а також їх виконання в умовах європейської інтеграції [81, с. 29-54]. З огляду на вказане слід вказати на основну сутність комунікацій і окреслити формат і можливості комунікації у структурах державної влади.

Українські дослідники [139, с. 240-251] виділяють наступну класифікацію форм і способів проявів ефективної комунікативної активності:

- за способом взаємодії – безпосередня, опосередкована (технічним чи соціальним чином) і змішана комунікація;
- за масштабом комунікації – міжособистісна, групова й масова комунікація.

Безпосередня комунікація має забезпечити обмін відомостями на рівні структур державного управління й певних суспільних груп. Міжособистісна комунікація передбачає співпрацю між суб'єктами, що відносно чітко ідентифікують один одного, групова – у рамках певних груп, учасники яких об'єднані визначеними ідеями, ставленням до трендів тощо, масова – у рамках розосередженої аудиторії, але кожний з цих видів є корисним коли мова йде про підвищення ефективності та результативності державного управління, бо чим більш детальний сторонній нагляд - тим більш обережними є кроки чиновників.

Для узагальнення інструментів забезпечення відповідних форм комунікативної взаємодії в ході підвищення ефективності державного управління в Україні можна скористатися Таблицею, запропоновану В. Пісоцьким:

## Інструменти забезпечення належних форм комунікативної взаємодії [169]

Вид комунікації	Безпосередня	Опосередкована	Змішана
Міжособистісна	особистий прийом громадян, проведення засідань громадської ради й «круглих столів»	«гаряча лінія», здійснення розсилок листів, у т.ч. електронною поштою	подання звернень, запитів, електронного інформування
Групова	загальні зібрання громадян, висунення місцевих ініціатив	консультації із громадськістю, громадська експертиза, петиції, видання й розповсюдження листівок і буклетів	повідомлення у соціальних мережах та блогах, електронне інформування
Змішана	громадські слухання, зібрання, мітинги й інші масові заходи	флешмоб, референдум, соціологічне опитування	інформаційні стенди, біл-борди, Інтернет-сайти й платформи, онлайн-сервіси

Джерело: [33, с. 86-87; 139, с. 240-251].

Залежно від структури комунікативної взаємодії структур державного управління й громадськості, напрямів та характеру інформаційних потоків в її ході, в Україні виокремлюють наступні види публічної комунікації як: інформування, діалог, партнерство, консультування.

Інформування є одностороннім процесом надання інформації органами державного управління громадськості загалом або зацікавленим групам чи організаціям, які представляють визначені спільні інтереси, тобто є специфічною формою звітування для розуміння ефективності та результативності. Інструментами забезпечення вказаної взаємодії є інформаційні стенди, Інтернет-сайт органу державного управління, запити, тощо. Діалог є двостороннім процесом трансферу, отримання інформації від влади до громадськості та навпаки

без чітко встановлених цілей і очікуваних результатів. Партнерство є найвищим рівнем співпраці між структурами державного управління й громадськістю, передбачає взаємну відповідальність органів влади й громадськості та полягає у сполученні зусиль влади та громадян для співробітництва у ході досягнення спільно встановлених цілей [169], і якщо така практика довела свою ефективність в ЄС, то Україні точно слід її впроваджувати. Консультування є практикою безпосереднього обміну відомостями, враженнями, оцінками й порадами між суб'єктами для ознайомлення з позицією іншої сторони й оптимізації роботи структур публічного управління і ставлення громадськості до неї.

У Доктрині інформаційної безпеки України зв'язки із громадськістю визначені як урядові комунікації [180]. Водночас Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства одним із найважливіших завдань передбачає унормування на законодавчому рівні порядку здійснення структурами виконавчої влади консультацій із громадськістю стосовно проектів юридичних актів у ході їх розробки зі встановленням повного переліку випадків, коли вказані консультації не здійснюються, та механізму запобігання порушенню вимог стосовно обов'язковості таких консультацій [178].

У відповідності до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2021-2026, громадянське суспільство розглядається як невід'ємна частина механізму, що забезпечує функціонування демократичних інституцій й стабільності політичної і соціально-економічної системи країни. У такий спосіб здійснюється внесок до розвитку надійної й збалансованої державної політики. Результативна взаємодія між структурами влади й організаціями громадянського суспільства обумовлено формуванням сприятливих умов для становлення громадянського суспільства [85, с. 9], але цей шлях ще не є завершеним і дотепер.

Концепція єдності та співпраці між структурами державного управління й громадянським суспільством у розробці, реалізації й моніторингу політики і практики, що перебуває у прямих інтересах громадського блага, є однією із базових характеристик сучасної демократичної європейської держави, що

перебуває на службі своїх громадян. За останні роки було проведено комплексну оцінку ролей і функцій організацій громадянського суспільства в державах Європи, включаючи Україну. Уряди здійснили перегляд своїх відносин з громадянським суспільством для забезпечення більш ефективної участі громадськості у ході прийняття рішень й удосконалення державної політики у галузі надання соціальних послуг у ряді важливих соціальних галузей [85, с. 9].

Побудова Української держави з ефективно діючою системою управління залежить від рівня взаємодії структур державної влади й громадянського суспільства, оскільки діяти можна ефективно і результативно тільки якщо розумієш потреби. Вельми важливим кроком у цьому контексті після тривалого періоду розробки й обговорення, стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [181]. Вказаним правовим актом була затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [85, с. 10], а згодом і Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026. Зазначена стратегія визначила ціль й принципи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в нашій державі, стратегічні напрями й завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства і шляхи їх забезпечення, а також відповідна фінансова підтримка. Функції із забезпечення виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в нашій країні покладені на органи виконавчої влади держави.

Нова Стратегія відобразила кращі доробки українських експертів із державних наукових установ, незалежних аналітичних центрів й громадських експертів, і включала в себе весь досвід який можна було б запозичити у наших європейських партнерів. Передбачені Стратегією завдання можуть бути реалізовані виключно в умовах ефективної й рівноправної взаємодії між структурами державної влади, місцевого самоврядування й організаціями громадянського суспільства.

Стратегією визначені такі завдання із забезпечення ефективної взаємодії органів громадянського суспільства зі структурами державного управління на шляху до ефективної роботи останніх:

- забезпечення структурами виконавчої влади доступу громадськості до консультацій і правової допомоги з проблематики порядку формування й діяльності структур громадянського суспільства;
- запровадження обов'язкового моніторингу й оцінки розпорядниками бюджетних коштів відповідних проектів, що виконуються структурами громадянського суспільства;
- впровадження звітності структур громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до вказаної звітності, а також до результатів моніторингу, експертизи результатів державної фінансової підтримки структур громадянського суспільства;
- сприяння міжсекторальній співпраці у ході протидії шахрайству й іншим зловживанням із надання благодійної допомоги, посилення правової відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги;
- стимулювання волонтерської активності, в т.ч. опрацювання перспектив участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;
- розширення можливостей застосування державно-приватного партнерства за участю структур громадянського суспільства;
- включення до навчальних програм закладів освіти курсів та тем відносно розвитку громадянського суспільства;
- упровадження підготовки в системі вищої й післядипломної освіти експертів неурядових організацій з проблематики менеджменту;
- забезпечення надання методичної, консультативної й організаційної допомоги структурам державного управління, органам місцевого самоврядування стосовно взаємодії зі структурами громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів й соціальної реклами щодо взаємодії з організаціями громадянського суспільства;

- стимулювання наукових розвідок, публікацій і просвітницьких заходів із розвитку міжсекторальної співпраці [85, с. 13].

У цьому контексті слід назвати 4 основні принципи ефективної взаємодії громадянського суспільства й структур державного управління, як запоруки ефективності останнього:

1) транспарентність: відомості про діяльність уряду є відкритими, всеосяжними, своєчасними, вільно доступними для громадськості, і такими, що відповідають базовим засадам відкритих даних;

2) участь громадян: державні структури залучають громадян до участі в обговореннях, що сприяє ухваленню рішень, які враховують громадську позицію, є відносно ефективнішими;

3) підзвітність: наявність норм, правил і механізмів, що змушують державні структури до обґрунтування власних дій, здійснення діяльності згідно із визначеними для них вимогами, реагування на критичні зауваження, прийняття відповідальності за невідповідність дій нормативно-правовій базі;

4) технології та інновації для прозорості й підзвітності: урядові структури враховують важливість надання громадянам відкритого доступу до ноу-хау, а також роль інноваційних технологій у ході розширення можливостей ефективного врядування [85, с. 14].

З огляду на вказане, становлення засад ефективної взаємодії між структурами громадянського суспільства й державними інституціями безпосередньо залежить від якісних змін моделі ефективності державного управління в Україні, серед яких: децентралізація, ослаблення недостатньо ефективних адміністративно-командних і власне регулятивних методів тощо. Революція Гідності 2013-2014 рр. відкрила нову епоху в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування державної влади. Вказані цілі вимагають формування повноцінних, а не декларативних громадських інституцій, спроможних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення управлінських рішень, надати

можливі альтернативи, а також здійснювати відповідний контроль за ефективністю діяльності влади.

Історичним досвідом в Україні доведено те, що задіяння механізмів взаємодії між структурами державного управління й громадськістю – компонентів системи зв'язків із громадськістю, є стратегічно важливим компонентом функціонування громадянського суспільства, забезпечення результативної діяльності структур влади і ефективної реалізації політики держави.

Діяльність підрозділів зі зв'язків із громадськістю у ряді випадків зводиться до відстеження подій, звичайного реагування на них (функція реагування), замість прогнозу ймовірних негативних наслідків, вироблення й реалізації довготривалих програм, що розраховані на перспективу (функція проекту), формування ефективної й позитивної репутації певної організації або держави загалом.

Головне завдання державних підрозділів у сфері зв'язків із громадськістю (прес-служба) полягає інформуванні громадян про зроблену роботу та формуванні й створенні позитивного іміджу, довіри, а також доброзичливого ставлення до заходів і рішень державних установ.

У 2022 році більшість відомостей про органи державної влади, їх роботу, знаходиться на Інтернет-платформах, зокрема на офіційних сайтах органу влади, а також сторінках у соціальних мережах: Телеграм, Фейсбук, Інстаграм тощо. Наразі інтернет-платформи забезпечують визначену законодавством норму щодо необхідності взаємодії й комунікації між громадянами та органами влади, оперативне висвітлення роботи владних структур. Саме завдяки інформаційному наповненню Інтернет-платформ формується імідж органу влади [94, с. 132].

Водночас, ключовими проблемами взаємодії громадянського суспільства зі структурами державного управління в Україні, можна вважати [181]:

- відсутність ефективного контролю громадськістю за діяльністю структур державної влади;
- недостатня результативність практики залучення громадськістю до формування й реалізації державного управління й розв'язання питань місцевого значення;

- благодійні структури не мають ефективних стимулів зі сторони держави, обтяжені бюрократією, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства й інших зловживань;

- більшість організацій громадянського суспільства не характеризується доступом до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування транспарентних конкурсних процедур й надання необґрунтованих переваг певним видам організацій громадянського суспільства; реалізацію проектів і заходів, що розроблені структурами громадянського суспільства, для реалізації яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють вельми стислі строки, упродовж яких вона надається, й необґрунтовані обмеження на види витрат, що можуть бути профінансовані за рахунок бюджету;

- недостатніми є стимули відносно реалізації організаціями громадянського суспільства комерційної діяльності, направленої на розв'язання соціальних проблем, долучення таких структур до надання соціальних послуг із професійної підготовки соціально уразливих верств громадян;

- потреба істотного удосконалення єдиної державної просвітницької політики зі сприяння розвитку громадянського суспільства [32].

У цьому контексті слід надати такі пропозиції стосовно ефективної моделі комунікації організацій громадянського суспільства з органами державного управління, що потребує:

- забезпечення інформаційної відкритості з боку структур державного управління, вчасне інформування щодо підготовки проектів відповідних рішень, звітування про шлях їх імплементації;

- подальшого удосконалення правового поля, усунення його проблемних аспектів, що має забезпечити результативність консультацій із громадськістю, результативність громадського контролю, громадських експертиз, у т.ч. і антикорупційної експертизи правових актів;

- охоплення механізмами громадського контролю й експертизи, моніторинрів та консультацій із громадськістю питань, які мають першочергову роль для суспільства;

- додаткового стимулювання громадської активності, поліпшення громадянської компетентності, у т.ч. спеціальних навичок взаємодії зі структурами державного управління й обізнаності стосовно процедур, визначених законодавством.

Наступним ключовим етапом на шляху до створення ефективного державного управління є необхідність досягнення оптимальності у функціональній структурі державного управління. Це завдання передбачає проведення функціонально-структурного аналізу, який надає можливість:

- визначити перелік функцій, що повинен виконувати державний орган, переглянути їх і розглянути можливість їх зменшення чи збільшення для підвищення ефективності державного управління;

- встановити, які структурні підрозділи відповідають за реалізацію цих функцій, можливість їх реформи чи ліквідації;

- оцінити взаємодію між функціональними та структурними підрозділами та їхню корисність;

- виявити та усунути дублювання функцій між різними органами та невідповідності між функціями та внутрішньою організаційно-структурною будовою державного органу, а також розробити методологію організаційних змін.

Важливим завданням яке хочеться виділити є функціональне структурування державного управління, що знаходить свій прояв у систематизованій і адекватно влаштованій організаційній структурі державного управління. Структура державного управління представляє собою невіддільний компонент державного управління, який визначається його соціально-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом. Ця структура об'єднує державні організації, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси для формування та реалізації державно-управлінських впливів та забезпечення життєздатності суб'єкта управління.

Організаційна структура державного управління формується на основі функціональної структури та залежить від сукупності управлінських функцій, які мають бути виконані на різних рівнях системи державно-управлінського

владарювання. Вона може значно відрізнятись в різних країнах ЄС.

Основні вимоги до побудови ефективної організаційної структури державного управління включають дотримання мінімальної кількості рівнів у ієрархічній структурі, спрощення управлінської організації, гнучкість структур, оптимальне поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій та уникнення дублювання функцій. Україна активно працює над вдосконаленням своєї системи державного управління та її реформування. На черзі є проблема кадрового забезпечення, яке є ключовим елементом ефективності органів державного управління та важливою складовою соціально-економічного розвитку країни. Необхідно наголосити, що кадрове забезпечення повинно базуватися на принципах демократичного добору, постійного професіонального розвитку, заохочення до службової кар'єри та ефективного контролю за діяльністю державних службовців. Організаційна структура кадрового забезпечення повинна враховувати розподіл повноважень між управлінськими ланками та сприяти тісній взаємодії між різними рівнями та службами. Такий підхід допомагає досягти нового рівня якості у процесі керування та забезпечує ефективну роботу системи державного управління.

Процес кадрового забезпечення – це пошук кваліфікованих кадрів, які професійно виконують свої службові обов'язки, що підвищує результативність та ефективність їх роботи, та веде до підвищення рівня життя населення території.

У системі держслужби будь-яке просування по посадових сходах, включаючи добір і відбір кадрів здійснюється на честній конкурсній основі, як в США та ЄС. Конкурс, здійснюється шляхом оцінки професійного рівня претендентів і їх відповідності кваліфікаційним вимогам, таким як наприклад необхідність мати спеціальну освіту з державного менеджменту. Враховуючи важливість організації конкурсних процедур у системі публічної служби цю кадрову технологію також можна віднести до розряду базових і необхідних в першу чергу якщо мова йде про євроінтеграцію і реформи в сфері державного управління і державної служби [32].

Усе більш важливе місце в ряді кадрових технологій публічної служби займає розвиток персоналу. Публічна служба досить складний вид діяльності, що вимагає від службовців різносторонньої підготовки. Крім базової управлінської підготовки виконання обов'язків службовця може вимагати додаткових компетенцій. Природно, організація навчання, підвищення кваліфікації, додаткової професійної освіти стає однією із ключових завдань кадрових служб установ державного управління. Необхідно використовувати досвід ЄС та США, де розвиток та освіта державних службовців є постійним процесом який покращує їх ефективність та результативність. Говорячи про зміни у підходах до ефективності державного управління в Україні у період після підписання Угоди про асоціацію з ЄС, слід вказати про те, що починаючи із 2014 року вітчизняне законодавство стало більше орієнтуватися на передовий досвід країн Євросоюзу.

В умовах імплементації європейських законодавчих норм і розглядаючи оптимізацію нормативно-правових актів, в тому числі підзаконних, що регулюють підвищення ефективності державного управління в Україні, слід наголосити на потребі не лише в удосконаленні наявної правової бази, але й в ухваленні нових актів, пов'язаних із цією тематикою (див. табл. 3.3).

*Таблиця 3.3.*

Шляхи оптимізації нормативно-правових актів, які регулюють підвищення кваліфікації державних службовців

Нормативно-правовий акт	Положення акту, які потребують зміни / поліпшення	Закони й підзаконні нормативно-правові акти, які можуть бути ухвалені
Закони		
Закон України «Про державну службу»	- доцільно внести зміни та доповнення до Закону - 2015, зокрема: ч. 1 ст. 2 шляхом доповнення дефініцією «цифрова грамотність державного службовця»; ч. 2 ст. 44 Закону-2015 ефективності державної служби.	Постанова КМУ «Про критерії ефективності державної служби» Постанова КМУ «Про диджиталізацію державної служби»

*Продовж. Табл. 3.3.*

	шляхом доповнення такого	
--	--------------------------	--

	<p>показника оцінювання, як цифрова грамотність;</p> <p>- пропозиція щодо доповнення ч. 1 ст. 2 таким терміном, як: «інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах» (НИМИ), що є автоматизованою системою збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується в порядку, визначеному КМУ, для забезпечення функціонування централізованої бази даних державних службовців, інших працівників державних органів, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом;</p> <p>- вказати визначення і виокремити риси і специфіку цифровізації сфери підготовки державних службовців;</p> <p>- із врахуванням іноземного досвіду навести у законі чіткі критерії</p>	
Закон України «Про освіту»	- розкрити алгоритми підготовки і перепідготовки кадрів державної служби з огляду на потребу в зростанні їх фахової майстерності	Ймовірно – розробка Закону України «Про оптимізацію кадрового потенціалу державної служби»
Закон України «Про вищу освіту»	- посилити зазначений Закон наведенням визначених ефективних технологій підготовки службовців у державній службі	Наказ Міністерства освіти і науки «Щодо технологій підвищення кваліфікації державних службовців»
Закон України «Про інформацію»	- відобразити правове регулювання цифрового обігу інформації, у т.ч. на державній службі	Постанова КМУ «Про інформатизацію органів державної служби»

*Продовж. Табл. 3.3.*

Підзаконні нормативно-правові акти

<p>Постанова КМ України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»</p>	<p>- означити основи й принципи використання цифрових технологій у навчанні;          - чітко викласти алгоритми впливу використання цифрових технологій у навчанні для результативності державної служби;          - поліпшення положень стосовно оптимізацію освіти державних службовців не лише в центральних органах виконавчої влади, але й у сфері місцевого самоврядування і місцевих громад;          - регулювання навчання управлінців на державній службі засадам менеджменту.</p>	<p>Постанова КМУ «Про інформаційні системи у функціонуванні органів державної влади»</p>
<p>Наказ НАДС «Про затвердження Положення про веб-портал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»</p>	<p>- поліпшення регламентації електронної взаємодії уповноважених суб'єктів для забезпечення більш професійного підходу до розвитку кадрового потенціалу державної служби;          - більш повне використання елементів європейського досвіду в сфері підготовки державних службовців та цифровізації вказаного процесу</p>	<p>Накази НАДС «Про впровадження інформаційної системи «PoClick», Про «особистий електронний кабінет користувача HRMIS», «Про цифрові державні платформи»</p>

*Джерело: Розроблено автором за інформацією, що міститься у зазначених нормативно-правових актах*

Підсумовуючи усе зазначене вище можемо зробити висновок, що пріоритетними завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу є – кадрове забезпечення, яке повинно спиратися на ефективність діяльності державних управлінців, як на їх минулі показники, так і мотивувати на майбутні; баланс централізації і децентралізації, остання значно сприяє підвищенню ефективності на місцях; е-урядування, як інструменту ефективного урядування; розвиток громадянського суспільства та вироблення моделі комунікації з громадянським суспільством, як регулятора показників ефективності; функціональне структурування державного управління, як запоруки підвищення ефективності управління.

### 3.3 Виклики ефективності державного управління під час воєнного стану в Україні

Підходи стосовно ефективності державного управління в Україні були кардинально змінені після початку масштабного вторгнення російських військ 24 лютого 2022 року. Ця війна засвідчила істотні прорахунки у підготовці до воєнного стану усіх сфер системи державного управління. Це пов'язано з багатьма прорахунками, насамперед, із концептуальними, які дають оцінку міжнародної ситуації навколо України та визначають потенційні небезпеки та вірогідного супротивника. За період незалежності Україна провела декілька реформ, які стосувалися питань оборони та сектора безпеки. Як свідчить історична практика, ці реформи здебільшого були спрямовані на скорочення витрат на оборонні й безпекові потреби. Це дало негативні наслідки як у період після лютого 2014 року (початок тимчасової окупації Криму й Донбасу), так і після трагічних подій 24.02.2022. Звісно такі дії назвати «ефективними» неможливо.

З 2014 року структури державного управління України здійснили активну роботу за напрямом реінтеграції і деокупації тимчасово окупованих територій. З одного боку, закладено її основи: розроблена суттєва правова база (від стратегічних документів і до положень) й налагоджена робота відповідальних органів направлених на внутрішньо переміщених осіб: створено механізм голосувати на виборах, створені програми купівлі житла, запроваджено пільгові умови вступу до ВНЗ тощо. Не менш важливою складовою роботи держави є обговорення питань реінтеграції з фаховим середовищем й громадянським суспільством.

Вторгнення Російської Федерації розпочалося 24 лютого 2022 року. Того самого дня Президент України ухвалив негайне рішення щодо введення воєнного стану на всій території країни. Воєнний стан - це спеціальний правовий режим, який застосовується в Україні або в окремих її регіонах під час активних бойових дій, збройної агресії чи загрози нападу, які становлять загрозу державній незалежності, територіальній цілісності. Цей режим передбачає делегування відповідних повноважень військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування для запобігання загрози, стримання збройної агресії, забезпечення національної безпеки та тимчасового, обумовленого загрозою, обмеження конституційних прав та свобод осіб, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, з вказанням строку дії цих обмежень.

Також, в умовах воєнного стану в Україні був запроваджений особливий безпековий режим. В країні діє комендантська година й встановлені блокпости, де транспортні засобами пропускають представники тероборони, нацгвардійці та офіцери поліції. Силовики здійснюють перевірку документів водіїв та пасажирів. Що значного скорочує можливості для «маневру» і вирішення нагальних проблем ефективно, тому це є цілим викликом для довоєнної системи.

Слід також згадати про військово-цивільні адміністрації, які є тимчасовим державним органом і можуть формуватися на територіях, де запроваджено введено воєнний стан, для забезпечення дії Основного Закону й законів України, забезпечення спільно із військовим командуванням упровадження й здійснення

заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку й безпеки, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян (ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), яким надані розширені повноваження і сам факт їх існування покликаний вирішувати нагальні проблеми більш швидко та ефективно.

Початковий етап процесу формування законодавчого підґрунтя інституту військово-цивільних адміністрацій пов'язаний із прийняттям базового законодавчого акту, який регулює діяльність ВЦА – Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Для сучасного етапу державотворення військово-цивільні адміністрації – це новий інститут публічного управління. Його виникнення обумовлено непростюю воєнно-політичною обстановкою, де опинилась наша країна, починаючи з 2014 року. Відповідно й формування законодавчої бази, яка регулює адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій відбувалося шляхом вирішення низки проблемних питань як організаційного, так і юридичного характеру. Президент України П.Порошенко, у своєму щорічному посланні до Верховної Ради України в період своєю каденції зазначив, що у ході утворення військово-цивільних адміністрацій в Донецькій і Луганській області «нові для України виклики поставили питання щодо оперативної адаптації системи управління цими територіями до виконання невластивих раніше функцій» [2].

Враховуючи складну організаційну структуру ВЦА, яка передбачає поєднання в одній державній структурі представницьких, виконавчих і правоохоронних функцій, специфіка їх адміністративно-правового статусу полягає в одночасному підпорядкуванні одразу трьом вищим органам державної влади, що повинно позитивно впливати на швидкість прийняття рішень та їх ефективність. Зокрема, згідно зі статті 106 Конституції, Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку й правонаступництво держави (п.1 ч.1 ст. 106) і забезпечує керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п.17 ч.1 ст. 106). Реалізація зазначених президентських

функцій виявляється у наділенні гаранта Основного Закону повноваженнями щодо:

а) формування військово-цивільних адміністрацій і призначення їх голів, відповідно до ч.1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»;

б) затвердження переліку посад у військово-цивільних адміністраціях, що визначені ч.6 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» за поданням керівника Антитерористичного центру при СБУ, а у разі формування військово-цивільних адміністрацій для реалізації повноважень відповідних структур у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях - за поданням Командувача об'єднаних сил;

в) ліквідації ВЦА, згідно із ч.1 1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [61, ст. 87].

Серед нормативно-правових актів України базове місце у діяльності військово-цивільних адміністрацій посідає Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що визначає адміністративно-правовий статус зазначених державних органів. Водночас норми згаданого законодавчого акту перебувають у тісній взаємодії із положеннями інших законів України й підзаконних нормативно-правових актів, без урахування яких неможливо здійснювати комплексне дослідження законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу окремих державних інституцій.

Перше за все слід звернути увагу на положення ст. 2 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», що встановлює правову основу діяльності ВЦА. У даному випадку доцільно вважати, що термін «діяльність» взаємопов'язаний з адміністративно-правовим статусом військово-цивільних адміністрацій, з огляду на що діяльність будь-якого державного органу направлена на реалізацію його компетенції, що виступає в якості основи адміністративно-правового статусу. Саме у компетенції закріплюються завдання, функції, права й обов'язки, а також форми й методи діяльності державних структур.

Крім того, важливо звернути увагу на ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» де викладені повноваження останніх і чітко вказано у 2 пункті що вони повинні забезпечити: «...ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів» [61, ст. 4].

Таким чином, військово-цивільних адміністрації спочатку створювалися, ще в 2014 році, задля забезпечення порядку на територіях що межували з ТОТ і направлено було на боротьбу з тероризмом і контролю ситуації у цьому районі, проте після 24 лютого 2022 року їх існування стало ще більш виправдано і необхідність в їх інуванні ще більш нагальною. Правовою підставою діяльності військово-цивільних адміністрацій є Конституція України, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», Закон України «Про боротьбу з тероризмом», та інші видані згідно із ними нормативно-правові акти.

Нормативно-правова база ВЦА направлена на те, щоби військово-цивільні адміністрації у період війни могла більш ефективно керувати й ухвалювати рішення, контролювати підприємства і установи, в межах чинного законодавства, щоб весь вказаний регіон працював як єдиний механізм на користь обороні нашої країни, і працював ефективно і результативно нехтуючи певними бюрократичними нюансами мирного часу.

Вивчення проблем що виникли під час воєнного стану, в тому числі у контексті подій після 24.02.2022, а також інших особливих режимів в якості суміжних, спричиняє потребу у визначенні окремих питань, що не урегульовані чинним законодавством.

Мова йде про потребу вивчення правозастосовних форм управлінської діяльності (публічного адміністрування), актів управління, правотворчої діяльності глави держави із цього приводу та органів виконавчої влади, що розглядаються, а також процедури призупинення дії норм окремих законів й кола адміністративних правовідносин, які не підлягають регулюванню надзвичайними нормами права.

В умовах воєнного стану й повоєнної відбудови України ефективність державного управління визначатиметься її спроможністю забезпечити:

1) оновлення та удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання функціонування національної економіки в умовах воєнного та післявоєнного періоду, з урахуванням сучасних реалій та міжнародного досвіду у цій сфері;

2) створення єдиної інформаційної бази економічних суб'єктів, на які покладено виконання мобілізаційних завдань (замовлень) у воєнний і післявоєнний період;

3) актуалізацію мобілізаційних завдань економічних суб'єктів всіх форм власності з метою максимального забезпечення потреб Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів, Міністерства внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Державної спеціальної служби транспорту під час виконання покладених на них завдань у воєнний час;

4) розробка та затвердження плану заходів щодо відновлення інфраструктури, економіки, соціальної сфери, створення умов для підвищення рівня зайнятості місцевого населення та роботи засобів масової інформації в Україні.

Ефективність державного управління під час активної фази бойових дій в Україні визначається динамікою воєнного конфлікту, яка наразі є високою. За умов воєнного конфлікту, органи влади можуть виконувати свої повноваження у різних форматах, залежно від ситуації в регіоні та їхніх функцій на даний момент. Це включає адаптацію формату роботи з метою збереження життя та максимізації ефективності виконання посадових обов'язків.

Позитивний досвід забезпечення ефективної роботи фахівців у сфері державного управління за межами офісів був накопичений під час пандемії коронавірусу (2020-2021 рр.). У разі загрози переходу на дистанційний режим роботи службовець може звернутися до свого безпосереднього керівника або керівника структурного підрозділу із пропозицією щодо зміни формату роботи. Головні вимоги – здатність підтримувати постійний зв'язок з керівництвом і ефективно виконання обов'язків.

Під час переходу на дистанційну роботу службовець отримує перелік завдань на визначений термін, а керівник здійснює моніторинг та контроль за їх виконанням. У випадку неможливості виконання завдань чи збереження ефективності роботи, службовець може оформити простій, дозволяючи іншим спеціалістам взяти на себе відповідальність за завдання.

Система прийому на роботу державних службовців під час воєнного стану стала більш гнучкою, і зараз існує можливість зайняти відповідні посади без конкурсу (за умови відповідності кандидатів вимогам громадянства, освіти та досвіду роботи, які передбачені законодавством). Після завершення воєнного стану планується проведення конкурсів на ці посади протягом наступних 6 місяців.

Однією з проблем є діяльність органів державного управління у зонах активних бойових дій. У місцях, де інфраструктура та логістика пошкоджені чи зруйновані, виникають не лише питання щодо забезпечення потреб населення й створення безпечних умов для них, але і щодо обробки документів, евакуації, створення гуманітарних коридорів і продовольчої логістики. За даними Національного агентства України з питань державної служби, багато органів управління адаптувалися до критичних умов, захищаючи національні інтереси у прифронтових районах.

Організація професійного навчання державних службовців є ще одним фактором. Умови війни часто ставлять перед ними завдання, з якими вони раніше не стикалися. Тому важливо навчати та обмінюватися досвідом, поширювати позитивні практики та надавати конкретні алгоритми вирішення проблем, пов'язаних із воєнним станом.

Оновлення навчальних програм і можливостей службовців брати участь у відповідних тренінгах є надзвичайно важливим завданням [17, с. 1942-1947].

Наприклад, на місцевому рівні актуальні навчання включають роботу з внутрішньо переміщеними особами, отримання та розповсюдження гуманітарної допомоги, цивільний захист, оборону територіальних громад, інформаційне забезпечення та протидію фейкам.

З цими викликами пов'язана потреба у нових програмах підвищення кваліфікації, адаптованих до нових умов роботи публічних службовців і відповідних завдань у воєнний період.

Заходи держави щодо реінтеграції є комплексними та мають виражений політичний характер, тому вимагають вирішення багатьох питань та подальших дій, які повинні бути ефективними і результативними. Серед них варто враховувати наступне:

- Акцент на принципі «боротьби за людей» як основі політики реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Це включає перехідне правосуддя, підтримку внутрішньо переміщених осіб та молоді з окупованих територій, а також компенсацію втраченого майна. Мешканці ТОТ повинні відчувати, що держава піклується про них та захищає їхні права.

- Забезпечення прозорості політики шляхом додержання принципів доказовості. Розробка нормативно-правових актів та політик повинна враховувати експертну думку та використовувати дані опитувань, а також засвідчений досвід інших країн.

- Критичний аналіз міжнародного досвіду як інструмент для розвитку ефективних заходів, враховуючи особливості українського контексту та вивчаючи не лише успішні практики, але й невдачі.

- Здійснення політики, що враховує як цілі та інтереси держави, так і громадську думку. Комунікаційна політика повинна бути спрямована на будівництво довіри та уникання популістичних настроїв, зокрема в контексті перехідного правосуддя, амністії та відповідальності за вчинені дії.

- Прийняття документів, спрямованих на реінтеграцію, таких як стратегії та плани дій до 2025 року, стратегії інформаційної безпеки, стратегії зовнішньої політики та нормативної бази для вирішення питань власності на тимчасово окупованих територіях.

- Посилення координації між державними органами у розробці напрямів політики реінтеграції, включаючи вирішення конфліктів у нормативно-процесуальних актах.

- Взаємодія з громадським суспільством, включаючи участь громадянського суспільства у розробці політик і законів, пов'язаних з реінтеграцією, та забезпечення контролю за їх ефективністю.

- Підсилення і завершення розпочатих інституційних реформ, таких як децентралізація, реформи судових органів та зміцнення обороноздатності, які слугують аргументами для України у процесі реінтеграції.

Слід зазначити, що ефективність взаємодії громадянського суспільства зі структурами державного управління залежить від трансформацій, які відбуваються в Україні упродовж останніх років (економічна криза, війна).

Поняття «соціальні трансформації» є базисом для опису динамічних процесів, що відбуваються в суспільстві. Це поняття не містить оцінного компонента й охоплює значне коло численних соціальних змін безвідносно до їхньої спрямованості. Під соціальними змінами розуміється перехід соціальних систем, їхніх елементів і структур, зв'язків і взаємодій з одного стану в інший. Розуміння того як вони працюють покликані допомогти ВПО та особам на ТОТ подолати труднощі та негаразди що на них навалилися.

За цією ознакою можна виділити чотири основних види соціальних трансформацій.

Перший вид – структурні соціальні трансформації – це трансформації, що стосуються структур різних соціальних утворень, чи структурні соціальні трансформації. Такі, зокрема, трансформації в структурі родини (полігамна, моногамна, багатодітна, малодітна тощо), у структурі будь-якої іншої спільноти – малої групи, професійної, територіальної, соціального прошарку, нації, суспільства в цілому, зміни в структурах влади, у структурах управління тощо. До цього виду змін відносяться також структурні трансформації соціальних інститутів – держави, системи утворення, науки, релігії, соціальних організацій тощо. Такі трансформації спричиняють зміни у межах існуючих структур, а також формування нових соціальних структур [94, с. 133].

Другий вид – процесуальні соціальні трансформації – це зміни у соціальних процесах. Науковці постійно фіксують зміни, які відбуваються у сфері соціальних

взаємодій та взаємин між різними спільнотами та інститутами, суспільними структурами й особистістю тощо. Це відносини солідарності, напруженості, конфлікту, відносини рівноправності й підпорядкованості тощо, які постійно перебувають у трансформаціях.

Третій вид – функціональні соціальні трансформації – це динамічні зміни, які стосуються функцій різних соціальних систем. Їх можна назвати функціональними соціальними трансформаціями. Сюди відносяться трансформації або видозміни функцій різних структур – соціальних інституцій, політичних та інших організацій, зокрема управлінських, суспільних груп тощо. Вказаний вид змін також включає трансформації уже існуючих функцій, так само як і формування нових функцій яких-небудь соціальних суб'єктів.

Четвертий вид – мотиваційні соціальні трансформації – зміни у сфері мотивацій індивідуальної та колективної діяльності, чи мотиваційні соціальні трансформації. Дуже важливо для соціолога зафіксувати трансформації у тих цінностях, ідеалах, завданнях, нормах, якими керуються особи у власній поведінці, роботі, громадській та іншій діяльності. Зокрема, у процесі переходу до ринкової економіки істотно змінилася мотиваційна сфера значних груп населення країни. На перший план виступили мотиви особистого грошового заробітку, доходу, що впливає на поведінку, мислення, свідомість. Цей вид трансформацій у науковій літературі нерідко іменується різновидом культурних трансформацій тим самим підкреслюється його специфіка, відмінність від інших видів соціальних трансформацій [20, с. 287].

Отже, розглянувши питання соціальних змін, його видів та підходів, можемо сказати, що соціальні трансформації – одне з найбільш загальних та широких понять, але держава повинна аналізувати і використовувати в тому числі і ці соціальні трансформації, щоб зрозуміти як допомогти людям. Залежно від дослідницької моделі, під соціальною трансформацією розуміється перехід соціального об'єкта з одного стану в інший, зміна суспільно-економічної форми, істотна модифікація в соціальній організації суспільства, його

інститутах і соціальній структурі, зміна встановлених соціальних зразків поведінки, відновлення та зростання різноманіття інституціональних форм та ін.

Говорячи про практичну складову, то ці трансформації формують світоглядні засади, які має українське суспільство в період воєнного стану, слід наголосити на таких:

- активізація національної самоідентифікації і відчуття відокремленості від радянського минулого;
- посилення релігійності (саме у контексті Православної церкви України);
- поліпшення ставлення до міжнародних контактів України (насамперед європейського та євроатлантичного вибору);
- готовність до боротьби за цілісність українських територій;
- принципове ставлення до мовного питання (обмеження використання російської мови як мови держави-агресора);
- посилення відчуття спільності соціуму, прагнення до взаємного допомоги й спілкування.

З огляду на викладене, важливим для нашої країни в умовах воєнного часу є розбудова механізмів ефективного урядування за умов поліпшення рівня взаємин держави й соціуму, тобто контакт з соціумом. Розвиток комунікаційної складової системи державного управління стала необхідним базовим чинником сталості країни, і саме його розвиток зараз дозволить у подальшому інтенсифікуватися у ході євроінтеграції.

Говорячи про інші політичні чинники ефективності державного управління в період війни, слід також вказати про такі:

- створення дієвих концепцій деокупації й реінтеграції тимчасово окупованих та непідконтрольних територій нашої країни;
- пристосування до умов воєнного стану нормативно-правової бази, яка регулює різні аспекти політичних процесів у нашій країні;
- розвиток політичних партій (партієтворення) за умов особливого періоду та пов'язаних із ним обмежень на політичну діяльність;

- регулювання взаємодії між громадянським суспільством та державою у період воєнного стану, зокрема у частині прозорості державних інституцій та їх відкритості до сигналів, які надходять від соціуму;

- активне дослідження передового іноземного досвіду роботи структур державного управління у період воєнного стану. На нашу думку, Україна могла б ефективно вивчати й використовувати відповідний ізраїльський досвід (оскільки Держава Ізраїль від часу свого створення у 1949 році практично безперервно знаходилася у стані війни).

Можна стверджувати, що воєнний стан вимагає від структур державного управління максимальної самовіддачі й вміння працювати в умовах постійних обмежень – часових, ресурсних та інших, які як раз і демонструють рівень ефективності в таких складних умовах. Драматичні події, пов'язані з російською агресією, випробують на міцність не лише українське суспільство, але й рівень ефективності й результативності державної служби.

Аналіз наявних у науковому співтоваристві дискусій свідчить про те, що політичним чинником ефективності державного управління у поствоєнній Україні повинно стати:

- 1) високий рівень політичної організації, що передбачає зосередженість державних службовців на головному (післявоєнній відбудові нашої держави) і утримання від політичних конфліктів;

- 2) потребою у врахуванні найкращого іноземного досвіду державного управління в умовах війни (Ізраїль, Хорватія, Азербайджан тощо), де суспільство за довго знає що слід робити і кризовій ситуації, як мобілізувати всі зусилля на протидію агресії;

- 3) удосконалення нормативно-правової бази державного управління для усунення прорахунків і слабких місць у державній службі України, виявлених під час війни, це стосується особливо питання не ефективного і взагалі не цільового використання коштів і ресурсів які у нас дуже обмежені.

### Висновки до розділу 3

Аналіз актуального виміру ефективності державного управління в Україні, дозволив з'ясувати наступне:

По-перше, розглянутий вітчизняний досвід забезпечення ефективності державного управління. Ефективне функціонування державних інститутів вимагає високого значення загальної й інституційної довіри, у той час як низькі рівні обох показників спричиняють аномію й ерозію політики як простору загальних інтересів і загальної волі. Підтримка громадянами державних інститутів повинно передбачати: а) адекватне ситуації розуміння завдань, намірів, програмних засад дій структур державної влади; б) довіру до цих структур; в) участь громадян у реалізації програм, а також вирішенні необхідних проблем і питань спільно з політичними органами. Але нажаль не ефективна діяльність влади і державних структур ще більше створює прірву між владою і громадянами. Разом із тим, в Україні все ще відсутня системна й упорядкована нормативно-правова база щодо визначення ефективності державного управління як такого. Так само відсутні чіткі критерії того як має відбуватися професійне зростання державних службовців у відповідності до реальної ефективності та результативності їх діяльності.

Державне управління також можна розглядати як соціальний інститут, оскільки правові, економічні, організаційні, культурні інститути є різновидами соціальних інститутів. Таке трактування державного управління дає додаткову змогу в осмисленні соціальних засад державної служби, виявлення її ролі у структурі влади та соціального, зокрема державного, управління і шляхів його вдосконалення та реформування. Соціальна сутність державного управління знаходить свій прояв у тому, що воно є відображенням громадських відносин, впливає на формування правосвідомості та є індикатором й носієм наявних у соціумі цінностей та норм.

По-друге, виявлені основні завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу.

Європейський досвід вчить про те, що в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

Не менш важливою характеристикою кадрового забезпечення, є його організаційна структура. Під організаційною (управлінською) структурою розуміють розподіл повноважень між ланками управлінської системи. Також ця структура передбачає наявність об'єкта (весь персонал) та суб'єкта (керівники всіх рівнів та кадрові служби) управління, посади підрозділів та служби у їх тісній взаємодії. Таким чином, можна відмітити, що вона охоплює тих суб'єктів, які безпосередньо пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення, і з цією метою наділені владно-розпорядчими повноваженнями у цій сфері, тобто організують та контролюють роботу з кадрового забезпечення. Зокрема, у науці управління організаторська робота передбачає діяльність, спрямовану на побудову і вдосконалення структури певної соціальної системи. Тобто, сенсом управлінської діяльності з кадрового забезпечення є одержання нової якості процесу, що керується. Це безпосередньо процес кадрового забезпечення, а в кінцевому рахунку – вся система державного управління.

Європейським досвідом в Україні доведено те, що задіяння механізмів взаємодії між структурами державного управління й громадськістю – компонентів системи зв'язків із громадськістю, є стратегічно важливим компонентом функціонування громадянського суспільства, забезпечення результативної діяльності структур влади і ефективної реалізації політики держави. І передає громадянському суспільству важелі контролю і впливу на систему державного управління, що позитивно впливає на його ефективність.

По-третє, розглянуті особливості забезпечення ефективності державного управління в сучасній Україні, у т.ч. в умовах воєнного стану. Державне управління у нашій країні перебуває під впливом ряду тенденцій і чинників суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як тренди зовнішнього для державного управління середовища: глобалізація та її виклики, перехід постмодерного суспільства на інформаційну стадію розвитку, його демократизація. Зокрема, базовими передумовами трансформаційних процесів української системи державного управління виступають суспільні, економічні, політичні, духовні зміни, а найбільш важливою передумовою є становлення постіндустріальної інформаційної й комунікативної глобальної цивілізації, ще більшим викликом стає війна.

Зміни, що відбуваються на сучасному етапі в системі ефективності державного управління характеризуються багатоаспектним, багатоплановим характером. Передумовами вказаних змін виступають освітні, глобальні зміни, трансформації у теорії управління й в економічній теорії, технологіях, у приватному та державному секторах.

Ефективність діяльності державного управління і державної служби в умовах війни виступає болючим питанням сучасної України. В таких умовах не ефективна діяльність державних структур виступає саботажом та ставить на кон взагалі існування України як незалежної держави. На нашу думку, в умовах початку відновлення суверенітету України над тимчасово окупованими територіями мірилом ефективності державного управління і державної служби є те, наскільки результативно державні службовці і управлінці беруть участь в процесах реінтеграції територій, а також наскільки ефективно і доцільно використовуються надані міжнародними партнерами ресурси, на звільнених Силами оборони України територіях, і в тому числі і в мирних містах. Заходи держави з реінтеграції є комплексними, тому потребують врегулювання великого числа питань і подальших кроків та рішень.

## ВИСНОВКИ

За результатами здійсненого дослідження були сформульовані наступні висновки:

1. Розкрито зміст поняття ефективності та основних підходів до його визначення. З'ясовано, що визначенню ефективності у різних сферах життєдіяльності (політичній, соціальній, економічній) присвячені наукові розвідки В.Андрейчука, Е.Горчакової, В.Ковтуненка, О.Літвінова, Ф.Поклонського, В.Осипова, М.Полегенької, А.Тарових, де автори пропонують ряд визначень ефективності, зокрема в сфері управління, а також висувають власні пропозиції й гіпотези щодо їх класифікаційних ознак.

Концептуальні засади – основоположне, фундаментальне розуміння когось, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище. У свою чергу, концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади – це система поглядів, які у своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про ефективність державного управління в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади.

Згідно зі стандартом ISO 9000:2005, ефективність є зв'язком між забезпеченим результатом і задіяними ресурсами. У ДСТУ ISO 9000:2015 ефективність («efficiency») розглядається як «співвідношення між досягненим результатом і використаними ресурсами». Що стосується результативності («effectiveness»), то вона розуміється як ступінь реалізації запланованих робіт і досягнення відповідних результатів.

Ефективність оцінюється як за кількісними, так і за якісними показниками. З іншого боку, вимірювання результативності обмежується виключно кількісним аспектом (визначення ефектів в порівнянні з величинами, що характеризують ресурси, доходи і витрати, а також ступінь відповідності результатів зазначеним цілям і завданням, що були заплановані). У той же час важливо враховувати, що ефективність не завжди може бути повністю виражена числовими показниками. Прояв ефективності в роботі державного управління визначається через

різноманітні чинники та може застосовуватися до роботи різних структур державної влади та місцевого самоврядування. Отже, під поняттям "ефективність" розуміється стан, який дозволяє одночасно максимізувати отримання благ і вигоду з наявних ресурсів.

2. З'ясовані методи вимірювання ефективності державного управління. Встановлено, що існують такі методи: цільовий, композиційний, функціональний, поведінковий, множинний. З урахуванням вказаного виділяють ряд підходів, зокрема функціональний підхід сприяє визначенню ефективності державного управління у контексті організації праці й роботи управлінського персоналу, тобто ґрунтується на значення й витрати власне управлінської системи.

Відповідно до поведінкового підходу, оцінка ефективності управління заснована на вимірюванні рівня задоволення потреб усіх соціальних груп, що зацікавлені у показниках діяльності певної державної структури. Множинний підхід є намаганням визначити ефективність управління шляхом задіяння узагальнюючих показників, щоби поєднати ряд найбільш важливих чинників управління державної структури. При цьому жоден із вказаних підходів не характеризується абсолютними перевагами порівняно з іншими. Реальна практика оцінки ефективності державного управління передбачає їх комбіноване використання і це посилює рівень достовірності одержаних результатів. Цільовий підхід заснований на розумінні того, що основним завданням функціонування будь-якої системи управління є досягнення державною структурою установлених завдань її базової діяльності найраціональнішим чином. Композиційний підхід передбачає дефініцію ступеня впливу управлінської діяльності на результати функціонування певної структури загалом. Серед показників, які визначають результат й ефект роботи певної державної організації, найбільш активно задіюються такі: продуктивність праці у певній структурі; обсяг зниження собівартості продукту; рівень зростання прибутку; значення реалізації продукту та ін.

Професійні моделі ефективності передбачають наявність двох підходів: співвідношення «витрати й вигоди» чи «витрати і результат». У ході аналізу

витрат та вигід відбувається вимірювання у грошових одиницях, а також через фізичні значення.

Із публічної точки зору державна служба у будь-якій країні окремо повинна забезпечувати ефективну й стабільну роботу всього державного управління, яке їй доручено згідно із визначеними завданнями, функціями й повноваженнями. Зазначена система повинна бути прозорою, гарантувати верховенство права, стверджувати результативні механізми громадського контролю за функціонуванням органів влади. В узагальненому сенсі ефективність організації системи державного управління визначається відмінними критеріями, з огляду на те, що вони направлені на відображення стану відмінних сторін її діяльності. Для того, щоб оцінити систему державного управління, потрібний спеціальний набір та методи (конкретна методологія) для синтезу критеріїв між собою.

3. Виокремленні чинники ефективності державного управління. До таких чинників належать: 1) культурний (що залежать від особливостей в тому числі політичної культури, громадянської культури і культури суспільства загалом); 2) політичний (який залежать від політичної ситуації в країні чи політичного режиму); 3) освітній (рівень освіти населення загалом, і особливо людей що задіяні в сфері державного управління та їх навички прогнозування, як прояву їх компетентності); 4) інституційний (наявність, стан розвиток і рівень досконалості як інститутів державної влади, так і наприклад такого інституту як громадянське суспільство, рівень їх свободи і нормативної захищеності); 5) правовий (ступінь досконалості і дієвості нормативно-правової бази) і т. д.

Основна увагу приділяється інституційному та освітньому чинникам. Перший виступає як сукупність фундаментальних політичних, соціальних, економічних й адміністративних правил, що утворює визначений базис для виробництва, обміну і розподілу. Який в свою чергу виступає в якості інструменту що якогось політичного явища, події, руху на формалізований, впорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів чим прямо впливає на ефективність діяльності державного управління.

Освітній чинник ефективності державного управління є не менш важливим і стосується питання освіти, а конкретніше розробки програм підвищення кваліфікації являються запорукою компетенції на всіх рівнях, вона є необхідною для ефективного функціонування будь-якого державного органу. Постійне підвищення кваліфікації допомагає заповнювати нестачу знань загального характеру (зокрема усні й письмові комунікації, навички міжособистісного спілкування) чи брак компетенції у сферах, що суміжні з базовою діяльністю державного службовця (зокрема, зростання кваліфікації у сфері фінансового менеджменту для спеціалістів нефінансового сектора). Постійна освіта, у вигляді підвищення кваліфікації, дає змогу одержати більш зрозумілі фахові знання, що безпосередньо стосуються посадових обов'язків представника державної служби. Зазначений підхід дозволяє державним управлінцям із різною базовою освітою здобути необхідні навички й знання та виконувати власні обов'язки більш ефективно та результативно. Таким чином наявність спеціалізованої освіти і постійне вдосконалення, через підвищення кваліфікації, позитивно впливає на аналітичні можливості, які в свою чергу відкривають доступ у державних управлінців до прогнозування. Яке є запорукою ефективної діяльності державних управлінців вже зовсім іншого рівня.

4. Досліджена англо-американська модель ефективності державного управління. З'ясовано, що правова основа державної служби у США пов'язана із прийнятим у 1883 році Законом про державну службу (Акт Пендлтона). Цей закон спочатку був прийнятий для відбору та контролю державних службовців.

Створена ціла розгалужена система контролю за ефективністю та результативністю діяльності державних управлінців. Серед таких установ виділяють: Управління комітету з управління персоналом (ORM), Управління керівництву та бюджету (OMB), Рада захисту систем заслуг (MSPB), Комісія з рівних можливостей працевлаштування (EEOC), Управління урядової етики (OGE), а також Національне партнерство за переосмислення уряду (до 1998 року Національний огляд ефективності), що відображає нестандартний характер його

функції – реформування влади. Важливу роль у системі відіграють американські федеральні державні службовці (AFGE).

Для підвищення ефективності державного управління в США створено три федеральні та п'ять регіональних Центрів управлінського розвитку та Федеральний інститут управління. Пропонуються 5 типових навчальних програм: управління персоналом, управління за результатами, управління ресурсами, переговори на основі інтересів, семінар у Вашингтоні (управління змінами та формування коаліцій). Використовуються різні форми управлінського розвитку: навчання та тренінги, коучинг, наставництво, участь у проєктах тощо. Найбільшого поширення набули три форми підвищення кваліфікації - навчання, ротації та стажування.

Усі оцінки ефективності державних службовців у США перевіряються Радою з оцінки ефективності та затверджуються директором агентства (еквівалент міністра). На додаток до щорічних виплат за результатами роботи, високоефективні працівники можуть бути відзначені президентською нагородою для невеликої групи кар'єрних керівників вищої ланки за виняткові довгострокові досягнення.

Таким чином в США основний акцент в питанні забезпечення ефективності в секторі державного управління робиться на а) розгалуженій системі контролюючих органів з розвинутою системою оцінюванні, ранжування і жорсткому відборі та контролі співробітників і їх діяльності, яка прямо впливає на їх кар'єрне зростання та б) системі підвищення кваліфікації і постійному навчанні співробітників.

Що стосується Великої Британії, то вона спирається на ціннісний аспект ефективності. Вона висуває такі безперечні цінності як чесність, неупередженість й об'єктивність як базу для будь-якої діяльності й узгоджується із моделлю лідерства. До моделі входять:

- «визначення напрямку (Setting Direction – бачити ситуацію в цілому, змінювати та покращувати, приймати ефективні рішення);

- залучення людей (Engaging People – управляти й взаємодіяти, співробітництво та партнерство, забезпечення рівних можливостей);
- досягнення результатів (Delivering Results – забезпечення співвідношення ціни та якості, управління якістю, своєчасна реалізація цілей)». Тобто бути ефективним.

Тут акцент роблять як у Європі на освіті державних службовців та підвищенні їх кваліфікації: Створено Інтернет-ресурс Civil Service Learning для підвищення кваліфікації усіх державних службовців; програма Fast Stream; Civil Service Reform Plan, що приймається кожні 5 років і т.д.

У цьому відношенні відчувається значний вплив європейської моделі, яка орієнтована на освіті державних управлінців як запоруці ефективності, в поєднанні з консервативними поглядами що державні управлінці є кастою, що повинна «тримати марку».

5. Досліджена європейська модель ефективності державного управління. З'ясовано, що у Західній Європі поняття «ефективність» почало використовуватися у звіті про організацію постійної державної служби 1854 року (також відомому як звіт Норткота і Тревельяна). Він не дає визначення терміну, але прийшов до висновку, що ефективність має використовуватися у змістовному значенні як «влада або сила рухатися та змінюватися, здатність робити добре». Крім того, ефективність законів, присяг і політики полягає у досягненні поставлених цілей.

Протягом десятиліть вчені в країнах Європи активно обговорювали тему ефективності, враховуючи дві ключові різниці. Крім того, визначення обов'язків уряду завжди визначало концепцію ефективності. Спочатку це було спрямовано лише на збільшення виробництва, пізніше визначення стало пов'язаним із бізнес-лініями, а згодом додався аспект вартості для задоволення очікувань громадян як ключової складової суспільних благ і послуг.

У нормативно-правових актах європейських держав зустрічається не лише надано визначення, але й детально пояснено різні форми ефективності в економічному контексті, такі як «ефективність цін» та «технічна ефективність».

Держави визначають обмеження терміну «ефективність фінансів» як нестабільність, яка може розумітися різними способами. З плином часу вони також вдосконалили концепцію ефективності, додаючи «ефективність розподілу», що стосується ефективного розподілу державних ресурсів.

Основними принципами державної служби у країнах ЄС проголошуються такі установки: ідея рівності, чинник професіоналізму й змагальність; справедливість і відсутність дискримінації за будь-якими ознаками; оплата праці залежно від якості роботи та незалежно від рівня влади; стандарти етичної поведінки; ефективне використання ресурсів; збереження й просування кадрів, які якісно працюють, звільнення тих, хто не може чи не хоче задовольняти стандартам; навчання та підвищення кваліфікації; захист службовців від несправедливого ставлення й фаворитизму та політичного примусу - таким чином основним акцентом є ефективність - як етична складова, що є очевидною до виконання.

Також слід зауважити, що у більшості країн ЄС одним з основних засад навчання державних службовців є безперервне підвищення кваліфікації. Для значної номенклатури посад формуються плани індивідуального розвитку, що дозволяє державним структурам планувати й проводити підвищення кваліфікації не тільки за уже існуючими тематиками, але й за специфічними, що відповідальні потребам певного департаменту чи відділу.

Франція, наприклад, робить ставку на освіту державних управлінців і державних службовців, як запоруку їх ефективної діяльності. Німеччина ж здійснюється впровадження інструменту загального управління якістю та ефективністю, за прикладом США, який виник на основі європейської моделі досконалості (EFQM) і забезпечує оцінку та порівняння можливостей і результатів, а також управління для підвищення продуктивності за двома блоками критерії. Німецька модель передбачає такі критерії, актуальні для України: лідерство, управління персоналом, політика та стратегія, партнерство та ресурси, процеси. Кожний з цих блоків як раз і будується як на економічній доцільності та ефективності. Другий блок містить у собі чотири критерії: результати, пов'язані з

персоналом; результати, що стосуються замовників; результати, пов'язані із суспільством; основні результати діяльності організації.

Окремо слід виділити досвід ЄС у питанні е-урядування, як запоруки ефективної діяльності державного управління як такого, а також розгалужену систему веб-ресурсів, за допомогою яких європейське суспільство приймає участь у прийнятті рішень як загальних для всього ЄС так і для кожної окремої держави (The European Citizens' Initiative ECI, портал «Your Voice in Europe», сервіс Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law) і т.д., а таким чином дуже важливу роль відіграє реальне залучення громадянського суспільства до процесу державного управління.

6. Вивчене забезпечення ефективності державного управління в країнах-кандидатах до вступу в ЄС і тут вдалим прикладом стає Польща часів її кандидатства і впровадження реформ (1997-2004), де шлях до ефективного державного управління почався з удосконалення відносин між політикою та адміністрацією, територіальна децентралізація, деталізація процесу прийняття рішень, збільшення прозорості та відкритості в діяльності органів управління, перехід до якісних критеріїв оцінки діяльності, упровадження механізмів суспільного діалогу та створення гарантій належної поведінки чиновників, і довів свою ефективність та еталонність.

Водночас слід також вказати, що система державна служба та державного управління в Польщі все ще знаходиться у процесі формування та розвитку. Вони визнають, що інші європейські країни мають більш розвинену державну службу, і рекомендують польським структурам зробити більше для створення сильного та незалежного апарату, який забезпечує ефективний і професійний сервіс, прикладом цьому стає державна програма «Приязна адміністрація», де якісне та ефективна робота та професійне обслуговування громадян є самоціллю.

Отже, у т.ч. виходячи із досвіду Польщі, слід вказати, що реформа державного управління в країнах-кандидатах стала однією з головних вимог до вступу з часів самітів ЄС у Копенгагені в 1993 році та Мадриді в 1995 році. Критерії Копенгагена та Мадрида вимагають професійної державної служби без

надмірної політизації, яка базується на заслугах і працює відповідно до прийнятих стандартів доброчесності та ефективності. Вони також вимагають чіткого поділу між політикою та адміністрацією. Щоб досягти професіоналізму державної служби, необхідні адекватні стратегії навчання, а також чітке визначення прав і обов'язків і дисциплінарних заходів, включаючи положення про несумісність і конфлікт інтересів. Нарешті, також потрібні надійні та прозорі структури та процедури прийняття рішень усієї адміністрації.

Окремо також слід виділити наступні позитивні практики: 1) Закон «Про цивільну службу» який передбачає відповідні комісії що аналізують попередній досвід в роботі державного управлінця, чи був він ефективним, перед тим як брати його на роботу; 2) Доступ населення до інформації про державних управлінців так і їх звітування про зроблену роботу; 3) Налагоджена система суспільного діалогу і постійний контакт населення з чиновниками, для того щоб останні знали потреби громадян, тобто реальне залучення громадянського суспільства до процесу державного управління.

7. Питання ефективності державного управління, на нашу думку, недостатньо розкрито в ключових нормативно правових актах в яких воно повинно було б бути розкрито, таких як Закон України «Про державну службу» чи Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» і т.д.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 рр., одним з основних напрямів реформування системи державного управління є забезпечення функціонування у структурі органів державної влади ефективних служб управління персоналом, з урахуванням необхідності покращання їх спроможності (можливості самостійно та/або за допомогою взаємодії з іншими структурними підрозділами органу влади виконувати у повному обсязі покладені на неї завдання та функції) та впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій управління людськими ресурсами з акцентом на ефективність.

Визначивши причини трансформаційних процесів у системі державного управління, можливо охарактеризувати актуальні тренди розвитку ефективності

державного управління в нашій країні на шляху до євроінтеграції. Усі тренди можна умовно об'єднати за виділеними компонентами ефективності державного управління. З огляду на вказане можна виокремити наступні тенденції в ефективності державного управління, а саме:

- тренди до змін суб'єктів управлінської діяльності в державному управлінні;
- тренди до трансформації об'єктів державного управління;
- зміна цілей державного управління;
- тренди до зміни управлінських зв'язків;
- тренди до зміни концепцій і теоретичних підходів до ефективності державного управління;
- тренди до європеїзації вітчизняної системи державного управління;
- тренди до використання інноваційних технологій в управлінському процесі, електронного урядування тощо.

На сучасному етапі розвитку української держави активно відбувається зміна ефективності системи управління від бюрократичного хаосу до представництва територіальних громад та активної участі недержавних організацій, як це реалізовано в ЄС. Важливої ролі набуває широке залучення у функціонування державного управління представників недержавних організацій, комерційних структур, груп тиску і громадянського суспільства у цілому, що характеризує використання у державотворчих процесах інноваційних концепцій державного управління, зокрема концепцій «активної держави», «демократичного врядування», «нового державного управління», що як раз прямо впливає на залучення людей до контролю за ефективністю діяльності всего апарату державного управління і державної служби. Ці практики довели свою ефективність у європейські моделі ефективності державного управління.

8. Виокремлено основні завдання реформування системи забезпечення ефективності державного управління в Україні у контексті її євроінтеграційного курсу. З'ясовано, що в рамках імплементації положень Угоди про асоціацію України з ЄС державне управління може і повинно здійснюватися не тільки

посадовими особами органів публічної адміністрації (виконавчої влади й місцевого самоврядування), але й більш широким колом суб'єктів, що представляють громадянське суспільство, наділених функціями й повноваженнями з управління. Це можуть бути бізнес-об'єднання, профспілки, громадські організації, різні групи активістів, які мають можливість у більшій або меншій мірі впливати на процес прийняття рішень та їх впровадження, це в цілому, що характеризує використання у державотворчих процесах інноваційних концепцій державного управління, зокрема концепцій «активної держави», «демократичного врядування», «нового державного управління».

Побудова комплексної універсальної системи оцінки ефективності державного управління в Україні є справою віддаленої перспективи. Ця універсальна система має враховувати як завдання й цілі державної служби, так і усі специфічні риси визначеної державної інституції. З огляду на вказане, закономірним і логічним є забезпечення індивідуального підходу до кожного суб'єкта управління, що має супроводжуватися розробкою індивідуальної сукупності критеріїв й показників оцінки ефективності роботи певної структури державного управління.

Має місце переосмислення ролі й функцій держави як регуляторного органу – так, держава намагається зберегти свою присутність та вплив у різних сферах соціуму з одночасною взаємодією та партнерством із представниками громадських організацій, які і будуть здійснювати контроль за ефективністю й результативністю діяльності державних управлінців, це потребує змін у нормативно-правовій базі не лише в питанні доступу до інформації в плані звітів про діяльності державних управлінців, а й в питанні вимог до відповідної освіти і відповідної компетентності осіб що задіяні в державному управлінні.

Комунікативна взаємодія органів державного управління з громадськістю є потрібною умовою упровадження інформаційних і комунікаційних механізмів державного управління й подолання корупції на усіх рівнях державного управління, а також їх виконання в умовах європейської інтеграції. З огляду на вказане слід вказати на основну сутність комунікацій і окреслити формат і

можливості комунікації у структурах державної влади. Це можна зробити на прикладі ЄС, де існує безліч ресурсів для планування, обговорення і прийняття рішень спираючись на думку громадян, і звичайно звітування про їх ефективність. Тому ми потребуємо скорішого розвитку системи е-урядування, яка довела свою ефективність у європейському просторі.

9. Визначені основні шляхи забезпечення ефективності державного управління з огляду на виклики воєнного стану в Україні. Встановлено, що підходи стосовно ефективності державного управління в Україні були кардинально змінені після початку масштабного вторгнення російських військ 24 лютого 2022 року. Ця війна засвідчила істотні прорахунки у підготовці до воєнного стану усіх сфер системи державного управління. Це пов'язано з багатьма прорахунками, насамперед, із концептуальними, які дають оцінку міжнародної ситуації навколо України та визначають потенційні небезпеки та вірогідного супротивника. За період незалежності Україна провела декілька реформ, які стосувалися питань оборони та сектора безпеки. Як свідчить історична практика, ці реформи здебільшого були спрямовані на скорочення витрат на оборонні й безпекові потреби. Це дало негативні наслідки як у період після лютого 2014 року (початок тимчасової окупації Криму й Донбасу), так і після трагічних подій 24.02.2022.

Окрему увагу вимагає діяльність органів державного управління у зонах активних бойових дій. У місцях, де інфраструктура та логістика пошкоджені чи зруйновані, виникають не лише питання щодо забезпечення потреб населення й створення безпечних умов для них, але і щодо обробки документів, евакуації, створення гуманітарних коридорів і продовольчої логістики. За даними Національного агентства України з питань державної служби, багато органів управління адаптувалися до критичних умов, захищаючи національні інтереси у прифронтових районах.

В зонах активних бойових дій, згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», було створено військово-цивільні адміністрації, які доповнено військовослужбовцями, правоохоронцями та іншими фахівцями. Це

сприяє ефективності державного управління на місцях під час війни і покликано прискорити процес прийняття рішень і зробити їх якомога більш результативними спираючись на потреби що є у людей «тут і зараз».

В умовах воєнного стану й повоєнної відбудови України ефективність державного управління визначатиметься її спроможністю забезпечити:

1) оновлення та удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання функціонування національної економіки в умовах воєнного та післявоєнного періоду, з урахуванням сучасних реалій та міжнародного досвіду у цій сфері;

2) створення єдиної інформаційної бази економічних суб'єктів, на які покладено виконання мобілізаційних завдань (замовлень) у воєнний і післявоєнний період;

3) актуалізацію мобілізаційних завдань економічних суб'єктів всіх форм власності з метою максимального забезпечення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, Міністерства внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Державної спеціальної служби транспорту під час виконання покладених на них завдань у воєнний час;

4) розробка та затвердження плану заходів щодо відновлення інфраструктури, економіки, соціальної сфери, створення умов для підвищення рівня зайнятості місцевого населення та роботи засобів масової інформації в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз проєкту Закону України «Про державну політику перехідного періоду», 1.02.2021. URL: <https://vostok-sos.org/analiz-pro%D1%94ktu-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-derzhavnu-politiku-perehidnogo-periodu>.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» / Нац. ін-т стратег, дослідж.; ред.: В.П. Горбулін, О.С. Власюк. Київ : НІСД, 2015. 684 с.
3. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств. Київ : КНЕУ, 2004. 624 с.
4. Андрійчук В. Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методика, аналіз. Київ : КНЕУ, 2005. 292 с.
5. Антонова Л. В., Антонов А.В. Електронне урядування як сервісно-орієнтований інструмент державного управління соціальною сферою. Публічне управління та регіональний розвиток. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. Вип. 7. С. 37-56.
6. Антонова Л., Мохова Ю. Удосконалення механізмів електронного урядування в Україні в умовах цифрових перетворень. *Публічне управління та регіональний розвиток*. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили. 2022. №15. С. 10-29.
7. Аптекарь С.С., Рязанова Ю.В. Теоретичні аспекти категорії ефективність. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. Вип. 1. Т. 1. С. 191-196.
8. Базика С.К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4 (секція 2). С. 30–35.
9. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
10. Березинський Л. В. Політична ефективність державної влади як критерій

спроможності держави : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Березинський Леонід Володимирович ; Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. Дніпропетровськ, 2013. 19 с.

11. Бойкова М. А., Омельченко О. Ф. Діалектична методологія ефективного державотворення і прогнозування розвитку країни : монографія. Київ : К.І.С., 2011. 128 с.

12. Бойкова М. А., Омельченко О. Ф. Проблеми ефективності та оцінки держав і людей і шляхи їх вирішення : [монографія]. Київ : К. І. С., 2012. 219 с.

13. Боярина Т.В., Кашубіна Ю.Б. Удосконалення класифікації ефективності на основі системного підходу. *Проблеми економіки*. 2013. № 1. С. 271-276.

14. Вахович І. М. Бюджетна ефективність території: механізми підвищення в умовах децентралізаційних впливів : монографія / Луц. нац. техн. ун-т. Луцьк : ВІП ЛНТУ, 2021. 338 с.

15. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / пер. з англ. В. Шульга. Київ : ВСЕУВІТО, 2003. 350 с.

16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

17. Власенко Т. А. Ефективність та результативність публічного адміністрування. *Розвиток європейського простору очима молоді: економічні, соціальні та правові аспекти* : зб. матеріали Всеукр. наук.- практич. конф. молодих учених та студентів. Харків : НТМТ, 2016. С. 1942-1947.

18. Войтенко А. Б. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування : навч. посіб. / Житомир. нац. агрокол. ун-т. Київ : Ліра-К, 2020. 469 с.

19. Войтко С. В., Козлова О. А. Критерії оцінки інноваційного рівня промислового підприємства. *Вісник Донецького інституту економіки та господарського права*. 2008. № 1-2. С. 130-139.

20. Гавкалова Н. Л., Грузд М. В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10. С. 281-290.

21. Горбатенко В. П., Бутовська І. О. Політичне прогнозування. Київ : МАУП, 2005. 152 с.
22. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
23. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
24. Державна служба : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
25. Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
26. Державне управління: підручник : у 2-х 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: НАДУ, 2013. Т. 2. 564 с.
27. Державний стандарт України . Системи управління якістю. Вимоги. ДСТУ ISO 9001-2001. Київ : Держстандарт України, 2015. 24 с.
28. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Н.С. Орлової. Харків : ВД «Право», 2020. 262 с.
29. Дмитренко Г. А. Системне управління: унікальний людиноцентричний вектор підвищення ефективності державно-управлінського механізму в Україні. Київ: ДКС-Центр, 2019. 144 с.
30. Дмитренко Г.В. Концептуально-методологічні та історичні основи організації і здійснення державного фінансового контролю в Україні. Київ : АДЕФ-Україна, 2009. 160 с.
31. Дмитренко Г.В. Фінансовий контроль в Україні: проблеми і шляхи розвитку. Київ : «К.І.С.», 2010. 374 с.

32. До прозорості через публічні консультації та комунікацію. Урядовий кур'єр. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/do-prozorosti-cherez-publichni-konsultaciyi-ta-kom/>.

33. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с

34. ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. [Чинний від 2016-07-01]. Київ, 2016. 45 с. (Інформація та документація).

35. Екологія та охорона навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-8355.html> .

36. Економіка й організація інноваційної діяльності: підруч. / О.І. Волков, М.П. Денисенко, А.П. Гречан та ін. Київ : Професіонал, 2004. 960 с.

37. Економіка підприємства: навч. посібник для вищих навчальних закладів / Б. О. Жнякін, В. В. Краснова. Донецьк : Альфа-Прес, 2005. 159 с.

38. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / ред-кол. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Вид. центр «Академія», 2000. 864 с.

39. Економічна енциклопедія: у 3-х т. Т. 2. / С.В. Мочерний та ін. Київ : Академія, 2001. 848 с.

40. Економічна ефективність зовнішньоекономічних зв'язків [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/51-e/1324-ekonomichna-efektivnist-zovnishnoekonomichnikh-zv-yazkiv.html> .

41. Економічний аналіз реалізації соціально-гуманітарної політики України / Л.В. Ільченко-Сюйва, О.І. Кілієвич, І.В. Розпутенко, О.П. Романюк; за заг. ред. І.В. Розпутенка. Київ : НАДУ, 2008. 124 с.

42. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х т. Т. 2. / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій. Львів : Світ, 2006. 568 с.

43. Економічний розвиток і державна політика / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 480 с.

44. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 / наук. ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

45. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О.Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. Київ : К.І.С., 2002. 420 с.

46. Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 4 (65) : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 226 с.

47. Ефективність наукових досліджень [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream.pdf> .

48. Ефективність регулювання екологічних, природоресурсних та космічних відносин для сталого розвитку: право, інституції, сучасні інформаційні технології : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 12 листоп. 2021 р. / [редкол.: Малишева Н. Р. та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Наукова Столиця, 2021. 232 с.

49. Ефективність управління бізнес-процесами підприємства / уклад. О. М. Світовий ; Уман. держ. пед. ун-т ім. Павла Тичини. Умань : Сочінський М. М. [вид.], 2022. 202 с.

50. Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації України. Київ, 2018. 287 с.

51. Європейський досвід проведення консультацій та ведення соціального діалогу. Національна тристороння соціально-економічна рада. URL: <http://www.ntser.gov.ua/inform-buletten/35>.

52. Європейські принципи державного управління / Українська академія держ. управління при Президентові України; Центр досліджень адміністративної реформи / О.Ю. Куленкова (пер.). Київ : Видавництво УАДУ, 2000. 52 с.

53. Жовнірчик Я. Ф., Мряченко О. Л. Теоретичні засади забезпечення розвитку регіонів сучасної України в умовах глобальних викликів і загроз. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. Вип. 17. С. 718-745.

54. Завадяк Р.І., Фіалковський А.Р., Орбан М.М., Довганич Д.І. Ефективність в її теоретичному контенті та практичному застосуванні. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті*. 2018. № 3 (64). С. 136-146.

55. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. №2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1391>.

56. Задорін Ю. М. Забезпечення ефективності діяльності державних установ на засадах демократичного врядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Задорін Юрій Миколайович ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Одеса, 2011. 20 с.

57. Зайчикова В. В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування. *Наукові праці НДФІ*. 2008. № 4 (45). С. 10-22.

58. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 №5073-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.

59. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 №638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №25. Ст.180.

60. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

61. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 №141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13.

62. Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 №3236-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.

63. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

64. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних

осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

65. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2016, № 4, ст.43. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

66. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

67. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01.12.1998 №281-XIV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

68. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22.06.2012 №5026-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.

69. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

70. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 №875-XII [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

71. Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-XII [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>.

72. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 №1689-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2021. №47. Ст 383.

73. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997 №554/97-ВР [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>.

74. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 №1045-XIV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

75. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 №987-ХІІ [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

76. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-ХІІ [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

77. Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24.03.1998 №203/98-ВР [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/203/98-%D0%B2%D1%80>.

78. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 №3808-ХІІ [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.

79. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Швед. нац. Бюро аудиту ; Швед. ін-т держ. упр. Київ, 2002. 103 с.

80. Зубенко В. О. Визначення пріоритетності реалізації інноваційних проектів Науково-технічний збірник «Комунальное хозяйство городов. 2008. № 80. С. 38-45.

81. Івашова Л. М., Івашов М.Ф. Особливості використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для запобігання та протидії корупції в системі публічного управління. *Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору*: колективна монографія. 2021. Львів-Торунь: Ліга -Прес, 2021 С. 29-54.

82. Інформаційна політика громади: відкритість, ефективність, безпека / [Проект: "Покращення системи надання соц. послуг у Жовтовод. територ. громаді"]. Київ : Києво-Могилянська академія, 2021. 50 с.

83. Інформація, аналіз, прогноз - стратегічні важелі ефективного державного управління : матеріали ХІІ Міжнар. наук.-практ. конф., 7 листоп. 2019 р. / Держ. наук. установа «Укр. ін-т наук.-техн. експертизи та інформації» [та ін.]. Київ : УкрІНТЕІ, 2019. 267 с.

84. Інформація, аналіз, прогноз - стратегічні важелі ефективного державного

управління : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф., 18 жовт. 2018 р. / Укр. ін-т наук.-техн. експертизи та інформації. Київ : УкрІНТЕІ, 2018. 305с.

85. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с.

86. Іушина В. Д. Підходи до сутності та структури соціально-психологічного клімату на підприємстві. *Управління розвитком*. 2013. № 12. С. 116-118.

87. Кавецький В. В., Причепя І. В., Нікіфорова Л. О. Економічне обґрунтування інноваційних рішень. Вінниця: ВНТУ, 2016. 113 с.

88. Ковбасюк С. В. Електронний уряд як засіб подолання деформалізації інститутів держави. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). у 2-х т. Т. 1. Одеса : «Гельветика», 2017. С. 686-688.

89. Ковбасюк С. В. Інституційний підхід у дослідженні держави. *Креативність загальнотеоретичної юриспруденції* : монографія / за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2015. С. 293-310.

90. Ковбасюк С. В. Поняття та класифікація інститутів держави. *Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції* : монографія / за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2012. С. 284-294.

91. Ковзель М. О. Соціально-економічна ефективність експорту транспортних послуг України. Київ : Книжкове видавництво НАУ, 2008. 308 с.

92. Ковтуненко В.М. Ідентифікація сутності понять «результативність» і «ефективність» діяльності підприємства та методологія їх оцінки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 10. С. 93-96.

93. Кожушко І. Про специфіку вживання терміну «концептосфера» у сучасній когнітивній лінгвістиці [Електронний ресурс]. URL: <http://litmisto.org.ua/?p=9042> .

94. Комплексні вимірювальні інструменти в соціологічних дослідженнях:

розроблення, адаптація, обґрунтування достовірності. Київ : Ін-т соціології НАН України, 2022. 405 с.

95. Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: «Ін Юре», 2002. 544 с.

96. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

97. Косенко А. В. Онтологічний підхід у класифікації концептів [Електронний ресурс]. URL: [http://www.confcontact.com/20110823/9\\_kosenko.php](http://www.confcontact.com/20110823/9_kosenko.php) .

98. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Пер. с англ. Б. Пинскера. Москва : Дело ЛТД, 1993. 192 с.

99. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія / Національна академія держ. управління при Президентові України. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.

100. Кужда Т.І. Соціально-економічне оцінювання та планування інноваційного розвитку машинобудівних підприємств : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами» (за видами економічної діяльності). Львів, 2009. 23 с.

101. Куценко А. В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 205 с.

102. Летучий Д. М., Гончарук Н. Т. Інтегрування стилів управління як засіб підвищення ефективності державної служби : монографія /; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 163 с.

103. Лігоненко Л.О. Дискусійні питання щодо трактування сутності та співвідношення понять «ефективність» і «результативність» управління підприємством. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 10 (88). С. 207-216.

104. Літвінов О.С., Журенко А.В. Проблеми визначення сутності економічної ефективності. *Науковий вісник Одеського національного*

економічного університету. 2017. № 6. С. 67-81.

105. Лобанова А. С., Калашнікова Л. В. Соціологія. Вступ до спеціальності; Криворіз. держ. пед. ун-т. Київ : Каравела, 2022. 305 с.

106. Лобойко С., Гречко О., Медведенко О., Томкова Й., Ємельянова А., Літвінова К. Е-консультації, як елемент публічних консультацій: практичне дослідження. URL: <http://surl.li/dicwh>.

107. Лопушинський І. П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: <http://www.srbss-nbuiv.ua>.

108. Лотюк О. Інституціоналізація як метод наукового пізнання громадянського суспільства. *Публічне право* : наук.-практ. юрид. журнал. 2014. № 3. С. 184-191.

109. Лугиня М. В. Розвиток концепції ефективності в державному управлінні: теоретико-прикладний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лугиня Марина Вікторівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2016. 20 с.

110. Максименко С. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендъєл, І. Студенніков. Київ : Логос, 2019. 70с.

111. Маліновський А. А. Ефективні технології енерговикористання / А. А. Маліновський, А. А. Музичак, В. Г. Турковський ; Нац. ун-т "Львів. політехніка". Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2022. 347 с.

112. Малюта Л.Я. Оцінювання рівня інноваційного розвитку промислового підприємства. *Соціально-економічні проблеми і держава* [Електронний ресурс]. 2011. Вип. 1 (4). URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2011/11mlyrpp.pdf>.

113. Маслак О. І. Квятковська Л. А. Система оцінки показників інноваційного потенціалу промислового підприємства. *Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка»* [Електронний ресурс]. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=298> .

114. Матвієнко П. В. Міжнародна практика визначення ефективності публічного управління. *Економіка та держава*. 2008. №3. С. 57-61.
115. Мельніков А. С. Екзистенціальна соціологія: проблема ідентифікації парадигмальної специфіки : монографія. Київ : Ліра-К, 2022. 361 с.
116. Мещеряков В. Електронна демократія [Електронний ресурс]. URL: <http://kds.org.ua/blog/elektronna-demokratiya>.
117. Михненко А. М. та ін. Інституціоналізація суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.
118. Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність : зб. наук. пр. ХІХ (ХХХІ) Міжнар.-наук. практ. конф., 16-17 берез. 2023 р. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2023. 119 с.
119. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Електронний ресурс] / За заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка. URL: [http://www.academy.gov.ua/-doc/koment-inter\\_prezident/2014/-koment\\_iner\\_prezident\\_-2014\\_05\\_16\\_1.pdf](http://www.academy.gov.ua/-doc/koment-inter_prezident/2014/-koment_iner_prezident_-2014_05_16_1.pdf).
120. Моделі ефективності державного управління : монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артими, Р. М. Рудніцька ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 100 с.
121. Момот А. И., Бакало Е. А. Соотношение понятий «результативность» и «эффективность» при осуществлении производственной деятельности. *Матеріали 6-ої Регіональної науково-практичної і студентської конференції. «Проблеми розвитку та упровадження систем управління якістю в регіоні»*. Донецьк : ДонНТУ, 2009. С. 114-117.
122. Морщенок Т. С., Біляк О. М. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття «ефективність». Запоріжжя: КПУ, 2014. С. 7-13.
123. Мочерний С. В., Устенко О. А., Чеботар С. І. Основи підприємницької діяльності. Київ : Академія, 2001. 280 с.
124. Нестеренко О.П. Вплив сучасної інституційної теорії на розвиток

економічної науки. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. праць. Суми : УАБС НБУ, 2004. Т. 11. С. 138-146.

125. Нижник Н. Р. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб. наук. пр. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6-11.

126. Ніронка Ю. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади : монографія / НДІ публ. права. Одеса : Фенікс, 2021. 151 с.

127. Нові підходи Великої Британії до забезпечення національної стійкості. [Електронний ресурс]. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/novi-pidkhody-velykoji-brytaniyi-do-zabezpechennya-natsionalnoyi>

128. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 190 с.

129. Олійник О. В., Чибісов Ю. В. Ефективність функціонування системи бюджетування: теоретичні засади та методи оцінки. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2006. № 1 (6). С. 263-271.

130. Орлова Н., Мохова Ю. Європейські орієнтири цифрових трансформацій у електронному урядуванні. *Наукові перспективи*. 2021. №7 (13). С. 97-106.

131. Осипов В.І. Економіка підприємства : підручник. Одеса : Маяк, 2005. 724 с.

132. Основи інвестиційно-інноваційної діяльності: [навч. посіб] / За наук. ред. В. Г. Федоренко. Київ : Алерта, 2004. 431 с.

133. Падерин И. Д. Научные и практические аспекты повышения экономической эффективности современного предприятия. *Вісник Академії економічних наук України*. 2003. № 1. С. 89-95.

134. Пальоха В. В. Деякі напрями удосконалення аналітично-прогностичної діяльності в системі публічного управління України. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фах. вид. 2018. №8. URL : [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2018/108.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/108.pdf).

135. Парій Є. В. Поняття концептуалізації та типологія концептів у сучасній когнітивній лінгвістиці. *Наукові записки Національного університету "Острозька академія"*. Серія : Філологічна. 2014. Вип. 45. С. 339-340.

136. Пеліванова Н. І. Правове регулювання публічних консультацій: міжнародні стандарти та завдання для України. *STRATEGIC PRIORITIES*. 2019. № 1(49). С. 73-79.

137. Петроє О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 189-200.

138. Пірен М. І. Європейські цінності та їх реалізація у сфері державної служби та кадрової політики України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. Вип. 1. С. 78-90.

139. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4 (19). С. 240-251.

140. Подольчак Н. Ю., Хім М. К. Міжнародні інтегральні показники оцінки ефективності роботи державних службовців у країна ЄС. *Вісник Національного університету "Львівська Політехніка"*. 2020. С. 59-70.

141. Полегенька М.А. Теоретична сутність економічної категорії «ефективність». *Агросвіт*. 2016. № 10. С.69-74.

142. Політанський В. Концептуальні ідеї розвитку інформаційного суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 140-144.

143. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. 2015. № 1. С. 315-322.

144. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада

2010 р. №996. *Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

145. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Приходченко Людмила Леонідівна ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 36 с.

146. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Теорія та практика державного управління.* 2009. Вип. 1. С. 59-65.

147. Приходченко Л. Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління. *Теорія та практика державного управління.* 2010. Вип. 3. С. 3-12.

148. Приходченко Л. Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво.* 2009. № 1 [Електронний ресурс]. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2009\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_9).

149. Приходько А. М. Концепти і концептосистеми в когнітивно-дискурсивній парадигмі лінгвістики. Запоріжжя : Прем'єр, 2008. 332 с.

150. Публічне управління: навч. посібник / А. В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г. О. Комарницька та ін. [за заг. ред. А. В. Стасишина]. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

151. Публічний статус громадських об'єднань в Україні: адміністративно-правовий аспект Соха С. І. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.lp.edu.ua/research/disscoun/d-3505219/soha-stanislav-igorovych>.

152. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Київ : Атіка, 2001. 47 с.

153. Рац О. М. Визначення сутності поняття «ефективність функціонування підприємства». *Економічний простір.* 2008. № 15. С. 275-286.

154. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Національна академія держ. управління при Президентові

України / І.А.Грицяк (відп.ред.). Київ : "К.І.С.", 2009. 240 с.

155. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

156. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 04.04.2023 р., № 288-р [Електронний ресурс]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-planu-zakhodiv-z-realizatsii-s288-40423>.

157. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» від 10.07.2019 р., № 526-р [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text>.

158. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства» від 15.05.2013 року № 386-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>.

159. Романюк А. Новий інституціоналізм та поняття інституту в політичній науці. *Вісник Львівського університету. Філософські науки*. 2006. Вип. 9. С. 190-199.

160. Сергєєва О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1. С. 36-46.

161. Сидора Т.Ю. Критерії оцінювання ефективності діяльності підприємства. *Ефективна економіка*. 2012. № 7. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1298> .

162. Ситник Г. П. Актуальні питання підвищення ефективності державного управління у сфері національної безпеки України. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 3-25.

163. Сіцінська М. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України : монографія; Нац. акад. держ. упр. при Президентові

України. Київ : НАДУ, 2014. 363 с.

164. Сковронський Д. М. Сучасні моделі соціальної держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 85. С. 264-271.

165. Словник української мови : в 11 т. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua>.

166. Сороко В. М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців. *Вісн. держ. служби України*. 2006. № 2. С. 20-26.

167. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. Київ : НАДУ, 2012. 259 с.

168. Стратегічне управління та політичне прогнозування в публічній сфері / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник, О. Г. Пухкал та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2018. 192 с.

169. Стратегічні комунікації для безпекових і державних інституцій : практичний посібник / Л. Компанцева, О. Заруба, С. Череватий, О. Акульшин; за заг. ред. О. Давліканової, Л. Компанцевої. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2022. 278 с.

170. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Дата оновлення: 21.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

171. Сурмін Ю.П. Теория систем и системный анализ. Київ : МАУП, 2010. 368с.

172. Сурмін Ю. П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 13.

173. Сухарева Л. О., Федченко Т. В. Державний аудит ефективності: системність, організація, методика : монографія. Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. 288 с.

174. Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи / Українська академія держ. управління при Президентіві України. Харківський

філіал / Г.І.Мостовий (голова ред.кол.). Харків : УАДУ ХФ, 2000. 115 с.

175. Таньчук О. А. Ефективні рішення у публічному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Таньчук Олександра Анатоліївна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2016. 19с.

176. Тарасова І. І. Інституціоналізм в методології наукового дискурсу. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 73-78.

177. Туленков М. В. Концептуальні засади організації сучасного менеджменту: монографія. Київ ; Ніжин : ТОВ Вид-во «Аспект-Поліграф», 2006. 312 с.

178. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 7 вересня 2021 року № 487/2021. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

179. Указ Президента України «Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 14.04.1999 р. № 379/99. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 7. Ст302.

180. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 року № 47/2017. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>.

181. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 №68/2016 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

182. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., 20 листоп. 2015 р. / Класич. приват. ун-т, [Ін-т упр.] ; [редкол.: Огаренко В. М. та ін.]. Запоріжжя : КПУ, 2015. 519с.

183. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 14 листоп. 2014 р. / Класич. приват. ун-т, Ін-т упр. ;

[редкол.: Огаренко В. М. та ін.]. Запоріжжя : КПУ, 2014. 419с.

184. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 15 листоп. 2013 р. / Класич. приват. ун-т ; [редкол.: Огаренко В. М. та ін.]. Запоріжжя : КПУ, 2013. 591 с.

185. Харченко В. А. Економічна сутність ефекту і ефективності виробництва. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2009. № 1. С. 341-344.

186. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 №435-IV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

187. Чальцева О. М., Швець К. А. Досвід впровадження публічних е-консультацій у європейських країнах. *Політичне життя*. 2021. С. 62-68.

188. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах Європейського Союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід*: зб. наук. пр. 2016. № 16. С. 95-99.

189. Чемерис А. О. Аудит адміністративної діяльності / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. 212 с.

190. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.

191. Чинники. [Електронний ресурс]. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A7%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BA>

192. Чорна М. В., Глухова С. В. Оцінка ефективності інноваційної діяльності підприємств. Харків : ХДУХТ, 2012. 210 с.

193. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення. *Економіка України* : науковий журнал. 2008. № 7. С. 4-12.

194. Шемшученко Ю . С . Громадянське суспільство. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 146 с.

195. Якісна економічна теорія [Електронний ресурс]. URL: [www.uaeconomic.com/ulens-189-1.html](http://www.uaeconomic.com/ulens-189-1.html) .
196. Ячменьова В. М., Височина М. В., Сулима О. Й. Ефективність управління діяльністю промислового підприємства та діагностика загроз: монографія. Сімферополь: ВД АРІАЛ, 2010. 472 с.
197. Abraham Ch., Cooper W., Rhodes E. Місування efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*. 1978. P. 431.
198. Afonso A., Aubyn M. Relative Efficiency of Health Provision: A DEA Approach with Non- discretionary Inputs. - Working Papers 2006/33, ISEG, Technical University of Lisbon, 2006. P. 233.
199. Armstrong Kenneth and Bulmer Simon. The Governance of the Single European Market. – Manchester, 1998.
200. Behrens W. and Hawranek P. M. Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Study. Vienna, UNIDO, 1991.
201. Bentham J. «Swear not at all» containing an exposure of the mischevousness as well as Antichristianity of the ceremony of an oath. London, UK: Elibron Classics, 2005. (Original work published in 1817).
202. Bentham J. Manual of political economy. In the works of Jeremy Bentham. Edinburgh, UK: William Tait, 1843.
203. Boyne G. A, Martin S., Walker R. M. Explicit Reforms, Implicit Theories and Public Service Improvement. *Public Management Review*. 2004. No 6. P. 189-210.
204. Building bridges between the state & the people An Overview Of Trends And Developments In Public Administration And Local Governance United Nations Development Programme: September 2010. 76 p.
205. Cibakova, V. and V. Ninacova. Zaklady ekonomiky verejneho sektora. Bratislava: Merkury, 2006.
206. Civil Service Reform Act. 1978. October, 13. P. 95-454, 92 Stat. 1111
207. Civil Service reform plan 2012[Official Site]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>
208. Convention for the Protection. (1950). Convention for the Protection of

Human Rights and Fundamental Freedoms: International Document of 1950. URL: [https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

209. Convention on access to information. (1998). Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters: International Document of 25.06.1998. *Official Bulletin of Ukraine*. № 33. P. 12-24.

210. Cooper Ph. Duty to Care: Obama, Public Administration i Capacity to Govern. *Public Administration Review*. 2011. No 1. P. 111-132.

211. Council of Europe conference of Ministers responsible for spatial/regional planning. Council of Europe. Democracy. Good governance. Bruxelles Електронний pecypc. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp).

212. Creating a Government that Works Better & Costs Less. Асоціація Report of National Performance Review. Washington, DC: Office of the Vice-President, 1993.

213. Data of Indicators. *The World Bank* [Official Site]. URL: <http://data.worldbank.org/indicator>.

214. Denhardt R. B. Theories of public organization. Orlando, FL: Harcourt Brace, 2000.

215. Donald P Moynihan. Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act, Competing Administrative Doctrines, and the Roots of Contemporary Public Management Debate. *The Journal of Policy History*, 2004. No 16. P. 1.

216. Drucker, Peter F., The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your Organization, 2008.

217. Dubowik A. Organizacja i struktura sluzby cywilnej w swietle ustawy z 2008 r. Warszawa : PiZS, 2009. T. 6. S. 13.

218. Drakeford M. Devolution and youth justice in Wales. *Criminology & Criminal Justice*. 2010. 10 (2). P. 137-155.

219. Eaton D. B. History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics. NY.: Harper & Bros., 1880.

220. Eaton D. B. The Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their bearing upon American politics. N. Y.: Harper & Bros, 1880.

221. E-Government for the future we want. E-Government surveys. UN. N.Y., 2021. 284 p.
222. Eremin D. V, Wolf J.F/, Woodard C. A Systemic Bias в Federal Performance Evaluations. *Public Performance Evaluations*. 2010. Vol. 34. No 1. P. 7-21.
223. European governance a white paper. *Official journal of the European Commission. Bruxelles*, 2001. P. 1-29.
224. European Social Charter (1996). International document of 03.05.1996. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. № 51. P. 14-23.
225. Eurostat - European Commission. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat>
226. Farrell M. J. Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*. 1957. Vol. 120. №3. P. 253.
227. Federal Employment Report 2016. *US Office of Personal Management* [Official Site]. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/#url=Reports-Publications>.
228. Fernandez S., Resh W. G., Moldogaziev T., Oberfield Z. W. Assessing the Past and Promise of Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Management -Research: A Research Synthesis. *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75. Issue 3. P. 382-394.
229. Frederickson H. G. Social equity and public administration; origins, developments, and applications. 2010. Retrieved from <http://books.google.com> .
230. Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, 1995.
231. Gilbert B. Siegel. Designing and Creating an Effective Compensation Plan (Chapter 27). Stephen E. Condrey and James L. Perry. Handbook of Human Resource Management in Government. Jossey-Bass A Wiley Imprint. 2010. P. 663-685.
232. Gouveia de Ph.F., Plumridge H. European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy [Електронний ресурс]. *The Foreign Policy Centre* [сайт]. 2005. URL: <https://goo.gl/Jw41RU>

233. Guide to Senior Executive Service Qualifications. US OPM, 2006.
234. Guidelines for civil participation in political decision making. 2017. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>.
235. Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma, 1991.
236. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities / by Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard. *OECD Journal on Budgeting*. 2007. Volume 7. No. 1. 39 p.
237. Ingraham, Patricia W, Donald P. Moynihan. The Future of Merit, 2000, 103 p.
238. Integrating national administrations into the European administrative space. Budva, Montenegro, 26-27 March 2009. 8 p.
239. International covenant on civil and political rights. (1966). International Document of 16.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043/card6#Public](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043/card6#Public).
240. Joan E. Pynes. Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations. *Jossey-Bass A Wiley Imprint*. 2004. P. 227-261.
241. Joseph J. Martocci Austria. Strategic Compensation: Human Resource Management Practices. *Social Sciences Academic Press*. 2002. № 8-9.
242. Joumard I., Kongsrud P., Nam Y.-S., Price, R. (2004). «Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries», OECD Economics Department Working Paper, 2004. 380 p.
243. Kellough and Selden. Pay-for-performance Systems in State Government. *Review of Personnel Administration*. 1997. № 5.
244. Kotchegura. A. Training and Upgrading Qualifications of Senior Civil Servants: Experience of OECD Member States [Электронный ресурс] / Astana Economic Forum 2013. URL: <http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Dr.-Alexander-KOTCHEGURA-Training-and-Upgrading-Qualifications-of-Senior-Civil-Servants.ppt>.

245. Leonard M., Alakeson V. *Going Public: Diplomacy for the Information Society*. L.: Foreign Policy Centre, 2000.
246. Light P. C. *True Size of Government*. Baltimore, 2013.
247. Liudmyla Antonova, Dmytro Havrychenko, Roman Primush, Vitalii Kropyvnytskyi, Violeta Tohobytska. Modern Aspects of SMART-Management of the Region in the Context of the Development of Public Administration. *IJCSNS. International Journal of Computer Science and Network Security*. 2022. Vol. 22. №5, P. 469-474.
248. Mandl U., Dierx A., & Ilzkovitz F. The effectiveness and efficiency of public spending (Economic Papers 301). *Economic and Financial Affairs*. 2008. Retrieved from [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf).
249. Martin Nunn. Problems of transition from Ukrainian authorities to inform the communication [Електронний ресурс]. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2268/>.
250. Matthew Stafford. The United States Executive Civil Service Training System [Електронний ресурс]. URL: <http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Stafford-The-United-States-Executive-Civil-Service-Training-System.ppt>.
251. McConnell, Campbell; Stanley Brue; Sean Flynn; Sean Flynn. *Economics Principles, Problems, & Policies*. McGraw-Hill, 2021.
252. McGrath R. J. Rise i fall of Radical Civil Service Reform in USA. *Public Administration Review*. 2013. Vol. 73. Issue 4. P. 638-649.
253. Mechanizmy przeciwdzialania korupcji w Polsce. Skrot raportu / Transparency international the global coalition against corruption. *Instytut spraw publicznych*. 2016. 17 p.
254. Merit Principles Survey. Washington, DC: US General accounting Office, Merit System Protection Board, 2015.
255. Miller G. L., Hildreth W. B, Rabin J. *Performance-Based Budgeting*. An ASPA Classic. Boulder, CO: Westview Press, 2001.

256. Miller S. M Relationship between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25. Issue 3. P. 777-796.

257. Modernising government. The way forward. OECD, 2005.

258. Moore B. The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of The Modern World. Boston, 1966.

259. Nyhan R. C. Changing the paradigm: Trust and its role in public sector organizations. *The American Review of Public Administration*. 2000. № 30. P. 87-109.

260. O'Hara, K., Perry M., Churchill E., Russell D. Public and Situated Displays: Social and Interactional Aspects of Shared Display Technologies. [Электронный ресурс]. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-017-2813-3\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-017-2813-3_5)

261. Obolonsky A. V. Personnel policy in the US federal public service: history and modernity. *Social Sciences and modernity*. 2001. № 3.

262. OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>.

263. Oh S. S., Lewis G. B. Performance Ratings and Career Advancement in USA Federal Civil Service. *American Review of Public Administration*. 2013. Vol. 15. No 5. P. 740-761.

264. On Citizen's participation in local public life: Rec Recommendation (2001) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 06.12.2001. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739)

265. Osborn D., Gatbler T. Reinventing Government. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.

266. Ostasi, B., Onar, B. S. and C. Kahraman. Selection among innovative project proposals using a hesitant fuzzy multiple criteria decision making method. *Journal of Economics, Finance and Accounting*, 2017. Issue 2, no. 4, pp. 192-200.

267. Provaznikovà, R., 2009. Financovàni měst, obci a regionu: teorie a praxe. 2 edit. Prague: GRADA Publishing, 2009.

268. Ricardo, David (1817). On the Principles of Political Economy and Taxation. *Piero Sraffa (Ed.) Works and Correspondence of David Ricardo*, Volume I, Cambridge University Press, 1951.

269. Risher H., Schay B.W. Grade Banding: The Model for Future Salary Programs [J]. *Public Personnel Management*. 1994. №32 (3). P. 187-199.

270. Rutgers M. R., & van der Meer, H. The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 2010. №42. P. 755-779.

271. Santis de N. Marketing the EU brand: where Europe has fallen short [Электронный ресурс]. *Campaign Magazine* [сайт]. 21.05.2014. URL: <https://goo.gl/IUSWWQ>

272. Schachter H. L. Democracy, scientific management, and urban reform: The case of the Bureau of Municipal Research and the 1912 New York City school inquiry. *Journal of Management History*. 1995. №1. P. 52-64

273. Scheer T. J. «Efficiency» and the establishment of public administration. *Public Administration Review*. 2010. № 70. P. 832-835.

274. Shih, H., H. Shyur and E.S. Lee. An extension of TOPSIS for group decision making. In: *Mathematical and Computer Modelling*. Issue 2007, no. 45, pp. 801-813.

275. Shorrock T. *Out of Service*. New York : ProQuest Center, 2009.

276. Simon G. *Administrative Behavior*. New York: NY, 1947. P. 258.

277. Skocpol Th. *States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. N. Y.: Cambridge University Press, 1979.

278. Sluzba cywilna w Polsce - charakterystyka [Elektroniczny zasob] / Dostęp : <https://www.bryk.pl/wypracowania/pozostale/administracja/23613-sluzba-cywilna-w-polsce-charakterystyka.html>

279. Snyder J. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. n.Y; l.: W.W. Norton & co., inc. 2000. 320 p.

280. Taylor H. *The statesman* (D. L. Schaefer & R. B. Schahaefer, Eds., Rev. ed.). London, UK: Praeger, 1992. (Original work published 1836-1878).

281. Tetrefovà, L. Verejnà ekonomie. 1. edit. Pffbram: Pftisk Pffbram, 2008.
282. The Cabinet. *The White House* [Official Site]. URL: <https://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>.
283. The European Foresight Monitoring Network. Collection of EFMN Briefs. Part 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2008. 481 p.
284. The French Institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos / edited by Albert Broderick. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1970. 370 p.
285. The Status of Senior Executive Service. US OPM, 2004.
286. Thompson J. R. Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*. 2000. No 60. P. 508-521.
287. Total Quality Management - філософія загального управління якістю. URL: <http://www.progressive-management.com.ua/glossary-management/57-tqm-total-quality-management>.
288. Towards government at a glance: Identification of core data and issues related to public sector efficiency. OECD.
289. Ukraine Overview. World bank [Електронний ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview>
290. Universal Declaration of Human Rights. (1948). Universal Declaration of Human Rights: International document of 10.12.1948. *Official Bulletin of Ukraine*. № 93. P. 143-156.
291. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o sluzbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
292. Van Ryzin G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. Vol. 21. Issue 4. P. 745-760.
293. Vavrek, R. and P. Adamisin. Impact of weight indicators of TOPSIS technique in the selected district in the Slovak Republic. *Journal of Economic Development, Environment and People*. 2013. Issue 2, no. 4, pp. 61-73.
294. Vavrek, R., P. Adamisin and R. Kotulic. Multi-criteria evaluation of

municipalities in Slovakia - case study in selected districts. *Polish Journal of Management Studies*. 2017. Issue 16, no. 2, pp. 290-301.

295. Vavrek, R., R. Kotulic and P. Adamisin. District as a Determinant of the Evaluation of Municipalities Economy? *Journal of Applied Mathematics and Statistics*. 2015. Issue 53, no. 3, pp. 12.

296. Vavrek, R., R. Kotulic and P. Adamisin. Evaluation of Municipalities Management with the TOPSIS Technique Emphasising on the Impact of Weights of Established Criteria. In: *Lex localis - Journal of Local SelfGovernment*. 2015. Issue 13, no. 2, pp. 249-264.

297. Wildavsky A. Public service in the era of ideological dissensus. *Public Administration Review*. 1988. №48. P. 753-755.

298. Wilson J. Q. *Bureaucracy: What agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books, 1989.

299. Wilson W. The study of administration. *Political Science Quarterly*. 1887. №2, P. 197-222.

ДОДАТКИ  
Додаток А

**Підходи щодо виміру ефективності у трактуванні різних авторів**

В. Петті, Ф. Кене [118]	ефективність передбачає результативність управління щодо дій суб'єкта управління, яким є уряд держави
Д. Рікардо [97]	ефективність визначає співвідношення результату до певного типу витрат
Г. Емерсон [97]	основна ціль управління, що визначає зв'язок із функціональністю підприємства
М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі	ефективність є внутрішньою економічністю, що найкраще вимірює задіяння ресурсів
Е. Дж. Долан	ефективність передбачає вибір правильних цілей, на яких концентрується уся енергія
Т. Котарбинський [97]	ефективність пов'язана з результативністю, яку забезпечує загальна теорія ефективної організації діяльності
В. Андрійчук [4]	ефективність пов'язана з результативністю певної дії й процесу, що вимірюється співвідношенням між здобутим результатом і відповідними витратами
С. Мочерний [119]	ефективність – це спроможність приносити ефект, результативність певного проекту, що визначаються як відношення ефекту й результату до відповідних витрат
Б. Жнякін, В. Краснова [36]	ефективність є співвідношенням результату (ефекту) із витратами, які спричинили вказаний ефект
Ю. Сурмін [165]	ефективність є показником успішності функціонування системи для забезпечення досягнення установлених цілей
П. Орлов [207]	ефективність є співвідношенням результату й ефекту будь-якої діяльності та відповідних витрат
В. Нусінов, А. Турило, А. Темченко [129]	ефективність може бути прирівняна до результативності, тобто результат діяльності, який здобуває держава чи окрема особа на одиницю ресурсів
В. Лямець, А. Тевяшев [187]	ефективність є не лише властивістю процесу функціонування системи (спроможність давати певний ефект), а дієвість вказаної спроможності, тобто результативність
Т. Сініцина	ефективність є співвідношенням ефекту й витрат на його здійснення
О. Устенко [165]	ефективність є комплексним відображенням кінцевих значень задіяння ресурсів (матеріальних і нематеріальних) за визначений період часу
П. Друкер [207]	ефективність має місце унаслідок того, що «правильно створюються необхідні речі»

## Додаток Б

## Класифікація поняття «ефективність» у відповідності до різних ознак

класифікаційна ознака	назва ефективності	сутність поняття
1	2	3
відповідно до ступеня збільшення ефекту [Ковзель, Олійник, Якісна]	первісна	здобуття одноразового ефекту від певних управлінських заходів
	мультиплікативна	характеризується накопичувальним характером і визначається на підставі розрахунку мультиплікативного ефекту
згідно з методами розрахунку [Кавецький, Ковзель, Рац].	абсолютна	за усіма ресурсами й витратами підприємства
	порівняльна	за варіантами використання ресурсів й витрат
	зовнішня	показує потенційні можливості певної організації
за місцем здобуття [Ковзель], за рівнем виникнення [Олійник], за галуззю застосування [Чорна].	загальнодержавна	визначається в цілому по країні
	локальна	відповідно до стадій виробництва й споживання
за методами розрахунку [Чорна, Ковзель].	абсолютна	за усіма ресурсами і витратами певної організації
	порівняльна	за варіантами використання ресурсів і витрат
у залежності від витрачених ресурсів [Чорна]	ресурсна	здобуття певного результату на одиницю ресурсів, які використовуються
	витратна	співвідношення показників роботи та величини ресурсів, або обсягу їх витрат у процесі управлінської діяльності
з погляду часу [24].	статична	оцінка відбувається упродовж стислого відрізка часу, коли відбувається вирішення оперативних і тактичних питань
	динамічна	передбачає досягнення відносно кращих результатів шляхом варіювання ресурсами та зміни технології у довгостроковому періоді

## Продовж. Додатку Б

залежно від цілі [20]	ціннісна	співвідношення завдань до потреб і норм
	результативна	співвідношення результату, якого досягнуто, до намічених цілей
	витратна	відношення досягнутих результатів до витрат
залежно від виду результату [29]	проміжна	формування здійснюється на підставі проміжних результатів і витрат
	кінцева	розрахунок відбувається на підставі кінцевих показників ефективності результатів і витрат
	змішана	поєднання значень показників проміжної й кінцевої ефективності

## Додаток В

## Довідка про впровадження результатів дисертації



ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДПС у м. КИЄВІ  
 ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА ІНСПЕКЦІЯ в ОБОЛОНСЬКОМУ РАЙОНІ  
 Пр.-т Володимира Івасюка, 58; м. Київ, 04213, тел.: (044) 467-84-87

12.02.2024 № 1115/26-15-54-00

## Довідка

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
 Єсеннікова Кирила Вікторовича  
 на тему «Концептуальні засади забезпечення ефективності державного  
 управління в умовах сучасних викликів для України»  
 на здобуття наукового ступеню доктора філософії  
 за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Цим документом підтверджуємо, що окремі пропозиції, практичні рекомендації, інформаційно-аналітичні матеріали щодо підвищення ефективності діяльності державних службовців, розроблені аспірантом кафедри державного управління Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка К. В. Єсенніковим, були використані для розробки пропозицій для керівництва Головного управління ДПС у м. Києві щодо підвищення ефективності діяльності державних службовців, а саме правників ДПІ в Оболонського районі Головного управління ДПС у м. Києві.

Начальник



Наталія СТЯГАЙЛО