

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РАДЗИХОВСЬКИЙ ЄВГЕНІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 35.071:35.082.5

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ НА ОСНОВІ ТЕОРІЇ БЮРОКРАТІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ
ДОСВІД**

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ Є.М. Радзіховський

Науковий керівник: **Рубан Юрій Григорович**
кандидат технічних наук, доцент

Київ - 2026

АНОТАЦІЯ

Радзіховський Є.М. *Розвиток механізмів публічного управління та адміністрування на основі теорії бюрократії: європейський досвід.*

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, Міністерство освіти і науки України. – Київ, 2026.

На сучасному етапі існування українська держава перебуває у фазі глибокої трансформації системи публічного управління як під впливом євроінтеграційних процесів та цифровізації, так і під впливом військової агресії спрямованої проти нашої країни. Ці обставини зумовлюють необхідність створення ефективної, адаптивної та професійної системи публічного управління, здатної забезпечувати національну стійкість, демократичну підзвітність та результативність управлінських процесів. У цьому контексті особливого значення набуває переосмислення поширеного погляду на роль бюрократії як перешкоди для ефективності, натомість актуальною є оцінка її можливостей як необхідного управлінського інституту, який може слугувати інструментом легітимності, професіоналізму та стабільності публічної влади.

Метою дисертації є обґрунтування концептуальних засад розвитку механізмів публічного управління та адміністрування в Україні крізь призму теорії бюрократії та європейського досвіду належного врядування, а також розроблення стратегічних напрямів їх удосконалення в умовах цифрової трансформації публічного управління та повоєнного відновлення України.

Завданнями дослідження визначено: систематизацію основних теоретико-методологічних підходів до вивчення бюрократії як управлінського феномену; класифікацію механізмів публічного управління в контексті теорії бюрократії; аналіз розвитку європейських моделей публічного адміністрування; порівняльну характеристику української та європейської бюрократичних систем; а також розроблення авторської концепції поєднання бюрократичної ефективності з демократичною підзвітністю.

Джерельну базу становлять нормативно-правові акти України та Європейського Союзу, аналітичні матеріали програми SIGMA, публікації OECD, наукові праці українських і зарубіжних дослідників (наприклад, О. Антонова, Г. Атаманчук, О. Батрименко, Н. Грабар, С. Квітка, М. Кеттунен, В. Кікерт, М. Ліпін, Й. Олсен, Г. Петерс, Кр. Полліт, С. Телешун, О. Ткач, В. Токовенко тощо). Використано історико-порівняльний, інституційний, системний, діалектичний та структурно-функціональний методи. Порівняльний аналіз дозволив простежити спільні та відмінні риси бюрократичних систем країн ЄС і України, а метод моделювання був використаний для розробки пропозицій оптимальних напрямів реформування українського державного апарату.

Наукова новизна полягає в комплексному дослідженні бюрократії як управлінського феномену в сучасній системі публічного управління України, з урахуванням європейських стандартів належного врядування (good governance) і воєнного контексту.

Вперше:

- розроблено концепцію контекстуально зумовленої амбівалентної ролі бюрократії у системі публічного управління в Україні, що демонструє її одночасне функціонування як інструменту інституційної стійкості та чинника уповільнення адміністративних процедур, вимірюваного через показники інституційної спроможності;
- обґрунтовано авторську класифікацію гейткіпінг-механізмів публічного управління (законодавчо-, судово-, експертно- та громадсько-опосередковані), що забезпечують баланс між ефективністю, експертністю та демократичною легітимністю;
- розроблено аналітичну рамку оцінювання механізмів публічного управління, що інтегрує принципи належного врядування ЄС із гейткіпінг-типологією та міжнародно визнаними індикаторами.

Удосконалено:

- підхід Й. Олсена до аналізу гейткіпінг-інститутів, доповнено залученням громадянського суспільства як додаткового посередницького механізму;

- понятійно-категоріальний апарат теорії публічного управління, уточнено дефініцію «гейткіпінг-механізмів» як процедур відбору та фільтрації управлінських рішень;
- періодизацію розвитку публічного управління в країнах Центрально-Східної Європи, виокремлено чотири етапи трансформації: від демонтажу командно-адміністративної системи до цифрової ери Smart Governance, з урахуванням особливостей українського шляху.

Подальшого розвитку набули:

- аналіз ролі цифровізації у підвищенні прозорості, підзвітності та сервісності державної влади (на прикладах цифрових платформ Prozorro, «Дія», ЦНАП як кейсів вимірюваної ефективності принципів good governance);
- концепція оптимізації бюрократичних структур через раціоналізацію процедур, запровадження системи KPI-мотивації службовців та принципів результативного управління,
- обґрунтування стратегічних напрямків трансформації українських бюрократичних структур у воєнний та післявоєнний періоди через поєднання професіоналізації державної служби, реєміграції інтелектуального капіталу, розвитку громадянського суспільства та цифрового врядування.

Практичне значення результатів полягає у можливості використання напрацювань у діяльності органів публічної влади для вдосконалення механізмів ухвалення управлінських рішень, підвищення ефективності державної служби та запровадження принципів прозорості та громадського контролю. Матеріали дослідження можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні курсів з публічного управління, політології, адміністративної культури, теорії організацій та інституційного аналізу.

У теоретичному плані робота поглиблює сучасні підходи до осмислення бюрократії як структуроутворюючої складової державного апарату, яка може трансформуватися з закритої системи у відкриту, адаптивну та суспільно орієнтовану мережу врядування. Запропонована концепція ґрунтується на синтезі веберівської раціональної моделі бюрократії, марксистської критики відчуження

влади та сучасних європейських практик децентралізованого управління, що реалізуються через механізми доброго врядування (good governance), партисипативного врядування (participatory governance) та смарт-регулювання (smart regulation).

Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку джерел і додатків. Перший розділ присвячено теоретико-методологічним основам дослідження бюрократії як управлінського феномену - від античних уявлень про владу і порядок до теорій К. Маркса, М. Вебера, Р. Міхельса, Й. Олсена. Другий розділ аналізує еволюцію та принципи публічного адміністрування у Європейському адміністративному просторі, порівнюючи моделі врядування країн ЄС та України. Третій розділ фокусується на інституційній модернізації української бюрократії в умовах євроінтеграції, війни та цифрової трансформації, з розробленням практичних рекомендацій для державного сектору.

Під час апробації автор представив основні положення дослідження на шести міжнародних та всеукраїнських конференціях. За тематикою дисертації опубліковано п'ять наукових праць, з яких чотири статті опубліковано у фахових виданнях України та одну в міжнародному рецензованому журналі.

Узагальнюючи отримані результати, автор дійшов висновку, що модернізація української системи публічного управління можлива за умови переосмислення бюрократії як гнучкого та відкритого механізму, який поєднує ефективність з демократичною підзвітністю, професійність з суспільною довірою, а технологічність з гуманістичними принципами служіння. Запропонована концепція гейткіпінг-інститутів може стати концептуальною основою оновлення державної служби в умовах європейської інтеграції, цифровізації та повоєнної відбудови України.

Ключові слова: публічне управління, бюрократія, належне врядування, механізми управління та адміністрування, відкритість та прозорість, європейський адміністративний простір, гейткіпінг-інститути, трансформація публічного управління, цифровізація, smart governance, професіоналізація державної служби, інституційна модернізація, євроінтеграція, повоєнна відбудова.

ABSTRACT

Radzikhovskiy Yevhenii. *Development of Public Management and Administration Mechanisms Based on the Theory of Bureaucracy: European Experience.*

Qualifying scientific work in the form of a manuscript. Dissertation for the 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, 2025.

At the current stage of its existence, the Ukrainian state is undergoing a phase of deep transformation within its public administration system, influenced both by European integration processes and digitalization, as well as by the military aggression directed against our country. These circumstances necessitate the creation of an effective, adaptive, and professional public administration system capable of ensuring national resilience, democratic accountability, and the effectiveness of administrative processes. In this context, rethinking the prevalent view of the role of bureaucracy as an obstacle to efficiency acquires special significance; instead, it is relevant to assess its potential as a necessary administrative institution that can serve as an instrument of legitimacy, professionalism, and stability of public authority.

The aim of this dissertation is to substantiate the conceptual foundations for the development of public management and administration mechanisms in Ukraine through the lens of bureaucracy theory and European best practices in good governance, as well as to develop strategic directions for their improvement in the context of the digital transformation of public administration and Ukraine's post-war recovery.

The research tasks are defined as follows: the systematization of the main theoretical and methodological approaches to the study of bureaucracy as a managerial phenomenon; the classification of public management mechanisms within the context of bureaucracy theory; the analysis of the development of European models of public administration; the comparative characterization of the Ukrainian and European

bureaucratic systems; and the development of the author's concept of combining bureaucratic efficiency with democratic accountability.

The source base comprises normative-legal acts of Ukraine and the European Union, analytical materials of the SIGMA program, OECD publications, and scientific works of Ukrainian and foreign researchers (e.g., O. Antonova, H. Atamanchuk, O. Batrymenko, N. Hrabar, S. Kvitka, M. Kettunen, W. Kickert, M. Lipin, J. Olsen, G. Peters, C. Pollitt, S. Teleshun, O. Tkach, V. Tokovenko, etc.).

Methods used include historical-comparative, institutional, systemic, dialectical, and structural-functional methods. Comparative analysis allowed for tracing the common and distinctive features of the bureaucratic systems of EU countries and Ukraine, while the modeling method was used to develop proposals for optimal directions for reforming the Ukrainian state apparatus.

The scientific novelty lies in the comprehensive study of bureaucracy as a managerial phenomenon in the modern public administration system of Ukraine, taking into account European standards of good governance and the wartime context.

For the first time:

- the concept of the contextually conditioned ambivalent role of bureaucracy in the system of public administration in Ukraine has been developed, demonstrating its simultaneous functioning as an instrument of institutional resilience and a factor slowing administrative procedures, measured through institutional capacity indicators;
- the author's classification of gatekeeping mechanisms of public administration (legislatively, judicially, expert-, and public-mediated) has been substantiated, ensuring a balance between efficiency, expertise, and democratic legitimacy;
- an analytical framework for evaluating public administration mechanisms has been developed, integrating EU good governance principles with the gatekeeping typology and internationally recognised indicators.

Improved:

- J. Olsen's approach to the analysis of gatekeeping institutions has been supplemented by the inclusion of civil society as an additional intermediary mechanism;
- the conceptual and categorical apparatus of public administration theory has been refined, specifically the definition of "gatekeeping mechanisms" as procedures for the selection and filtration of administrative decisions;
- the periodization of the development of public administration in Central and Eastern European countries has been refined, distinguishing four stages of transformation: from the dismantling of the command-administrative system to the digital era of Smart Governance, taking into account the specifics of the Ukrainian path.

Further development has been given to:

- the analysis of the role of digitalization in increasing transparency, accountability, and the service-oriented nature of state power (using the examples of digital platforms Prozorro, "Diia", and ASCs [Administrative Service Centres] as cases of measurable effectiveness of good governance principles);
- the concept of optimizing bureaucratic structures through the rationalization of procedures, the introduction of a KPI-motivation system for civil servants, and principles of performance management;
- the substantiation of strategic directions for the transformation of Ukrainian bureaucratic structures in the wartime and post-war periods through a combination of the professionalization of the civil service, the re-emigration of intellectual capital, the development of civil society, and digital governance.

The practical value of the results lies in the possibility of using the findings in the activities of public authorities to improve decision-making mechanisms, enhance the efficiency of the civil service, and introduce principles of transparency and public control.

The research materials can be used in the educational process for teaching courses on public administration, political science, administrative culture, organizational theory, and institutional analysis.

In a theoretical aspect, the work deepens modern approaches to understanding bureaucracy as a structure-forming component of the state apparatus, which can transform

from a closed system into an open, adaptive, and socially oriented governance network. The proposed concept is based on a synthesis of Weber's rational model of bureaucracy, the Marxist critique of the alienation of power, and modern European practices of decentralized management implemented through mechanisms of good governance, participatory governance, and smart regulation.

Structurally, the dissertation consists of an introduction, three chapters, conclusions, a list of sources, and appendices. The first chapter is devoted to the theoretical and methodological foundations of the study of bureaucracy as a managerial phenomenon — from ancient concepts of power and order to the theories of K. Marx, M. Weber, R. Michels, and J. Olsen. The second chapter analyzes the evolution and principles of public administration in the European Administrative Space, comparing the governance models of EU countries and Ukraine. The third chapter focuses on the institutional modernization of Ukrainian bureaucracy in the conditions of European integration, war, and digital transformation, with the development of practical recommendations for the public sector.

During approbation, the author presented the main provisions of the research at six international and all-Ukrainian conferences. Five scientific works have been published on the subject of the dissertation, of which four articles were published in professional journals of Ukraine and one in an international peer-reviewed journal.

Summarizing the obtained results, the author concluded that the modernization of the Ukrainian public administration system is possible provided that bureaucracy is rethought as a flexible and open mechanism that combines efficiency with democratic accountability, professionalism with public trust, and technological advancement with humanistic principles of service. The proposed concept of gatekeeping institutions can serve as a conceptual basis for the renewal of the civil service in the conditions of European integration, digitalization, and the post-war reconstruction of Ukraine.

Key words: public management, bureaucracy, good governance, management and administration mechanisms, openness and transparency, European Administrative Space, gatekeeping institutions, transformation of public administration, digitalization, smart governance, professionalization of civil service, institutional modernization, European integration, post-war reconstruction.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації в наукових фахових виданнях України:

Радзіховський, Є. (2023). Обґрунтування засад ефективної моделі бюрократії в умовах сталого розвитку України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, 17(1), 38–44. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/17-6/7>

Радзіховський, Є. (2025). Від традиційної бюрократії до smart governance: Міжнародний досвід публічного управління та перспективи для України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, 21(1), 73–79. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2025/21-10/11>

Радзіховський, Є. М. (2024). Впровадження принципів прозорості та відкритості у державних структурах: Досвід та перспективи. *Derzhavne upravlinnya udoskonalennya ta rozvytok*, (3). <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.3.29>

Radzikhovskyi, Y. (2022). Analysis of European experience in improving public administration mechanisms. *Development Management*, 20(3), 29–35. [https://doi.org/10.57111/devt.20\(3\).2022.29-35](https://doi.org/10.57111/devt.20(3).2022.29-35)

Публікації в наукових виданнях іноземних держав:

Vdovichen, V., Sokha, S., Radzikhovskyi, Y., Grytsyshen, D., & Zinevych, O. (2025). Legislative pillars of administrative bodies' functioning and organizational behavior under recent reforms. *Premier Journal of Science*, 14, 100157. <https://doi.org/10.70389/PJS.100157>

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

Радзіховський, Є. (2023). Адаптація механізмів публічного управління до стандартів ЄС на прикладі країн Балтії. У Л. Г. Комаха (Ред.), *Глобалізаційні виклики: Урядування майбутнього* (с. 374-375). ННІ ПУДС КНУ. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2039/files/e8f052a9-3ca2-4574-ad95-ec8638583c7f.pdf>

Радзіховський, Є. (2023). Генеза феномену бюрократії в контексті сталого розвитку сучасної України. *Advanced Discoveries of Modern Science: Experience, Approaches and Innovations: Proceedings of the 3rd International Scientific Conference* (January 20, 2023, Amsterdam). <https://doi.org/10.36074/scientia-20.01.2023>

Радзіховський, Є. (2023). Інноваційний потенціал бюрократії для сталого розвитку України в умовах війни і повоєнної відбудови. У Л. Г. Комаха (Ред.), *Шевченківська весна – 2023: Публічне управління та державна служба* (с. 329-330). ННІ ПУДС КНУ. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2028/files/64782da7-cb8b-48ff-9710-268197951e8c.pdf>

Радзіховський, Є. М. (2024). Впровадження принципів прозорості та відкритості в державних органах влади: Нові підходи та перспективи для повоєнного відновлення України. У Л. Г. Комаха & Т. П. Паламарчук (Ред.), *Шевченківська весна – 2024: Публічне управління та державна служба* (с. 41-42). ННІ ПУДС КНУ. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2098/files/9427a194-d677-4d5b-a160-8a71cd1ce836.pdf>

Радзіховський, Є. М. (2024). Трансформація механізмів публічного управління в умовах глобальних та євроінтеграційних викликів. У Л. Г. Комаха & Т. П. Паламарчук (Ред.), *Глобалізаційні виклики: Урядування майбутнього* (с. 32-33). ННІ ПУДС КНУ. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2109/files/96b2c931-691f-4363-8347-6e4c48948b9e.pdf>

Радзіховський, Є. М. (2025). Трансформація механізмів публічного управління: від раціональної бюрократії до smart governance. У *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень: Матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених* (с. 160–161). Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ БЮРОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	23
1.1. Основні концептуальні підходи в дослідженні бюрократії як управлінського феномену	23
1.2. Сутність публічного управління в контексті бюрократичних процесів	56
1.3. Класифікація механізмів публічного управління та адміністрування в контексті теорії бюрократії	78
Висновки до розділу 1	90
Розділ 2. СУТНІСНІ СКЛАДОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	93
2.1. Становлення та розвиток системи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі	93
2.2. Принципи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі	120
2.3. Порівняльний аналіз бюрократичних систем України та ЄС в системі публічного управління	139
Висновки до розділу 2	156
Розділ 3. ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕРНІЗАЦІЯ БЮРОКРАТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....	161
3.1. Ефективність бюрократичної системи України в контексті принципів належного врядування ЄС.....	161
3.2. Стратегічні напрями трансформації бюрократичних структур публічного управління в умовах воєнного часу	183
Висновки до розділу 3	207
ВИСНОВКИ.....	213

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....224

ДОДАТКИ.....246

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап розвитку української держави та суспільства характеризується фундаментальною трансформацією системи публічного управління та адміністрування в умовах євроінтеграції та викликів воєнного часу. Реформи державного управління спрямовані на побудову ефективної та адаптивної системи публічної служби, здатної прогресивно відповідати на вказані особливості трансформації.

Водночас, практика реформування виявила глибокі суперечності між прагненням до модернізації управлінських процесів та інерцією бюрократичних структур; між вимогами демократичної підзвітності та потребою в професійній компетентності; між європейськими стандартами врядування та історично сформованими національними особливостями адміністративної культури. У цьому зв'язку, описи і оцінки бюрократії, як феномену публічного управління та адміністрування, залишаються однією з найбільш дискусійних тем в науковому дискурсі. З одного боку, вона забезпечує стабільність, передбачуваність та професіоналізм державного апарату і публічного управління в цілому, а з іншого – часто асоціюється з формалізмом, неефективністю та відчуженням влади від громадян. Ця амбівалентність особливо загострюється в умовах війни, коли від ефективності публічного управління та адміністрування залежить не лише якість публічних послуг, але й спроможність держави протистояти ворогові.

Російська агресія, розгорнута проти України, починаючи з 2014 року, та повномасштабне вторгнення в 2022 році створює низку додаткових, особливих вимог до управлінських механізмів. Екстремальні умови вимагають максимальної ефективності, креативності та оперативності управлінських рішень, що може суперечити традиційним бюрократичним процедурам. Своєю чергою формалізовані процедури та чіткі ієрархічні структури забезпечують стабільність та координацію зусиль у кризових ситуаціях. Відтак, досвід функціонування публічного управління в умовах війни дає цінний матеріал для переосмислення ролі бюрократії в забезпеченні національної стійкості.

Сучасний європейський досвід демонструє можливість поєднання раціональної бюрократичної організації з принципами демократичного врядування через систему стримувань і противаг, професійних стандартів та громадського контролю. Країни ЄС протягом десятиліть вибудовували складні механізми балансування між технологізацією, ефективністю адміністративного апарату та його підзвітністю суспільству. Цей досвід набуває особливої цінності для України в контексті цифровізації публічного управління. Адже впровадження електронного урядування, цифрових сервісів та автоматизованих систем прийняття рішень кардинально змінює механізми публічного управління і роль бюрократичних процесів в ньому.

Актуальність дослідження також визначається тим, що в українській науковій думці на сьогодні недостатньо досліджено місце і роль бюрократії в сучасному публічному управлінні та адмініструванні. Натомість у політичному і науковому дискурсі домінує розуміння бюрократії як негативного явища, що потребує подолання, а не трансформації. Таке домінування призводить до таких негативних явищ, як непослідовність реформ, прояви механічного запозичення зарубіжних управлінських моделей без урахування національного інституційного контексту та ролі бюрократичних процедур у забезпеченні стабільності системи публічного управління.

Сучасні вітчизняні дослідження проблематики бюрократії та трансформації механізмів публічного управління (О. Антонова, Г. Атаманчук, О. Батрименко, О. Вергун, Н. Грабар, С. Домбровська, І. Єремєєва, Т. Кагановська, М. Карашук, С. Квітка, М. Кіщенко, І. Кресіна, І. Лопушинський, М. Ліпін, Оболеньський, Т. Паєнтко, Н. Перепелиця, С. Порока, Л. Приходченко, В. Пугач, А. Рачинський, С. Телешун, О. Ткач, В. Токовенко, О. Тупиця, М. Шульга та інші) репрезентують широкий спектр підходів до вивчення бюрократії – від аналізу її історичних форм і типів до дослідження сучасних викликів, з якими зіштовхується система публічного управління в Україні. При цьому залишається недостатньо дослідженою проблема ролі та місця бюрократії в підвищенні ефективності національних механізмів публічного управління та адміністрування в контексті європейської інтеграції,

воєнного часу та змін, викликаних розвитком сучасних інформаційно-комунікативних інструментів (діджиталізації). Існуючі наукові розвідки часто зосереджуються на обґрунтованій критиці бюрократичних дисфункцій, або дескриптивно аналізують зарубіжні моделі без урахування амбівалентної природи бюрократії як управлінського феномену. Особливо відчувається брак досліджень, які б системно аналізували можливості адаптації європейських принципів належного врядування до українських реалій з урахуванням специфіки національної бюрократичної культури та викликів воєнного часу. Це створює помітний теоретичний вакуум для практики, наслідком якого є зниження ефективності реформ публічного управління та адміністрування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного управління навчально-наукового інституту публічного управління та держаної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, в межах комплексної теми «Використання можливостей статусу кандидата на вступ в ЄС для підвищення ефективності публічного управління та адміністрування в Україні» (державний реєстраційний номер 0123U102187).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є дослідження особливостей розвитку механізмів публічного управління та адміністрування в Україні крізь призму теорії бюрократії та європейського досвіду належного урядування, оцінювання ефективності їхнього функціонування, визначення шляхів удосконалення національної системи публічного управління та адміністрування в сучасних умовах.

Реалізація сформульованої в дослідженні мети зумовила необхідність вирішення таких **завдань**:

- проаналізувати основні концептуальні підходи в дослідженні бюрократії як управлінського феномену та визначити їх релевантність для сучасного українського суспільства і держави;

- виявити особливості функціонування механізмів публічного управління та адміністрування в контексті теорії бюрократії та класифікувати ці механізми на основі сучасних трансформацій бюрократії;
- дослідити процес становлення та розвитку системи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі, проаналізувати сучасні принципи публічного управління та адміністрування ЄС, та вплив бюрократичних механізмів на ефективність їхнього впровадження;
- здійснити порівняльний аналіз публічного управління та адміністрування України та країн ЄС у контексті теорії бюрократії з метою оцінки ефективності функціонування національної системи ПУА, результативності її реформування з точки зору принципів належного врядування ЄС;
- обґрунтувати стратегічні напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування в Україні на основі теорії бюрократії з метою їх оптимізації в умовах воєнного часу та повоєнного періоду.
- розробити практичні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення механізмів публічного управління й адміністрування України в умовах євроінтеграції та воєнного часу, а саме – виробити модель поєднання бюрократичної ефективності з демократичною підзвітністю.

Об'єкт дослідження – механізми публічного управління та адміністрування.

Предмет дослідження – є розвиток механізмів публічного управління та адміністрування на основі теорії бюрократії: європейський досвід.

Методи дослідження. Для вирішення завдань дослідження і досягнення визначеної мети було використано філософські, загальнонаукові, спеціальнонаукові методи та підходи. Зокрема, діалектичний метод був корисним для розкриття суперечностей між бюрократичною раціональністю та демократичною підзвітністю, між ефективністю та легітимністю публічного управління. Метод історизму використовувався для дослідження еволюції концепцій бюрократії від класичних теорій до сучасних підходів. Структурно-функціональний аналіз уможливив виявлення взаємозв'язків між різними механізмами публічного управління та їх ролі в забезпеченні ефективності врядування. Компаративний метод дозволив визначити

спільне і відмінне у функціонуванні бюрократичних систем України та країн ЄС. Метод моделювання використовувався для розробки оптимальних пропозицій щодо поєднання бюрократичної ефективності з демократичною підзвітністю в сучасній системі публічного управління. Інституційний аналіз дозволив з'ясувати роль посередницьких інститутів (парламент, суди, експертні установи, громадянське суспільство) у функціонуванні та трансформації механізмів публічного управління з огляду на європейський досвід. Системний підхід застосовано для розкриття сутності та природи бюрократії, її функціонування в системі сучасного публічного управління.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в комплексному дослідженні ролі бюрократичних процедур та інститутів у функціонуванні сучасної системи публічного управління та адміністрування в Україні, оцінці їхньої інституційної спроможності через призму європейських стандартів належного врядування (good governance) та обґрунтуванні стратегічних напрямів оптимізації управлінських механізмів в умовах воєнного часу, євроінтеграції та повоєнної відбудови. На відміну від класичних досліджень дисфункціональності бюрократії (Р. Мертон, А. Гоулднер), які фіксували подвійну природу бюрократичних структур у стабільних суспільствах, дане дослідження фокусується на специфіці функціонування бюрократії в умовах одночасної дії трьох детермінант: активних бойових дій, прискореної цифрової трансформації та інтеграційних зобов'язань перед ЄС.

Це надало можливості сформулювати наступні теоретичні положення, які мають наукову новизну і виносяться на захист:

вперше:

- на основі класичних теорій бюрократії (М. Вебер, К. Маркс, Р. Мертон, А. Гоулднер) та сучасних підходів до публічного управління розроблено концепцію контекстуально зумовленої амбівалентної ролі бюрократії в системі публічного управління та адміністрування в Україні, яка, на відміну від існуючих теоретичних моделей подвійної природи бюрократії, демонструє специфіку її функціонування одночасно як інструменту інституційної стійкості в умовах воєнного часу та як

чинника уповільнення адміністративних процедур, що вимірюється через конкретні показники інституційної спроможності (зокрема, індекс ефективності урядування WGI та оцінки SIGMA/OECD); обґрунтовано, що в українському контексті амбівалентність бюрократії набуває специфічного прояву через феномен «селективної модернізації», коли цифровізовані сфери (ProZorro, Дія, ЦНАП) демонструють показники, наближені до європейських стандартів, тоді як традиційні бюрократичні структури зберігають дисфункціональні патерни;

- запропоновано авторську класифікацію гейткіпінг-механізмів публічного управління та адміністрування як взаємопов'язаної системи інституційних посередників (законодавчо-, судово-, експертно- та громадсько-опосередковані механізми), що функціонують як управлінські алгоритми фільтрації та відбору управлінських рішень на етапах їх підготовки, ухвалення та реалізації. На відміну від традиційного розуміння гейткіпінгу як суто політичного процесу, обґрунтовано їхню адміністративну природу через демонстрацію конкретних процедурних ланцюгів: від експертної оцінки регуляторного впливу через парламентське обговорення до судового контролю та громадського моніторингу; визначено, які з цих механізмів в Україні є «проривними» (громадсько-опосередковані та цифровізовані), а які – «блокуючими» (законодавчо-опосередковані через домінування парламенту над урядовою ініціативою, експертно-опосередковані через фрагментованість аналітичних структур);

- розроблена єдина аналітична рамка оцінювання механізмів публічного управління та адміністрування в Україні, в якій поєднуються в якості вхідних даних принципи належного врядування ЄС (відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість) та гейткіпінг-механізми, що дозволяє здійснювати кількісне та якісне оцінювання інституційної спроможності на основі міжнародно визнаних індикаторів (WGI, SIGMA, індекс відкритих даних) та формулювати конкретні адміністративні рекомендації щодо зміни регуляторних процедур;

удосконалено:

- понятійно-категоріальний апарат теорії публічного управління та адміністрування через авторське визначення гейткіпінг-механізмів публічного

управління як адміністративних процедур та інститутів відбору, фільтрації й контролю якості управлінських рішень, що забезпечують їх відповідність стандартам інституційної спроможності, легітимність та баланс між експертністю, політичною доцільністю та демократичною підзвітністю. При цьому уточнено співвідношення примусових та позапримусових елементів цих механізмів: якщо на етапі фільтрації рішень домінують консультативні (позапримусові) інструменти, то на етапі виконання рішень задіюються інструменти легітимного примусу (*imprimus*), зокрема адміністративне судочинство та контрольні-наглядові процедури;

- періодизацію трансформації публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи з виділенням чотирьох етапів: демонтаж командно-адміністративної системи (1989-1996), підготовка до вступу в ЄС (1997-2004/2007), пост-інтеграційний період (2004/2007-2014) та цифрова трансформація (з 2014); продемонстровано особливості перших двох етапів для України;

- підхід (концепцію) Й. Олсена до гейткіпінг-інститутів через обґрунтування необхідності включення громадянського суспільства як додаткового інституційного посередника, а також мережевих структур (волонтерського руху, міжнародних донорських організацій) як зовнішніх гейткіпінг-агентів, що в умовах України компенсують слабкість внутрішніх інститутів контролю якості, водночас створюючи ризики залежності від зовнішніх детермінант;

набули подальшого розвитку:

- дослідження ролі цифровізації системи публічного управління як чинника перетворення принципів відкритості, участі, підзвітності та узгодженості на вимірюваний результат через конкретні адміністративні процедури (система ProZorro як механізм автоматизованої підзвітності, сервісна орієнтація ЦНАП як інструмент скорочення трансакційних витрат у взаємодії держави та громадянина, платформа Дія як засіб цифрової ідентифікації та оптимізації адміністративних процедур); при цьому критично проаналізовано обмеження «технократичного оптимізму» – цифровізація є необхідною, але недостатньою умовою трансформації бюрократичної культури;

- обґрунтування необхідності трансформації української системи публічного управління у контексті трьох головних детермінант: потреба адаптації до європейських стандартів як країни-кандидата на вступ до ЄС (з критичним аналізом як досягнень, так і проблем «бюрократичного паралічу» самого ЄС); необхідність оперативного реагування на безпекові загрози, спричинені російською агресією, що вимагає поєднання ієрархічної жорсткості управлінських структур з адаптивністю та гнучкістю цифрових моделей врядування; вирішення завдань масштабної повоєнної реконструкції держави з урахуванням взаємодії бюрократичних структур з мережевими (волонтерськими, донорськими) структурами;

- набули подальшого розвитку методи аналізу стратегічних напрямів оптимізації бюрократичних структур у воєнний час та повоєнний період: поєднання професіоналізації державної служби з політикою реєміграції інтелектуального капіталу; розвиток «м'якої» інфраструктури для раціоналізації процедур; запровадження системи оплати праці за результатами діяльності; цифровізація та перехід до концепції Smart Governance з урахуванням специфіки воєнного часу, де модель «розумного врядування» інтегрується з вимогами оперативного управління через механізми подвійного режиму функціонування – стандартного та кризового.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості застосування положень дисертації органами публічної влади для оптимізації діяльності державного апарату, інституційними посередниками та ЗВО для вдосконалення підготовки, ухвалення й реалізації управлінських рішень. Також результати дисертаційного дослідження можуть бути використані для розробки навчальних курсів і спецкурсів з проблем бюрократії, публічного управління та адміністрування, а також у межах дисциплін з питань політичної модернізації, порівняльного аналізу політичних систем, трансформаційних процесів публічного управління.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні ідеї, теоретичні положення та практичні рекомендації, що характеризують наукову новизну дослідження, отримані автором особисто.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження доповідались та обговорювались на 6 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Публікації. За темою дисертації опубліковано 5 наукових праць, зокрема 4 статті у фахових виданнях України, 1 – у виданнях, що входять до міжнародних наукометричних баз, 6 тез доповідей на конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів з підрозділами, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг роботи становить 247 сторінок, з них 209 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 221 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ БЮРОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Основні концептуальні підходи в дослідженні бюрократії як управлінського феномену

Більшість дослідників схилиються до думки, що проблема бюрократії виникла майже одночасно з появою управлінського апарату держави. Незважаючи на це, а також не враховуючи те, що світова наука вже понад два століття активно вивчає даний феномен, вітчизняні дослідники, громадськість та навіть самі чиновники нерідко уникають цього поняття, замінюючи його в юридичному та суспільно-політичному дискурсі терміном «державна служба». Більше того, досить часто бюрократію та бюрократизм розглядають як причину всіх негативних процесів у сфері публічного управління та адміністрування.

Намагаючись заперечити неминучість бюрократії та бюрократизму в будь-якій системі публічного управління та адміністрування, ми часто здійснюємо «сізіфову працю», марно витрачаємо ресурси, докладаємо зусиль і не досягаємо суттєвих змін. Відтак, потрібно критично переосмислити різні концептуальні підходи до вивчення витоків, сутності і місця бюрократії в системі публічного управління. На нашу думку, це сприятиме розробці теоретичного підґрунтя для розробки дієвих механізмів оптимізації бюрократичних процесів у вітчизняному державному апараті та зменшити їх негативний вплив на систему публічного управління.

У науковій літературі поширеним є твердження про етимологію поняття «бюрократія», що походить від французької мови, зокрема від слова «bureau», що в оригіналі означає сукно, яким традиційно накривали столи в адміністративних установах. Саме від цієї основи утворився термін «бюрократ», що первинно позначав службову особу середньої ланки публічного управління. У буквальному розумінні «бюрократія» означає владу канцелярій, однак у ширшому вжитку термін

має кілька значень: з одного боку – це прошарок вищих державних службовців, з іншого – система управління, що тяжіє до надмірного формалізму, коли дотримання процедур переважає над змістом діяльності (Соскін, 2012, с.69).

Одне з перших визначень поняття «бюрократія» було подано у виданні «Словника Французької академії» 1798 року (*Dictionnaire de l'academie francoise*, 1798), де воно трактується як влада та вплив посадових осіб, що обіймають позиції в урядових відомствах. Цей підхід вирізняється нейтральністю та фіксує феномен бюрократії як об'єктивно наявну суспільну реальність. Відомо, що термін «бюрократія» був уведений у вжиток французьким економістом і реформатором Вінсентом де Гурне (*Gournay*, 2008), який надавав цьому явищу позитивного значення, ототожнюючи його з ефективно функціонуючою системою публічного управління, що ґрунтується на раціональних принципах. У сучасному науковому і громадському дискурсах поняття «бюрократія» найчастіше вживається у значенні сукупності осіб, залучених до діяльності в апараті публічного управління, або як позначення сукупності процедур, норм і регламентів, що забезпечують надання публічних послуг. Такий підхід до інтерпретації терміну переважає у сучасних тлумачних словниках. Зокрема, тлумачний словник сучасної української мови (Калачник, 2009, с.117) розмежовує пов'язані поняття: «бюрократ» означає суб'єкта бюрократичної системи, тоді як «бюрократизм» – це схильність до надмірного формалізму в адміністративній, судовій та іншій регламентованій діяльності. Таким чином, попри часову дистанцію між виданнями, спостерігається узгодженість у визначенні ключових аспектів змісту цих понять.

У різних галузях знань поняття бюрократії тлумачиться по-різному. Наприклад, серед дослідників найчастіше використовується це поняття у трьох значеннях: по-перше, як соціальну структуру, що є наслідком суспільних протиріч, політичної відчуженості й соціальних антагонізмів; по-друге, як управлінську систему, в якій функції влади виконує апарат, відокремлений від суспільства й наділений специфічними повноваженнями та привілеями; по-третє, як соціальну групу осіб, інтегрованих у зазначену систему (Батрименко, 2012, с. 12).

Потрібно зазначити, що даний термін використовується у буденному слововжитку переважно з негативною конотацією. Як вважає вітчизняна дослідниця Т. Кагановська, негативний відтінок поняття «бюрократія» отримало у спадок від радянських практик публічного управління, що характеризувалися «тоталітаризмом і бюрократичним централізмом, всевладдям чиновника, рухом системи в бік мобілізаційних методів і тоталітаризму» (Кагановська, 2019, с. 13). Як наслідок, «в суспільстві міцно утвердилося примітивно-схематичне уявлення про бюрократію і бюрократизм як про якусь практику монотонної писанини і пустослів'я, засідательської суєти, нарад і обговорень, рутини і шаблонів. Однак, насправді ж все складалося набагато серйозніше. Та небезпека бюрократизму залишається й сьогодні у вигляді протистояння суспільства і величезної, жорстокої і корумпованої бюрократичної системи, яка буквально підминає під себе і ринок, і всі суспільні відносини» (Кагановська, 2019, с. 13).

Разом з тим, з наукової точки зору маємо зазначити, що такі концепти, як «бюрократія» і «бюрократизм» є багатогранними науковими категоріями, що вивчалися в минулому і досліджуються сьогодні у межах різних дисциплін. Зокрема, їхню природу та особливості активно досліджують філософи, економісти, соціологи, політологи та фахівці у сфері публічного управління. У зв'язку з цим, у межах даного дисертаційного дослідження, методологічно виправданим та ефективним буде міждисциплінарний підхід, який характеризується інтеграцією двох і більше дисциплін із наступною розробкою власної теоретичної, концептуальної і методологічної основи. Дисципліни, що вступають у таку взаємодію, є ресурсними і на їхній основі створюються нові категоріальні моделі опису і пояснення системи об'єктів, їхніх властивостей і відношень.

Тож почнемо з аналізу феномену бюрократії в межах філософської рефлексії. З точки зору філософії маємо констатувати, що феномен бюрократії історично виник разом із формуванням державності, що супроводжувалося соціальним поділом на керівні та підпорядковані групи населення. Забезпечення ефективного управління вимагало запровадження нормативно-правових засад, зокрема законодавчих регламентацій, дотримання яких було обов'язковим як для ієрархічно

організованих адміністративних структур, так і для всіх соціальних верств. У такий спосіб формувалася цілісна управлінська система, що, у свою чергу, виступає базовим інституційним підґрунтям для становлення бюрократичного апарату. У цьому сенсі бюрократію можна розглядати як об'єктивну й необхідну форму організації інституційних структур, яка забезпечує ефективне управління. Основою такої ефективності є чітке функціональне розмежування посадових обов'язків, залучення до управлінської діяльності фахівців високого рівня кваліфікації, наявність усталеної нормативно-регулятивної бази, ієрархічної побудови органів управління, а також постійний інституційний контроль за дотриманням установлених процедур.

Відтак, бюрократія існує досить давно. У певних формоутвореннях вона зародилась у Стародавньому Єгипті, Стародавньому Китаї та Стародавній Греції і Римській Імперії. Наприклад, якщо звернутися до аналізу класичних концепцій китайських мислителів, зокрема Конфуція, Шан Яна та Мо-Цзи, то можна констатувати, що у їхніх ученнях містяться відповідні теоретичні засновки концепції бюрократії. Так, у своїх філософських роздумах Конфуцій виходив із традиційного для давньокитайської думки уявлення про небесне призначення правителя, яке зумовлювалося його моральною поведінкою. Згідно з цією концепцією, самовдосконалення особи, що протистоїть амбіціям кар'єрного зростання, поєднується з владними повноваженнями ідеального володаря, котрий, виступаючи як слуга Неба, перебуває поза земною ієрархією та не підпорядковується жодній людській інстанції.

Таким чином, Конфуцій аналізував статуси та функції правителів, а також їхню культуру та етичні обов'язки. Ключовим постулатом його вчення була повага до мудрості минулих поколінь, що отримало підтримку серед представників чиновництва, у середовищі якого панувала сприятлива атмосфера для культивування формалізму та ритуалізованої поведінки. На переконання Конфуція, важливою умовою впорядкованості державного устрою було залучення до управління освічених чиновників, які б формували довіру народу до влади через приклад моральної досконалості та знання традицій. Відтак, за Конфуцієм,

чиновники мали виховуватись у дусі шанування спадкових норм – як родинного, так і державного характеру. Він наголошував, що будь-яка чеснота, позбавлена ритуального оформлення, втрачає свою етичну вагомість: повага без етикету стає марною метушнею; старанність, не врегульована ритуалом, – полохливістю; мужність без етикету – непокрою; енергія, не стримувана правилами, – брутальністю (Конфуцій, 2002).

На відміну від конфуціанської традиції, яка підкреслювала важливість гуманності («жень»), морального обов'язку та ритуалу («лі») як засадничих принципів публічного управління, представники моїзму та легізму виступали з критикою таких підходів. Зокрема, Мо-Цзи заперечував конфуціанське захоплення ритуалами та підтримку владної ієрархії, розглядаючи це як прояв надмірного формалізму й прихильності до привілейованих верств. У своїй концепції Мо-Цзи обстоював ідею природної рівності всіх людей і запропонував договірну теорію виникнення держави, відповідно до якої джерелом верховної влади є народна воля.

Найвпливовішим представником легізму вважається Шан Ян, котрий розробив систему управління, засновану на суворому дотриманні правових норм і жорсткому каральному механізмі. Його політична доктрина передбачала, що з метою запобігання автономізації бюрократії та можливості її впливу на зміну політичного режиму, необхідно впровадити інститути взаємного контролю між чиновниками, а також заохочувати практику доносів. Обіймати адміністративні посади, на думку Шан Яна, мали передусім ті особи, які проявили лояльність до правителя на військовій службі. Крім того, він допускав купівлю чиновницьких посад, вважаючи, що єдиною необхідною умовою для бюрократа має бути абсолютна підлеглість монарху (Пугач, 2004, с. 28).

Прикладом становлення західного типу бюрократичної культури виступає грецький поліс. Слід підкреслити, що чимало фундаментальних політичних концептів сучасності – таких як ідеї справедливості, свободи, верховенства права й конституційного устрою – беруть свій початок у філософських міркуваннях давньогрецьких мислителів, які аналізували інституційні засади функціонування міст-держав.

У межах політичної філософії поліса справедливість або право розумілися як відповідна структура організації громадського життя, мета якої полягала у впорядкуванні соціального простору через чітке визначення статусу та функцій кожного члена спільноти. Правовий статус громадянина включав низку прав, однак ці права не сприймалися як властивість індивідуальної особистості, а визначалися його соціальним становищем у межах полісної ієрархії. Що стосується обов'язків, то вони не були зовнішньо нав'язаними державою, а витікали з внутрішнього обов'язку до самореалізації в межах політичного цілого. Як зазначав Перікл, характеризуючи афінське суспільне життя, попри індивідуальну свободу у приватній сфері, у публічному просторі домінували повага до влади та дотримання як писаних законів, спрямованих на захист слабших, так і неписаних норм, порушення яких засуджувалося як негідна поведінка.

Генезис бюрократії тісно пов'язаний із розвитком товарно-грошових відносин, раціоналізацією оподаткування, а також із прагненням до впорядкування взаємодії між представниками влади та демосом. Уже Платон у діалозі «Закони» розглядав організацію ідеальної держави як систему, в якій особлива увага приділяється встановленню посад, визначенню кількості управлінців, механізмів їхнього призначення, а також встановленню, якими законами буде керуватися кожна із посад, і визначити кількість і якість цих законів (Plato, 2005).

Як засвідчує історичний аналіз, ще у класичну добу було започатковано концептуалізацію ідеального типу бюрократичного устрою. Свого часу Арістотель підкреслював, що державний лад є формою впорядкування державної організації, тісно пов'язаний з характером верховної влади. Верховна влада, у свою чергу, реалізується через конкретну систему управління, що уособлена у тій чи іншій формі державного устрою. Так, у демократичних політиях панівну роль відіграє народ, тоді як в олігархічних – обмежене коло осіб. Виходячи з цього, філософ стверджував, що державний лад визначає характер політичних інституцій, розподіл повноважень, форму правління і, зрештою, мету всього суспільного життя (Арістотель, 2000, с. 74).

Розвиток концепцій управління тривав і в добу Візантії, де, на ґрунті грецької політичної традиції, відбулося становлення унікального механізму балансу між бюрократією й елементами охлократії. Масштабність імперії зумовлювала потребу у складному адміністративному апараті, що з часом призводило до концентрації реальної влади в руках чиновників. Як і в китайській моделі, імператорська влада дедалі більше втрачала реальні повноваження на користь чиновників. Надмірна централізація управлінських функцій призводила до того, що адміністративна система починала функціонувати як автономна структура, орієнтована на власне самозбереження, а не на суспільне благо. Коли така система втрачала керованість, у суспільстві виникали масові протестні рухи, що слугували імпульсом для реформування державної влади.

У середньовіччі управління концентрувалося переважно в руках окремих правителів – князів, герцогів, феодалних володарів, що здійснювали владу на власних територіях. З виникненням централізованих держав формується більш розгалужений адміністративний державний апарат, що сприяв підвищенню ефективності управління.

Значні зміни в уявленнях про природу й функції бюрократії сталися в результаті буржуазних революцій XVII–XVIII століть. Вони не лише трансформували політичну практику, а й збагатили теоретичну думку новими уявленнями щодо призначення, структури та засад легітимації влади, започаткувавши перехід до модерної форми публічного управління. Одним із видатних мислителів Нового часу, хто намагався концептуально осмислити природу бюрократії був Г. В. Ф. Гегель. У праці «Основи філософії права» він приділив значну увагу аналізу чиновницького апарату, розглядаючи його з погляду структури, функціонального призначення та соціальної ролі. Згідно з гегелівським баченням, державна бюрократія становить ядро політичної свідомості, освіченості та правового порядку, виступаючи основою «середнього стану» як опори стабільності держави (Гегель, 2000, с. 268). На переконання Гегеля, належне функціонування бюрократичного управління можливе лише за умови органічного поєднання громадянського суспільства й держави. Таке поєднання, у свою чергу,

вимагає низки передумов: внутрішньої ієрархічної побудови бюрократичного апарату, яка забезпечує його координацію і контроль; постійної напруги між інтересами приватної власності й загальнодержавним регулюванням; а також високого рівня моральної та інтелектуальної підготовки державних службовців.

У гегелівській філософії бюрократія трактується як центральний, керівний елемент суспільства, який акумулює в собі політичну раціональність, освіченість та фахову компетентність. Чиновницький корпус, на думку мислителя, є головною опорою державного ладу «у відношенні законності й інтелігентності» (Гегель, 2000, с. 268).

Аналізуючи подальшу еволюцію поглядів філософів на бюрократію як управлінський феномен, потрібно зазначити, що з поміж усього теоретичного різноманіття підходів до аналізу бюрократії, дослідники, як правило, виокремлюють дві класичні її концепції: марксистську та веберівську. Розпочнемо з теорії К. Маркса, який, у межах своєї критики держави як інструменту панування правлячих класів, розглядав бюрократію виключно в негативному ключі. У його уявленні бюрократичний апарат є втіленням політичного зла, що відчужує державну владу від народу і перетворює управління на самодовільну силу, відокремлену від потреб суспільства.

У працях раннього К. Маркса наявне одне цікаве визначення. «Бюрократія має у своєму володінні державу, спіритуалістичну (*духовну* авт.) сутність суспільства: це є її приватна власність». Чиновник, що монополює державною структурою і її владними функціями, стає бюрократом-власником. Саме він абсолютизує роль держави в суспільстві до дивовижних масштабів, переслідує демократичні інститути, прагне до «одержавлення» усього соціуму й розширює таким чином розміри свого володіння» (Батрименко, 2012, с. 15).

У концептуальному осмисленні бюрократії Маркс розглядає її як «волю держави», «свідомість держави», «могутність держави», підкреслюючи, що вона трансформує державні цілі у власні вузькокорпоративні інтереси. Відтак, державні завдання ототожнюються з бюрократичними, а чиновник підпорядковує суспільну мету особистому прагненню до кар'єрного зростання та утримання посади.

Таким чином, мислитель характеризує бюрократію як закриту корпоративну структуру, що функціонує всередині держави, керуючись власними цілями. У такій системі домінує прагнення владної верхівки до підпорядкування діяльності всієї державної машини єдиній меті – збереженню своїх привілейованих позицій. Цей процес супроводжується підміною державного інтересу особистими інтересами чиновників, що веде до ототожнення приватного з публічним. Крім того, на думку Маркса, кожна держава схильна ідеалізувати чиновника, наділяючи його статусом зразкового громадянина та носія порядку. Така політика легітимації бюрократії як необхідного елементу соціальної стабільності зумовлює в чиновницькому середовищі культ державності, влади та управлінської структури. При цьому управлінська система уникає визнання власної відповідальності за соціальні конфлікти, перекладаючи її на суспільство або інші суб'єкти соціальної дії.

У роботі «До критики гегелівської філософії права» К. Маркс окреслює кілька ключових характеристик бюрократії:

- вона є формалізованим проявом державності в межах громадянського суспільства;
- вона формує замкнену структуру всередині державного організму;
- вона постає як спіритуалізована форма держави, що претендує на самодостатність поряд з реальною державною владою (Маркс, 1958).

Водночас варто відзначити певні обмеження марксистського підходу: мислитель підпорядковує свою теорію бюрократії ширшій проблематиці критики держави в контексті соціалістичного проекту; надмірно акцентує увагу на проблемі відчуження і поділу праці, не визнаючи позитивних аспектів функціонального розподілу в межах держав, що розвивалися капіталістичним шляхом. Марксистська теорія вплинула на становлення низки сучасних концепцій. Зокрема, під її впливом сформувалися такі відомі теоретичні моделі, як теорія «менеджерської революції», концепція «нового класу» та ідея меритократії.

Концепція бюрократії, запропонована М. Вебером, суттєво відрізняється від критичного підходу К. Маркса і, по суті, є йому концептуально протилежною. На переконання Вебера, жодна складна соціальна система не здатна функціонувати без

раціонально організованої бюрократичної структури. Бюрократія, з точки зору німецького соціолога, є найефективнішою формою публічного управління в капіталістичному суспільстві. Відтак, Вебер не лише обґрунтував необхідність її існування, але й запропонував ідеальний тип бюрократичної організації, що ґрунтується на низці чітко визначених ознак:

- 1) бюрократія має ієрархічну структуру;
- 2) кожна установа має свою власну сферу компетенції;
- 3) чиновники призначаються, а не вибираються на основі професійної кваліфікації (за дипломом або за результатами іспитів);
- 4) чиновники одержують зароблену плату відповідно до рангу;
- 5) для чиновника його робота є професією або, принаймні, основне заняття;
- 6) чиновник не володіє установою, у якій працює;
- 7) чиновник підкоряється дисципліні й перебуває під контролем;
- 8) зняття з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

Розглянемо детальніше дані характеристики. Передусім, бюрократія, за Вебером, не є виключно технічним інструментом адміністрування, а уособлює окремий соціальний прошарок, представники якого наділені високим статусом, певними корпоративними інтересами, унікальними ціннісними установками та специфічним способом життя. Основними вимогами до цього соціального прошарку є професійна компетентність, технічна обізнаність, інформаційна перевага, а також політична нейтральність. Такі риси, на думку Вебера, не тільки характеризують бюрократію, а й суттєво впливають на домінуючі в суспільстві цінності, забезпечуючи стабільність управлінської структури навіть у разі зміни політичної верхівки. Завдяки вкоріненості у встановлених процедурах та формалізованих правилах бюрократичний апарат здатен ефективно функціонувати незалежно від політичних курсів, що змінюються. Проте саме дотримання суворої регламентації та закритість системи створюють передумови для її стагнації. Вебер звертає увагу на такі загрози, як кадрова інертність, претензії чиновників на автономну владну роль, неприйняття будь-яких позабюрократичних ініціатив, а також підозрілість до проявів громадянської активності та незалежних об'єднань. Таке середовище сприяє

не лише зростанню централізованого контролю, а й поступовому формуванню тотального адміністрування, що може призводити до виродження демократичних засад.

Окремо мислитель підкреслює, що управлінська діяльність у межах раціональної бюрократії поділена на низку простих і чітко регламентованих операцій, кожна з яких закріплена за конкретною ланкою з визначеним колом повноважень. Завдяки цьому забезпечується ефективність і висока якість розв'язання управлінських завдань. Структурна побудова організації ґрунтується на принципі ієрархії, де кожна ланка підзвітна вищому рівню, що гарантує централізацію контролю та послідовність дій. Ідеальна модель, за Вебером, передбачає відсутність особистої влади чиновників, які мають діяти виключно в межах своєї компетенції.

Функціонування такого апарату базується на використанні узагальнених та формалізованих норм, що застосовуються до конкретних випадків. Стандартизованість процедур сприяє уніфікації управлінської діяльності. Водночас, Вебер застерігає, що це не означає автоматичного перетворення службових обов'язків на монотонну рутину — попри формалізм, діяльність бюрократа часто потребує високого рівня професійності.

Керівництво в раціональній бюрократії здійснюється в межах принципу формальної безособовості: емоції, особисті симпатії або неприязнь усуваються зі службових відносин. Взаємодія між службовцями вибудовується на основі професійної ролі, а не особистих взаємин. Така дистанція розглядається як необхідна умова досягнення високої ефективності управлінського процесу, адже вона унеможливорює зловживання повноваженнями, суб'єктивізм чи неформальний вплив.

Ще однією базовою ознакою бюрократії є спеціалізація функцій: посади в межах системи займаються відповідно до фахової підготовки та досвіду державної служби. Такий підхід забезпечує не лише підвищення якості управлінських рішень, а й формує умови для рекрутування кваліфікованих кадрів. У такий спосіб М. Веберу вдалося позбавити поняття «бюрократія» емоційно-негативного відтінку і

обґрунтувати бюрократію як «технічно самий чистий тип легального панування» (Вебер, 2013).

Загалом, Вебер вважав, що раціонально організована бюрократія відіграє роль «каркасу» суспільства, забезпечуючи його стабільність і водночас відкриваючи можливості для розвитку. Вона сприяє підвищенню цінності освіти, зміцнює авторитет державної служби, протидіє плутократичним тенденціям і сприяє утвердженню принципів легальності, професіоналізму та соціальної справедливості. Попри це, німецький соціолог усвідомлював, що навіть у межах раціонально побудованої моделі не виключені тенденції до гіпертрофованої бюрократизації. Він визнавав, що бюрократичний апарат має природну схильність до розростання, і, залежно від конкретних обставин, цей процес може мати як стриманий, так і прискорений характер.

М. Вебер протиставляє раціональну бюрократичну систему влади моделі, що ґрунтується на харизматичному лідерстві. На його переконання, державний апарат, уособлений раціональним *homo politicus*, виконує управлінські функції неупереджено, дотримуючись норм, нав'язаних державою, – строго у межах юридично встановлених правил «без ненависті й без любові» (Вебер, 1998).

На нашу думку, концепція раціональної бюрократії виникає в епоху Нового часу, насамперед у контексті внутрішньої організації великих капіталістичних підприємств. Згодом ця модель бюрократичного устрою починає застосовуватися і в інших сферах суспільного життя – зокрема, в публічному адмініструванні та у механізмах забезпечення суспільного порядку. У такий спосіб відбувається поступове витіснення патримоніальних форм бюрократії. Паралельно з цим зростає роль державної бюрократичної системи, яка набуває дедалі більшого значення. Розвиток великого промислового виробництва супроводжується необхідністю раціоналізації різних аспектів соціального устрою. Водночас цей процес відбувався в умовах домінування принципу невтручання держави у сферу приватного підприємництва, що зумовлювало розмежування функцій економічної діяльності та публічного управління.

Оптимально організована бюрократія, за Вебером, обмежує сферу своєї діяльності адміністративно-правовими та політичними межами. Варто зазначити, що аж до завершення XIX століття бюрократичні інституції виявляли стриманість у політичній сфері, однак після Першої світової війни цей нейтралітет був втрачений, і політична активність бюрократії суттєво зросла.

Таким чином, Вебер створює модель раціонального бюрократичного устрою як альтернативу патріархальній системі, в якій домогтися справедливості було складно для особи без соціального статусу, фінансових ресурсів або впливових контактів. У такій моделі вирішення конкретних справ залежало не від об'єктивних юридичних підстав, а від особистих обставин. Натомість раціональна бюрократія передбачає чітке нормативне закріплення повноважень кожної посадової ланки, ієрархічну структуру, засновану на фіксованих принципах підпорядкування, а також документальну фіксацію всіх управлінських дій із подальшим їх збереженням. Усі посадові особи мають володіти не лише спеціальними знаннями у своїй професійній галузі, а й бути обізнаними з нормами, регламентами й процедурами діяльності адміністративної системи загалом.

Фундаментом бюрократичної влади, на думку Вебера, виступає монополія чиновників на посади та привілеї, пов'язані з ними. Однак за умов, коли ця тенденція до привласнення набирає інституціоналізованих форм, бюрократія втрачає свою первинну функцію й перетворюється на станову структуру, що фактично заперечує її раціональний характер і веде до розмивання бюрократичного принципу як такого.

На переконання М. Вебера, найпослідовніше втілення легального типу панування виявляється в бюрократичній системі адміністрування, що ґрунтується на чітко визначених принципах організації державної служби. Чиновники в межах такої системи виступають як особисто вільні індивіди, підлеглі лише у сфері виконання своїх офіційних обов'язків. Вони включені до суворо структурованої ієрархії посад, кожна з яких має фіксовану сферу компетенції. Зайняття посади відбувається на основі добровільного службового контракту, а добір кандидатів здійснюється шляхом конкурсного відбору, що передбачає наявність спеціальної

професійної підготовки та відповідної освіти. Призначення на посаду має не виборчий, а адміністративно-директивний характер; матеріальним стимулом для службовця слугує стабільна заробітна плата та право на пенсійне забезпечення. Чиновницька посада розглядається як основна професійна діяльність особи, яка її обіймає, а кар'єрне зростання відбувається згідно з принципами службової вислуги або персональних заслуг. При цьому посадова особа відділяється від володіння ресурсами управління і не має права привласнювати адміністративні повноваження.

Поширення бюрократичної моделі, як стверджує Вебер, зумовлене її вищою ефективністю порівняно з іншими типами організації влади. Такі характеристики, як точність, дисциплінованість, стабільність, безособовість, спеціалізація та централізоване керівництво, досягають свого найвищого рівня саме в межах бюрократичної структури. Вебер підкреслює, що саме така організація влади є найраціональнішим засобом вирішення складних управлінських завдань у сучасному суспільстві.

Фундаментальна передумова влади бюрократії полягає в знаннях, якими вона володіє. Це, по-перше, спеціальні технічні та адміністративні навички, що формуються в результаті професійної підготовки, а по-друге – доступ до службової інформації, яка циркулює лише через внутрішні інституційні канали. Контроль за діяльністю чиновників можливий лише за умови існування незалежних джерел інформації, здатних забезпечити зовнішній аудит бюрократичного середовища. Додатково, вагомим інструментом утримання влади виступає практика обмеження доступу до інформації шляхом застосування інституту службової таємниці. Таке обмеження нерідко використовується як засіб уникнення зовнішнього контролю й впливу. Володіння інформаційними ресурсами дозволяє чиновникам впливати на формування політичних рішень, зберігаючи водночас видимість адміністративної нейтральності. У такий спосіб, наголошує Вебер, завдяки спеціальній підготовці та монополії на доступ до інформації, бюрократична система може суттєво впливати на стратегічний курс державної політики.

Раціональна бюрократія, за Вебером, має технічну перевагу над традиційними формами адміністрації, зокрема патріархальною та патерналістською. Оскільки її

характерними ознаками є передбачуваність, точність, неупередженість та оперативність. Ці властивості дозволяють їй проникати в усі сфери суспільства.

Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що М. Вебер розглядає бюрократію водночас як ефективний інструмент для виконання складних управлінських функцій і як самостійну політичну та соціальну силу, що формує специфічну систему цінностей і здатна впливати на напрями суспільного розвитку та культурні орієнтири. У політичному вимірі вона постає як відносно автономна система, що володіє власною логікою функціонування та здатністю до впливу на стратегічні цілі державної політики.

Підсумовуючи порівняльний аналіз марксистського і веберівського підходів до розуміння природи бюрократії, варто відзначити декілька принципових моментів, на які вказує вітчизняна дослідниця О. Вергун: «Веберівську концепцію бюрократії можна вважати (із певними обмеженнями) функціоналістською. А марксистську інтерпретацію бюрократії справедливо назвати дисфункціоналістською, деструктивною. В основі її переважало уявлення про тимчасовість бюрократії, яку необхідно усунути в процесі соціалістичної революції. К. Маркс опускає гегелівські абстракції з неба на землю й доходить висновку, що бюрократія – особлива корпорація, яка присвоює собі «свідомість держави», «могутність держави», «волю держави»; зміст її діяльності – «формальний дух держави». Марксова концепція відчуження надає проблемі бюрократії певного історико-філософського змісту: державні інститути, в тому числі й бюрократи, виявляються продуктом відчуження людської суспільної сутності від людини, або управління від суб'єкта, яким управляють. Парадокс полягає в тому, що саме на такому ґрунті розвинулась міфологія, яка прикривала невпинний розвиток бюрократії (правда, бюрократії нового типу). Проте ліберальні парламентські демократії, засвоївши уроки Вебера, зуміли протистояти тотальному розростанню бюрократії» (Вергун, 1999, с. 22).

На наш погляд, обидві концепції містять як критику, так і визнання певних функціональних аспектів бюрократичного устрою. У межах класичної марксистської традиції бюрократія репрезентується як паразитична структура, що виражає інтереси панівного класу й функціонує поза межами ефективного

політичного контролю. В сучасній політичній теорії домінує веберівська модель раціональної бюрократії, яка трактується як ієрархічно впорядкована система, що базується на чітких принципах функціонального розподілу праці, спеціалізації, нормативної регламентації та професійної компетентності.

Серед західних дослідників вплив поглядів М. Вебера на організацію публічного управління був значний. Серед його послідовників оригінальні погляди на бюрократію знаходимо в концепції Р. Міхельса, який аналіз даного феномену представив у праці «Політичні партії». Зокрема автор визначає, що бюрократія є соціальною групою «посадовців», яка поступово трансформується у своєрідну «касту» осіб, прямо залежних від державної структури. Держава, згідно з цим підходом, виступає джерелом їхнього соціального статусу, забезпечуючи не лише стабільність у протистоянні з ринковими механізмами, але й соціальні гарантії, включно з правом на пенсійне забезпечення. Формування цієї групи відбувається переважно за рахунок постійно зростаючих за чисельністю, однак соціально та матеріально нестабільних середніх верств населення. Конкуренція за доступ до адміністративних посад сприяє появі нових представників, які, інтегруючись у державну систему управління, виявляють підвищену лояльність до існуючих владних структур (Michels, 1968, с. 140–143).

На інтелектуальні пошуки Міхельса значний вплив справили концепції еліт, розроблені В. Парето та Г. Москою, і саме на синтезі цих підходів ґрунтуються його власні міркування. Усі три теоретики вбачають у бюрократії форму «влади фахових адміністраторів», попри розбіжності в оцінках її ролі. Особливістю підходу Міхельса є відхід від традиційного ототожнення бюрократії виключно з державною інституцією. Він наголошує на вирішальній ролі економічних інтересів чиновників, які прагнуть закріплення свого статусу, що, у свою чергу, вступає в суперечність з потребами рядових учасників організацій. Відтак, інституційні структури, які спочатку створювалися для реалізації колективних цілей, поступово перетворюються на засіб збереження влади управлінського апарату. Це веде до формування олігархічного ядра в управлінні, що, за твердженням вченого, є

неминучим наслідком структурної логіки будь-якої організації, відомого «закону олігархії»: «Хто говорить організація, говорить олігархія».

У цьому контексті демократія, згідно з Міхельсом, за своєю природою схильна до олігархізації. Він вважає цей процес закономірним і неминучим, стверджуючи, що навіть демократичні партії та масові рухи з часом трансформуються у структури, керовані вузьким колом лідерів. На його переконання, олігархія є не лише політичним чи психологічним феноменом, а й органічною складовою будь-якої організаційної системи. І хоча спочатку Міхельс протиставляв олігархію демократії, пізніше він схилився до думки, що домінування лідерів і концентрація влади є історично обумовленим і неминучим явищем. Цим він зближує свою концепцію з теорією еліт. Отже, Міхельс доходить висновку, що всі демократичні утворення – від держави до політичних і професійних організацій – з часом піддаються процесам вождизму та тотальної бюрократизації.

У післявеберівському дискурсі дослідження бюрократії зосереджуються не стільки на концепції її раціональності, скільки на пошуку більш реалістичної, моделі, яка б адекватно відображала стихійні процеси формування соціальних структур. Особливого розвитку ці підходи набули в концепціях американських та французьких дослідників: Пітер Блау, Олвін Гоулднер, Мішель Крозьє, Роберт Мертон, Філіпп Селзнік, Нейл Смелзер, Елвін Тоффлер, П'єр Бурдьє, Мішель Фуко та інші. Значний обсяг емпіричних даних для цих досліджень було отримано на основі аналізу функціонального розширення державного апарату західних країн та вивчення досвіду централізованих моделей планування й управління, характерних для пострадянських суспільств.

На думку Р. Мертона, модель бюрократії, сформульована М. Вебером, не може ефективно функціонувати в умовах динамічного і нестабільного соціального середовища. Хоча вона частково сприяє стабілізації управлінських процесів, водночас створює низку перешкод для розвитку й інновацій, обмежуючи здатність системи до адаптації. У праці «Бюрократична структура та індивідуальність» Мертон зазначає, що критичне ставлення суспільства до бюрократії свідчить про її численні недоліки, що, зокрема, виявляється у вживанні терміну «бюрократ» як

зневажливої характеристики. Дослідник наголошує, що бюрократична система виявляє слабку адаптивність до змін, а це призводить до того, що працівники, навчання і навички яких сформовані відповідно до усталених структур, втрачають здатність ефективно реалізовувати управлінські функції в нових умовах (Merton, 1968, с. 251)

У цьому контексті Мертон запроваджує поняття «дисфункція» для характеристики внутрішніх суперечностей бюрократичних структур. Найтиповішою з них він вважає зміщення акцентів з досягнення цілей організації на дотримання засобів їх реалізації. Унаслідок цього такі інструменти, як жорстка ієрархія, формалізовані правила та нормативи, набувають самодостатнього значення і стають самоціллю (Merton, 1968, с. 252). Мертон також звертає увагу на виникнення порад із раціонально сформульованими цілями ірраціональних установок, що часто веде до підміни пріоритетів.

Однією з головних проблем бюрократичних організацій, за Мертоном, є надмірна стандартизація процедур, що знижує їхню чутливість до конкретного контексту. Жорстка регламентація дій працівників унеможливорює гнучке реагування на запити інших підрозділів, клієнтів і громадськості. У таких умовах взаємодія із зовнішнім середовищем втрачає ефективність, адже всі звернення розглядаються виключно через призму заздалегідь встановлених норм, без врахування специфіки конкретної ситуації. Якщо ж зовнішні суб'єкти критикують подібну ригідність, бюрократи зазвичай апелюють до положень інструкцій або нормативних актів, які регулюють їхню діяльність.

Пітер Блау вважав, що визначальним критерієм бюрократичної організації має бути здатність до мобілізації та координації зусиль різних професійних підгруп з метою досягнення загальносоціальних цілей. На його переконання, діяльність таких підгруп не може цілковито відповідати формалізованим регламентам. Учений підкреслював, що концепція бюрократії, запропонована М. Вебером, є ідеалізованою типологічною моделлю, яка має переважно теоретико-абстрактний, а не прикладний характер. У межах критичного аналізу веберівської парадигми Блау виокремив два ключові недоліки: по-перше, ігнорування дисфункціональних

аспектів та конфліктів між структурними елементами системи, попри детальний опис їх функцій; по-друге, надмірне зосередження уваги на формалізованих рисах бюрократії без належного урахування неформальних взаємин і спонтанних моделей поведінки, які виникають усередині офіційно встановлених організаційних структур (Blau, 1972, с. 100).

На думку Л. фон Мізеса, інноваційна діяльність є несумісною з бюрократичною роллю, оскільки остання ґрунтується на суворому дотриманні встановлених норм і регламентів. На відміну від підходу П. Блау, Мізес вважає, що поступ і оновлення передбачають вихід за межі формалізованих процедур, оскільки новаторство не може бути інтегроване в жорстко структуровану систему управління. Він підкреслює, що бюрократична модель управління функціонує на основі чітко визначених приписів, які забезпечують правовий порядок у публічному адмініструванні. У зв'язку з цим Мізес зазначає, що дотримання бюрократами жорстких регламентів є виправданим і необхідним, оскільки саме така нормативність є запорукою реалізації принципу верховенства права та гарантією захисту громадян від проявів свавілля з боку влади (Мізес, 2021).

Олвін Гоулднер у своїх дослідженнях дійшов висновку, що в межах бюрократичної організації можна виокремити два типи бюрократії: представницьку та авторитарну. Представницька модель базується на авторитеті, що ґрунтується на знаннях і професійних навичках, тоді як авторитарна спирається на систему санкцій і покарань для утвердження влади. На думку дослідника, бюрократія виникає як відповідь на дисфункції, притаманні організаційній структурі, внаслідок чого підпорядкування набуває самодостатнього характеру, а влада легітимізується самою посадою, незалежно від якості управлінських рішень. У подібних організаціях бюрократія функціонує як механізм безособових нормативів, що, з одного боку, сприяє зниженню внутрішньої напруги в колективі, а з іншого – у разі порушення організаційної рівноваги (гомеостазу) активізуються внутрішні регулювальні механізми, які покликані її відновити, водночас посилюючи контроль і, відповідно, відтворюючи нову хвилю напруженості в роботі (Gouldner, 1979, с. 11–12).

Гоулднер також визначає низку таких механізмів:

- функція комунікації (регламентовані норми чітко визначають вимоги адміністрації, але водночас залишають співробітникам певний простір для гнучкого їх застосування;
- дистанційне управління (завдяки правилам вищі управлінці отримують можливість здійснювати нагляд за діяльністю персоналу на всіх рівнях ієрархії);
- правова обґрунтованість санкцій (норми виступають еталоном оцінки професійної поведінки і дисципліни, тим самим запобігаючи використанню покарань на основі особистих симпатій чи антипатій керівника);
- можливість відступу від правил (установлені регламенти можуть бути гнучко застосовані керівниками, що сприяє розвитку співпраці в колективі) (Gouldner, 1979, с. 16–17).

Однак усі перелічені механізми мають радше компенсаторний, ніж вирішальний характер щодо суперечностей, що виникають у функціонуванні бюрократичних структур. Абсолютне усунення невизначеності та досягнення ідеальної гармонії в межах бюрократії залишаються недосяжними. Тому ключовим завданням організаційного управління є зниження рівня внутрішньої напруги до мінімально можливого рівня. Для ефективного управління політичними процесами важливо, щоб розроблення та реалізація політичних рішень здійснювалися фахівцями, які об'єднані не лише професійною взаємозалежністю та співпрацею, але й певною формою бюрократичної корпоративної солідарності.

У своїх працях Елвін Тоффлер аналізує трансформацію бюрократії в умовах постіндустріального суспільства, зазначаючи, що хоча вона продовжує відігравати важливу роль, її вплив істотно обмежується (Тоффлер, 2000). По-перше, бюрократична влада стримується конкуренцією між приватним і колективним секторами економіки. По-друге, сама бюрократія перестає бути єдиною централізованою структурою, набуваючи розгалуженої, фрагментованої форми. По-третє, бюрократичні утворення дедалі тісніше інтегруються з власністю, але на різних рівнях. Крім того, реалізація влади відбувається вже в межах специфічного типу демократичного устрою (Тоффлер, 2007).

На думку Е. Тоффлера, новітні форми бюрократії суттєво відрізняються від класичних моделей. Їх можна охарактеризувати як «подвійні» або «багатоформні» організації, здатні адаптуватися до змін середовища, змінюючи свою структуру відповідно до обставин, але зберігаючи здатність повертатися до базової конфігурації (Тоффлер, 2007). Розв'язання проблеми бюрократичного домінування, за його концепцією, полягає у диверсифікації виробництва та переході до мережі невеликих підприємств, які виявляються ефективнішими за великі корпорації. Така структурна перебудова охоплює всі сфери суспільного життя, сприяючи послабленню влади бюрократії та утворенню динамічного малого бізнесу як нового провідного чинника соціально-економічного розвитку.

Інших поглядів дотримувався Нейл Смелзер, який вказував на неминучість існування бюрократії як стійкого елементу сучасного соціального устрою. Він прогнозував її подальше розширення в майбутньому, вказуючи на зростаючу складність суспільного життя, що потребує бюрократичного регулювання. З огляду на це дослідник ставить риторичні запитання: чи стане зростання бюрократичних структур нестерпним тягарем для суспільства? Чи не призведе ускладнення соціальних процесів до потреби повного демонтажу бюрократії, замість її вдосконалення через створення нових форм бюрократичного управління? Смелзер дає однозначну відповідь: наразі не видно перспектив остаточного зникнення бюрократії. На його думку, ставлення до цього інституту залишатиметься амбівалентним: з одного боку, бюрократія асоціюється з відчуженням, руйнуванням надій та втручанням в особисте життя, а з іншого – вона є необхідною умовою функціонування сучасного соціуму. Смелзер порівнює ці відносини із психологічно нестабільним шлюбом, у якому любов і неприязнь співіснують водночас, але жодна зі сторін не може собі дозволити остаточний розрив через взаємну залежність (Smelser, 1991).

Критичних поглядів дотримувався Мішель Крозьє, засуджуючи жорстку адміністративну модель управління, суть якої полягає у прагненні «раціоналізувати» поведінку індивідів шляхом встановлення приписів, заборон і нормативів, що, своєю чергою, обмежує їхню свободу дій у межах організацій різного типу. На його думку,

необхідно прагнути до перетворення громіздкої, всеохопної держави, створеної сучасним суспільством, на скромнішу, ефективнішу державу, яка орієнтована не на домінування, а на служіння громадянам. Основне завдання такої держави, на переконання Крозьє, полягає у сприянні соціальним підсистемам суспільства в пошуку оптимальних механізмів регулювання змін та ініціюванні «хрестового походу» за інвестування в якість (Crozier, 1963).

Однією з ключових тем, які розглядає Крозьє, є феномен бюрократичної кризи, що зумовлений амбівалентністю самої бюрократичної системи. З одного боку, бюрократія втілює принципи раціональності, з іншого – її ефективність значною мірою залежить від уніфікації поведінки її учасників. У своїх дослідженнях Крозьє акцентує увагу на дисфункціях бюрократичних структур, які, на його переконання, безпосередньо пов'язані з управлінськими труднощами. Це, зокрема, виявляється у кризових явищах, що супроводжують процес ухвалення рішень у бюрократичному середовищі, зумовлених тривалістю процедур, втратою зв'язку з реальними соціальними обставинами та загальним відчуженням.

Мислитель також звернув увагу на універсальну для французької демократичної моделі проблему, яку він окреслив як феномен «некомунікації». Йдеться про те, що бюрократичний апарат втрачає ефективність, а результати його діяльності стають негативними для суспільства через порушення комунікативних зв'язків між різними соціальними прошарками. Інформаційні втрати або затримки на проміжних рівнях адміністративної ієрархії породжують так званий ефект «пуховика», що створює ізольоване середовище, в якому губляться всі управлінські директиви та реформи: їх неможливо «пробити» ні згори, ні знизу. У цьому аморфному середовищі ініціативи втрачають силу, а управлінські механізми перестають працювати (Crozier, 1979, с. 240).

Ще одним деструктивним наслідком бюрократизації, на який звертає увагу Крозьє, є формування «тенденції до монополізації». Це явище має системний характер і виявляється в прагненні окремих підгруп закріпити за собою позиції у межах фрагментованої організаційної ієрархії, обмежуючи доступ до своїх сфер впливу та мінімізуючи міжгрупові комунікації.

Серед фундаментальних викликів сучасного суспільства дослідник виокремлює феномен «обмеженої участі». Він наголошує, що найефективнішою формою залучення громадян до функціонування соціальних організацій є раціональна та усвідомлена участь. Така участь, за Крозьє, має перевагу перед романтизованим уявленням про «афективне залучення», засноване на емоційному піднесенні. Усвідомлена участь передбачає чітке рольове включення індивіда в управлінський процес, а також готовність брати на себе відповідальність. Ці погляди відповідають концепції М. Вебера.

Окрему увагу Крозьє приділяє необхідності формування нових управлінських якостей у державних службовців і керівників, що є особливо актуальним у контексті динамічних соціальних трансформацій. Здатність до реалізації ефективних методів реформування публічних інституцій, уміння управляти інноваційними процесами та долати соціальну й організаційну інертність бюрократичних структур – це ті навички, які мають стати обов'язковими складовими професійної компетентності сучасного публічного управлінця.

У процесі порівняння ідеального типу бюрократа та образу «сучасного управлінця», що сформувався в умовах новітніх управлінських практик, можна виокремити два принципово різні підходи до виконання адміністративних функцій.

По-перше, класичний ідеальний бюрократ орієнтований на уникнення ризику; він зосереджений переважно на виконанні рутинних процедур і дотриманні встановлених обмежень; надає перевагу стабільності та безпеці; прагне не допускати помилок, оскільки вони передбачають адміністративну відповідальність; уникає змін і не виявляє зацікавленості в набутті нових знань чи навичок.

По-друге, образ «сучасного управлінця» демонструє протилежні характеристики: він готовий приймати обґрунтований ризик, якщо цього вимагає ситуація; орієнтується на досягнення конкретних результатів; активно впроваджує інновації; сприймає помилки як джерело досвіду та навчання; відкритий до змін; уважно реагує на нові можливості; прагне безперервного професійного зростання та підвищення кваліфікації; визначальним чинником у його діяльності є досягнення поставлених цілей.

Однією з найвпливовіших сучасних теоретичних інтерпретацій феномену бюрократії є підхід, розроблений французьким соціологом П'єром Бурдьє. У праці «Соціологія політики» він аналізує феномен бюрократії як специфічний тип влади, що формує поведінку посадовців відповідно до логіки формалізму, регламентації та «фетишизму пунктуальності». На відміну від структуралістських підходів, які зводять аналіз бюрократії до її морфологічних рис, Бурд'є підкреслює необхідність урахування соціальних і інституційних передумов дій агентів, зокрема механізмів відбору, просування та оплати праці. Бюрократичні структури, на його думку, функціонують через інституціоналізовані позиції, що примушують індивідів діяти відповідно до директив, перетворюючи службовця на виконавця логіки апарату.

Центральним для Бурд'є є уявлення про бюрократію як «пекельну машину», де службовець настільки зливається з системою, що відповідальність за дії персоніфікується, хоча реально її носієм залишається сам апарат (Бурдьє, 2005). Така структура здатна не лише забезпечувати стабільність, а й створювати ілюзію абсолютної легітимності своїх представників, які в межах делегованих повноважень можуть реалізовувати власні інтереси під виглядом інтересів системи.

Розгляд бюрократії Бурд'є вбудовує у свою теорію соціальних полів, у межах якої політичне поле виступає ареною боротьби між соціальними групами. Успішність цієї боротьби залежить від делегування представництва, однак у цьому механізмі криється парадокс: група існує завдяки своєму представникові, а представник – завдяки групі. Втрата безпосереднього зв'язку з конкретними людьми спричиняє ефект трансцендентності влади, коли делегат здатен узурпувати її та діяти автономно.

У межах аналізу делегування влади П. Бурд'є розглядає трансформацію відносин між апаратом як колективним суб'єктом і окремими його представниками. Зіткнення інтересів апарату з інтересами індивідуальних представників призводить до того, що останні, аби зберегти своє становище, відмовляються від волі своїх довірителів і повністю інтегруються в апаратну структуру, яка натомість забезпечує їм політичні ресурси, включно з владою над самою системою. Внаслідок цього формується автономна апаратна культура з власною ідеологією, мовою та стилем

життя, що функціонує незалежно від соціальної бази. У такому контексті бюрократія прагне до самовідтворення, використовуючи механізми маніпуляції суспільною думкою для легітимації власного домінування та сакралізації інституційної влади.

Французький філософ Мішель Фуко зосередив свою увагу на вивченні трансформації механізмів влади. Відходячи від традиційної парадигми «генеалогії влади», мислитель аналізує взаємозв'язок між владою та знанням як ключовий чинник суспільної організації. У праці «Наглядати і карати» він обґрунтовує, що кожен історичний період характеризується специфічною моделлю взаємодії влади та знання. Сучасним західноєвропейським суспільствам, на думку Фуко, відповідає «дисциплінарний» тип владних відносин, що сформувався на межі епохи Просвітництва та XIX століття (Фуко, 2020). Цей тип влади не концентрується в руках окремого суверена чи централізованого державного апарату, а має децентралізований характер, що дозволяє їй проникати в усі рівні соціальної структури. Такий розподіл владних повноважень забезпечує тотальний нагляд і регулювання поведінки індивідів, які постійно перебувають у полі її дії. Втіленням дисциплінарних практик виступає, зокрема, інституціоналізація пенітенціарної системи в XIX столітті як завершена форма реалізації контролю. Водночас Фуко підкреслює, що навіть за наявності організованих адміністративних структур, здатних забезпечити механізми дисципліни та контролю, неможливо досягти повної монополізації влади. Це пояснюється тим, що владні відносини розподіляються по всьому соціальному простору, виходячи за межі формалізованої юрисдикції державних органів. Таким чином, влада, за Фуко, функціонує всюдиусуце – як множинність дифузних механізмів впливу, що діють на рівні повсякденних соціальних практик.

Конфліктологічний підхід, який розглядає соціальний конфлікт як рушійна сила суспільного розвитку, пропонує оригінальне трактування феномену влади в умовах сучасності. Ральф Дарендорф, аналізуючи політичні системи західноєвропейських країн, наголошує, що влада втратила однозначну структурованість. На зміну прямому домінуванню панівного класу прийшло

суперництво множинних груп інтересів, що формують ситуативні коаліції. Серед них особливу роль відіграє бюрократія, яка, хоч і не формує політичних рішень, здатна істотно впливати на їх реалізацію або блокування. За Дарендорфом, держава не може функціонувати без бюрократичного апарату, однак надмірна концентрація влади в руках чиновництва за відсутності сильних політичних гравців становить загрозу легітимності системи. У таких умовах зростає ризик узурпації влади радикальними групами, що може призвести до встановлення авторитарних або тоталітарних режимів.

Таким чином, історично сформовані школи публічного управління та адміністрування посідають вагоме місце в сучасному науковому дискурсі. Дослідження їхніх теоретико-методологічних підходів дозволяє виявити суперечності й проблеми, характерні для загального стану цієї галузі знань.

Німецьку школу вирізняє прагнення до побудови ідеальної моделі бюрократичного управління. Вона зосереджується на соціокультурних підставах функціонування бюрократії, а також на ключових теоретичних принципах і функціях у стабільних умовах державного устрою.

Американська школа, навпаки, відзначається емпіричною орієнтацією та акцентом на концепції організаційного розвитку. Прихильники цього напрямку розглядають публічне управління та адміністрування як адаптивну систему, що за аналогією з живим організмом здатна змінюватися відповідно до нових цілей і викликів.

У Великій Британії після домінування біхевіористського підходу набули поширення соціологічне та економічне бачення бюрократії. Ці напрями часто протиставляються раціоналістичним та культурним моделям аналізу, надаючи перевагу «м'якому мисленню», в межах якого дослідницький акцент зміщується з реальності як об'єкта на сам пізнавальний процес і різні способи його інтерпретації.

Французька школа публічного управління та адміністрування орієнтується на інституціональний підхід, у межах якого ключовою проблемою визнається пошук універсальної моделі взаємодії між державним апаратом і громадянами.

У сучасному теоретичному дискурсі проблеми бюрократії осмислюються крізь призму кількох підходів, серед яких домінують біхевіоральний, системний і ситуаційний. У межах теорії політичних систем (Д. Белл, Д. Гелбрейт, У. Ростоу) бюрократія постає як модель державного устрою, в якій ключові посади займають професійні управлінці, підзвітні виконавчій владі — монарху, президентові або диктаторові. Така система контрастує з демократичними формами правління, де основні управлінські функції покладені на виборних осіб, підконтрольних законодавчим органам. При цьому бюрократія розглядається як самовідтворювана структура, що прагне до розширення своїх повноважень та ускладнення організаційної побудови — не стільки через волю окремих осіб, скільки як закономірна властивість апарату, позбавленого зовнішнього стримування.

У рамках посткласичних управлінських концепцій значного поширення набули системний підхід (Д. Істон, Г. Алмонд) і ситуаційні теорії. Системний підхід акцентує на відкритому характері організацій, які взаємодіють з навколишнім середовищем і змушені реагувати на його зміни. Залежно від здатності до адаптації виокремлюють три типи систем — механістичну, адаптивну й креативну; бюрократія, як правило, відповідає першому типу, що характеризується інертністю й неспроможністю до структурної перебудови. Ситуаційний підхід, який сформувався наприкінці 1970-х років, доповнює системну модель, орієнтуючись на аналіз конкретних управлінських ситуацій, вияв змінних і впливу зовнішніх чинників на функціонування організацій. У його центрі — розвиток так званого ситуаційного мислення, необхідного для ефективної адаптації до динамічних умов. Синтез системного й ситуаційного підходів створює методологічне підґрунтя для формування гнучкої та ефективної моделі бюрократичного управління.

Що стосується характеристики особливостей функціонування бюрократії в країнах СРСР, потрібно зазначити, що бюрократія поставала не як одна з політичних сил, а як всеохопна система управління, що прагнула проникнути в усі сфери суспільного життя. Вона функціонувала як автономний механізм влади, не обмежений конкуренцією чи демократичним контролем. Особливість радянської моделі полягала в тому, що бюрократія не лише координувала процеси управління, а

й формувала нормативні рамки поведінки для всього населення. Її вплив поширювався на життя кожної людини, незалежно від її приналежності до державного апарату. Спочатку цей вплив виявлявся у формах, що мали ознаки модернізації – підвищення освіченості, залучення мас до участі в державному проєкті. Проте з часом він перетворився на систему тотального контролю, у межах якої індивіду нав'язували чіткі інструкції щодо допустимої діяльності. Вітчизняна дослідниця І. Єремєєва характеризує такий тип бюрократії як тоталітарна бюрократія. З цього приводу авторка зазначає; «Тоталітарний тип бюрократії відрізняється від бюрократії традиційних суспільств та раціональної бюрократії індустріально-капіталістичних суспільств таким ознаками, як її всюдисущість та репресивно-каральною орієнтацією. Всюдисущість полягала в тому, що бюрократичний апарат претендував на управління не тільки усіма сферами суспільного життя, але і відносинами у родині або навіть творчістю. Репресивно-каральна орієнтація була пов'язана з надмірним зростанням апарату насильства, що був ідеальною моделлю для усієї іншої бюрократії» (Єремєєва, 2013, с. 34).

Населення радянської держави дедалі більше функціонувало як ресурс, покликаний забезпечувати виконання бюрократичних рішень, що надходили згори – без участі громадян у самому процесі прийняття рішень. Такий тип взаємодії спричиняв придушення ініціативи, знецінення середнього класу, розмивання національної самосвідомості та руйнування традиційних культурних форм. У цьому контексті радянська бюрократія постає як технократична система, що функціонує за принципами примусу й уніфікації, де одні соціальні групи використовуються як інструмент виконання рішень, а інші – маргіналізуються або усуваються як загроза стабільності системи.

У новітній українській науковій літературі спостерігається поступова актуалізація проблематики бюрократії, що обумовлено як процесами трансформації системи публічного управління та адміністрування, так і суспільною потребою в її модернізації. За останні роки з'явилася низка досліджень, присвячених цій темі, авторами яких є: О. Батрименко (Батрименко, 2012), О. Вергун (Вергун, 1999), С. Домбровська (Домбровська, Грабар, & Порока, 2020), І. Єремєєва (Єремєєва, 2013),

Т. Кагановська (Кагановська, 2019), М. Карашук (Карашук & Ліпін, 2024), С. Квітка (Квітка & Корсун, 2023), М. Кіщенко (Квітка & Кіщенко, 2024), І. Лопушинський (Oranashchuk, Iemelianov, Krasnyk, Lopushynskiy, Teslenko & Totska, 2024), О. Оболенський (Оболенський, Борисевич, & Коник, 2018), Т. Паєнтко (Паєнтко & Федосов, 2016), Н. Перепелиця (Перепелиця, 2024), Л. Приходченко (Приходченко, 2009), В. Пугач (Пугач, 2004; 2006), А. Рачинський (Рачинський, 2024), С. Телешун (Телешун, 2016) та інші. Їхні праці репрезентують широкий спектр підходів до вивчення бюрократії – від аналізу її історичних форм і типів до дослідження сучасних викликів, з якими зіштовхується державна адміністрація в Україні.

Актуальність такого дослідницького інтересу є цілком закономірною. В умовах демократичних перетворень, що відбуваються в українському суспільстві, ефективність реформ значною мірою залежить від усвідомлення ролі бюрократії як ключового інституту державної влади, здатного як сприяти модернізаційним зрушенням, так і гальмувати їх через інерцію мислення, надмірну формалізацію чи збереження архаїчних адміністративних практик. Дослідники акцентують на необхідності критичного переосмислення як позитивного потенціалу бюрократії (раціональність, стабільність, організованість), так і її негативних проявів (формалізм, закритість, корупціогенність).

Отже, науковий аналіз бюрократичної сфери в сучасній Україні виступає не лише предметом академічного інтересу, а й важливим інструментом для забезпечення ефективного функціонування публічної адміністрації, формування доброчесного управлінського середовища та утвердження принципів демократичного врядування.

Аналізуючи особливості функціонування бюрократичного апарату в пострадянських країнах, В. Пугач доходить висновку, що він не відповідає класичним характеристикам бюрократії, сформульованим М. Вебером. Така система, на його думку, є радше квазібюрократією, тобто формою, яка лише зовні імітує ознаки раціонально організованої адміністративної структури (Пугач, 2006, с.173). Після розпаду СРСР відбулося суттєве зниження ефективності адміністративного управління: погіршилась якість професійної підготовки кадрів,

значно посилились корупційні практики, які набули системного характеру та поступово стали сприйматися як повсякденна норма. Колишні неформальні моральні обмеження, які певною мірою стримували бюрократичне свавілля, втратили свою силу, що призвело до утворення морального вакууму в управлінському середовищі. На думку дослідника, сучасна бюрократія дедалі більше залежить від політичних процесів, беручи активну участь у боротьбі за владу, що зумовлює надмірне розширення її повноважень та компетенцій поза межами притаманної їй функціональної ролі. Така трансформація супроводжується деформацією статусно-рольових принципів, на яких має базуватись бюрократична система. У центрі її діяльності опиняється захист власних інтересів та прагнення до посилення впливу. На подібні тенденції звертають увагу й інші дослідники, зокрема М. Карашук та М. Ліпін (Карашук, 2024, с.268-289).

У сучасних дослідженнях бюрократії, зокрема в роботах Т. Кагановської, наголошується на переході від традиційних, ієрархічних моделей управління до концепції нового державного менеджменту. Основна увага зміщується з ефективності процесів на результативність державних послуг (Кагановська, 2019). Ієрархічні структури поступаються місцем гнучким управлінським мережам, де комунікація здійснюється знизу догори, а прийняття рішень набуває узгодженого характеру. Така модель управління пов'язується з ідеєю «витонченої держави», здатної оперативно реагувати на запити суспільства.

У цьому контексті пріоритетами реформування стали цифровізація публічних послуг, електронне урядування та ініціатива «Держава в смартфоні». Реформа публічного управління та адміністрування, що стартувала в Україні у 2016 році, передбачає розбудову професійної державної служби, посилення інституційної спроможності та впровадження принципів підзвітності. Таку трансформацію характеризують як створення «спроможної бюрократії» – необхідної основи для реалізації реформ, забезпечення демократичного розвитку й інтеграції до європейського простору.

І. Єремєєва, вивчаючи особливості східної та західної моделі бюрократії, доходить висновку, що попри суттєві відмінності у статусі східної та західної

бюрократії, спільною рисою є її проміжне становище між політичною елітою та соціальними групами. Бюрократія виконує посередницьку функцію, забезпечуючи передачу та реалізацію управлінських рішень від еліти до широких мас. Це робить її ключовим інструментом у втіленні політичної волі, що в окремих умовах можна трактувати як прогресивну роль. Однак характер цієї функції багато в чому визначається типом політичного режиму, в межах якого функціонує бюрократична система (Єремєєва, 2013).

О. Батрименко одним із перших у вітчизняній політичній науці здійснив систематизацію основних підходів до осмислення бюрократії як складного соціального явища. Дослідник констатує, що спільним для більшості концепцій є трактування бюрократії як ключового інституту влади, що забезпечує централізоване управління, відокремлене від громадянського суспільства. Автор критично оцінює ідеї поступового зникнення ієрархічних структур, зазначаючи їх невідповідність політичній практиці. Запропоновано визначення бюрократії як професійної організаційної спільноти, що виконує адміністративні функції на основі встановлених норм і процедур. Уточнено й поняття державної бюрократії в Україні як корпусу призначуваних посадових осіб, які реалізують державну політику, не маючи при цьому політичної легітимації та відповідальності. Досліджено трансформацію української бюрократії в умовах переходу від тоталітаризму до демократії. Зокрема, сформувалася специфічна модель управління – бюрократично-фінансова, яка характеризується поєднанням інтересів державного апарату з великим капіталом. Згодом ця модель набула рис олігархічно-бюрократичного режиму, де ресурси сконцентровані в руках економічної еліти, а державна влада стала інструментом реалізації її інтересів через політичну ренту. У зв'язку з цим запропоновано враховувати вітчизняну специфіку при адаптації досвіду інформатизації бюрократії, що практикується в сучасних демократичних країнах (Батрименко, 2012, с.47).

Вітчизняна дослідниця феномену бюрократії Н. Перепелиця вказує на важливості бюрократії для будь-якого типу управління. При цьому «дуже важливо й необхідно, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення саме

професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєрідною бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. <...> В інформаційній цивілізації функції бюрократії будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам» (Перепелиця, 2024, с. 18),

С. Домбровська, Н. Грабар, С. Порока здійснили системний аналіз практик попередження та протидії бюрократизму в системі публічного управління України та визначили чотири основні етапи цього процесу. Перший, «радянський» (1917–1991 рр.), характеризувався формуванням централізованого, замкненого бюрократичного апарату, який слугував інтересам партійної номенклатури, ігноруючи права громадян. Другий етап (1991–1997 рр.) позначився спробами інституалізації нової публічної служби на основі демократичних принципів, що було закріплено в Конституції України та низці законів. Проте бюрократичні практики залишались невід'ємною складовою управлінської системи. Третій етап (1998–2013 рр.) пов'язаний із початком адміністративної реформи та орієнтацією на європейські стандарти управління, зокрема в напрямках покращення якості послуг та залучення громадян до управління. Водночас відсутність глибоких структурних змін, таких як децентралізація чи забезпечення підзвітності органів влади, зумовила обмеженість і фрагментарність реформ. Четвертий етап, що розпочався після 2014 року, передбачав системне оновлення публічної служби відповідно до європейських стандартів. Він включав п'ять головних напрямів: кадрову чистку державного апарату, антикорупційні заходи, підвищення якості управління державною службою, покращення надання адміністративних послуг та загальне підвищення ефективності публічного управління. Попри прийняття низки нормативно-правових актів, включаючи нову редакцію Закону «Про державну службу», реформа публічної адміністрації в Україні залишається незавершеною, а боротьба з проявами бюрократизму – актуальним викликом (Домбровська, Грабар & Порока, 2020, с.45).

Досить критичних висновків щодо особливостей функціонування бюрократії в Україні дійшли Т. Паєнтко, В. Федосов. На їх думку, бюрократія як форма організації публічного адміністрування в демократичному суспільстві розглядається як незамінний інструмент забезпечення взаємодії між державою та громадянами. Ефективність такої системи значною мірою залежить від рівня демократичного розвитку країни, адже лише розвинуті інститути громадянського суспільства здатні забезпечити зовнішній контроль за діяльністю управлінського апарату. Водночас ефективність бюрократії визначається не лише організаційними аспектами, але й дотриманням принципів формування професійної та політично нейтральної управлінської спільноти. У країнах із нестійкими демократичними традиціями бюрократичні структури часто характеризуються низькою якістю управління та високим рівнем корумпованості. Дослідники наголошують, що ключовою умовою ефективності бюрократії є її відокремлення від політичного впливу, бізнес-інтересів та наявність механізмів суспільного контролю.

У контексті України проблеми бюрократії мають глибоке коріння у структурній деформації взаємовідносин між державним апаратом, політикою, бізнесом і суспільством. Від початку 1990-х років відбулося поступове формування фінансово-політичних альянсів, які об'єднали інтереси олігархічного капіталу та державної влади. Це спричинило домінування вузькоінтересових груп, що використовують бюрократичний апарат як інструмент доступу до державних ресурсів. Внаслідок цього спостерігається падіння професійного рівня управлінців, проникнення непрофесіоналів на керівні посади та зміщення акценту з публічного служіння на забезпечення особистих і корпоративних вигод. Така модель функціонування публічного управління та адміністрування підриває засади демократичного врядування, блокуючи розвиток ефективної та підзвітної публічної служби.

Шлях до формування спроможної та відповідальної бюрократії в Україні, на думку вчених, пролягає через усвідомлення її зв'язку з принципами служіння суспільству та ідеєю спільного блага. Розвиток демократичних практик, активізація громадянської участі та посилення прозорості в діяльності органів влади є

ключовими умовами подолання бюрократичних патологій. Відсутність соціального контролю, пасивність громадян та формалізація демократичних інститутів створюють сприятливе середовище для узурпації публічного управління. Тому трансформація бюрократії – це насамперед моральне завдання, яке передбачає формування етичної відповідальності управлінців перед суспільством, розвиток механізмів публічної підзвітності та відкритого доступу до інформації про діяльність державних органів (Паєнтко, 2016, с.12).

Таким чином, можна констатувати, що більшість сучасних вітчизняних публікацій зосереджена переважно на політичному вимірі феномену бюрократії, її функціях та ролі у суспільно-політичному житті. Частина досліджень спрямована на аналіз ефективності бюрократичних структур у сфері публічного управління крізь призму теорії раціонального вибору, зокрема на виявлення причин кризових явищ і їхніх суспільних наслідків. Така наукова орієнтація актуалізує ще одну сутнісну проблему – потребу у формуванні етичних стандартів діяльності чиновництва, тобто своєрідної моральної основи системи публічних послуг, здатної запобігати або принаймні знижувати ризики опортуністичної поведінки з боку представників державної влади. Водночас дослідницький акцент здебільшого робиться на окремих аспектах бюрократії – політологічних чи соціологічних – тоді як комплексних, системних досліджень, що стосуються особливостей становлення, функціонування й деформацій сучасної української бюрократії в контексті механізмів публічного адміністрування, поки що бракує. Саме цим аспектам проблеми бюрократії буде присвячено наступні підрозділи даного дисертаційного дослідження.

1.2. Сутність публічного управління в контексті бюрократичних процесів

Сучасні трансформації у сфері публічного управління в Україні актуалізують потребу у переосмисленні теоретичних основ організації публічного врядування. В умовах реформування публічної служби та адаптації до європейських стандартів адміністрування виникає необхідність з'ясування співвідношення понять «публічне управління» та «бюрократія», їх сутнісних характеристик та взаємозв'язків.

Центральною проблемою є відсутність чітких концептуальних меж між цими поняттями в українському науковому дискурсі. Ця концептуальна невизначеність має як теоретичні, так і практичні наслідки для розуміння механізмів сучасного врядування.

На думку вчених, актуальність дослідження посилюється тим, що «в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» (Аль-Атті, 2018, с. 37). Така підміна унеможливорює адекватне розуміння специфіки публічного управління та ролі бюрократичних процесів у його здійсненні.

Необхідність теоретичного осмислення цього співвідношення зумовлена також тим, що сучасна епоха характеризується відновленням наукового інтересу до феномену бюрократії. Як зазначає Н. Грабар, «на початку XXI ст. теорія бюрократії в усьому світі переживає черговий період ренесансу, викликаний інформатизацією, децентралізацією та демократизацією публічного управління» (Грабар, 2017, с.16).

Цей «ренесанс» відображає глибші процеси трансформації управлінських систем під впливом технологічних та соціальних змін. Інформатизація кардинально змінює способи організації адміністративних процесів, децентралізація перерозподіляє функції між різними рівнями влади, а демократизація вимагає нових форм взаємодії між владою та громадянами. У цьому контексті постає питання про те, які елементи традиційної бюрократичної організації залишаються актуальними, а які потребують кардинального переосмислення.

Особливої значущості дослідження набуває у зв'язку з тим, що публічне управління та адміністрування, на відміну від традиційного державного управління, передбачає принципово інші механізми функціонування. Воно характеризується як «різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування та передбачає використання «позапримусових механізмів» (Аль-Атті, 2018, с. 35).

Ця принципова відмінність створює методологічний виклик: як поєднати раціональність та ефективність бюрократичної організації з демократичними

принципами публічного управління? Адже класична веберівська бюрократія з її акцентом на ієрархії, формалізації та професіоналізмі може як сприяти, так і перешкоджати реалізації цілей публічного управління.

Аналіз історичного розвитку поглядів на бюрократію свідчить про циклічність у її оцінці. Від гегелівського розуміння бюрократії як носія загального інтересу через марксистську критику її як «організму-паразита» до веберівського обґрунтування раціональної бюрократії як найефективнішої форми управління – ця еволюція демонструє складність та багатовимірність феномену бюрократії. А сучасний етап розвитку теорії характеризується спробами синтезу позитивних аспектів бюрократичної організації з демократичними принципами врядування. Це вимагає нового концептуального підходу до розуміння ролі бюрократичних процесів у системі публічного управління, що враховував би як їх функціональну необхідність, так і потенційні загрози демократичним цінностям.

Таким чином, дослідження публічного управління в контексті бюрократичних процесів дозволить не лише уточнити понятійно-категоріальний апарат науки публічного управління та адміністрування, але й визначити оптимальні шляхи інтеграції раціональних елементів бюрократичної організації у сучасну модель демократичного врядування.

Для належного розуміння співвідношення публічного управління та бюрократії необхідно чітко визначити базові поняття, що становлять концептуальну основу дослідження.

Особливої уваги потребує з'ясування сутності механізмів, через які реалізується публічне управління, оскільки саме в цих механізмах найбільш виразно проявляється взаємодія демократичних принципів врядування з бюрократичними процедурами. Механізми публічного управління – це конкретні способи та інструменти, за допомогою яких органи влади впливають на суспільні процеси для вирішення публічних проблем та задоволення потреб громадян (Кадала & Гузенко, 2025, с.50). На відміну від механізмів державного управління, які ґрунтуються переважно на владному примусі, механізми публічного управління передбачають активну участь громадян у прийнятті рішень та контролі за їх виконанням

(Неділько, 2018, с.87). У структурному плані механізми публічного управління включають правові норми (закони, постанови), організаційні структури (комітети, комісії, ради), процедури взаємодії (консультації, слухання, референдуми) та ресурси для їх реалізації (фінанси, інформація, кадри) (Дорофеєв & Пашнєв, 2023, с. 258). Ключовою особливістю цих механізмів є те, що вони забезпечують «контроль суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування», чого немає у традиційному державному управлінні (Оболенський, Борисевич & Коник, с. 46). Отже, механізми публічного управління – це практичні інструменти демократичного врядування, які перетворюють владу з односторонньої сили примусу на інститут співпраці між державою та громадянським суспільством у вирішенні спільних проблем. У контексті даного дослідження під бюрократією розуміється раціонально організована система управління, що характеризується ієрархічною структурою, формалізованими процедурами, професійною компетентністю службовців та безперервністю функціонування. Дане визначення базується на веберівській концепції раціональної бюрократії, проте враховує сучасні виклики функціонування адміністративних систем.

Публічне управління визначається як різновид суспільно корисної діяльності, що здійснюється певною сукупністю суб'єктів (органами державної влади, місцевого самоврядування, недержавними організаціями) з використанням переважно позапримусових механізмів та спрямований на задоволення суспільних потреб і реалізацію публічного інтересу (Аль-Атті, 2018, с.35). Таке розуміння підкреслює відмінність публічного управління від традиційного державного управління через залучення ширшого кола акторів та демократичних механізмів прийняття рішень.

Бюрократичні процеси розуміються як стандартизовані, формалізовані послідовності дій та процедур, що здійснюються в межах ієрархічно організованих адміністративних структур відповідно до встановлених правил та регламентів. Ці процеси характеризуються передбачуваністю, документованістю, безперервністю та орієнтацією на дотримання формальних вимог. Бюрократичні механізми визначаються як інституціоналізовані способи організації та координації адміністративної діяльності, що ґрунтуються на принципах ієрархії, спеціалізації,

формалізації та професійної компетентності. До них належать системи підзвітності, контролю, документообігу, прийняття рішень та кадрового менеджменту, які забезпечують функціонування публічних організацій за веберівською моделлю раціональної бюрократії. Розрізнення між бюрократичними процесами та механізмами є принципово важливим для розуміння їх ролі в системі публічного управління. Якщо процеси відображають динамічний аспект адміністративної діяльності, то механізми представляють структурно-інституційний вимір організації влади. Водночас обидва елементи тісно взаємопов'язані: механізми визначають рамки та правила здійснення процесів, а процеси, у свою чергу, наповнюють механізми конкретним змістом і забезпечують їх практичне функціонування.

Аналіз наукової літератури свідчить про складність та неоднозначність взаємозв'язку між публічним управлінням та бюрократією. Цей зв'язок може бути розглянутий у декількох аспектах: функціональному, структурному, економічному та ціннісному. При цьому важливо розуміти, що взаємодія між механізмами публічного управління та бюрократичними процесами не є простою сумою їх характеристик, а становить складну систему взаємовпливів, що формує специфіку сучасного демократичного врядування.

У функціональному аспекті бюрократія виступає як інструментальний механізм реалізації цілей публічного управління, забезпечуючи організаційну основу для втілення управлінських рішень у практичну діяльність. Функціональна роль бюрократичних структур полягає у створенні стабільних та передбачуваних процедур, які дозволяють трансформувати політичні рішення у конкретні адміністративні дії. Дослідники відзначають, що ключові характеристики бюрократичної організації – «професійність, відповідальність та компетентність є ключовими характеристиками, що забезпечують ефективність управлінських процесів» (Грабар, 2017, с.16).

Практичне значення бюрократичних механізмів у публічному управлінні проявляється через їх здатність забезпечувати безперервність управлінських процесів незалежно від політичних змін, підтримувати єдині стандарти надання публічних послуг та гарантувати дотримання законодавчих вимог. Водночас

ефективність цих механізмів залежить від їх адаптивності до сучасних викликів демократичного врядування, що вимагає поєднання традиційних переваг бюрократичної організації з принципами відкритості та громадської участі. Критично важливим є те, щоб бюрократичні процедури сприяли досягненню публічних цілей, а не перетворювалися на перешкоду для ефективного задоволення суспільних потреб.

Водночас співвідношення цих понять ускладнюється тим, що сучасне публічне управління характеризується недостатньою увагою до людського виміру управлінських процесів. Гуманітарно-психологічні чинники публічного управління охоплюють комплекс морально-етичних, культурних та соціально-психологічних елементів, які визначають характер взаємодії між державними службовцями та громадянами, а також впливають на ефективність управлінських рішень. Ці чинники включають комунікативні здібності посадових осіб, їх здатність розуміти та враховувати потреби різних соціальних груп, а також готовність діяти в інтересах суспільства, а не власних корпоративних цілей (Титаренко, 2021, с.183).

Важливість врахування гуманітарно-психологічних аспектів зумовлена тим, що управлінська діяльність за своєю природою є соціальною взаємодією, яка вимагає не лише технічної компетентності, але й розуміння людської природи та суспільних процесів. Однак сучасна практика демонструє протилежну тенденцію – домінування формально-процедурного підходу, а «публічне управління досить забюрократизоване і гуманітарно-психологічні чинники не стають першоджерелом в практичній діяльності посадових осіб» (Титаренко, 2021, с.184).

Така ситуація означає, що управлінські рішення приймаються переважно на основі бюрократичних інструкцій та регламентів, без достатнього врахування соціального контексту та реальних потреб громадян. Наслідком стає відчуження влади від суспільства, погіршення якості публічних послуг та зниження довіри до державних інститутів. Ігнорування людського фактору перетворює публічні інститути на механістичні структури, які втрачають здатність ефективно реагувати на суспільні виклики та адаптуватися до змінних умов.

Структурний аспект співвідношення розкривається через аналіз організаційних форм взаємодії між публічним управлінням та бюрократичними процесами, що демонструє суттєві відмінності залежно від рівня розвитку політичних систем. Структурні особливості цих відносин визначають характер функціонування всієї системи публічного управління та її здатність ефективно реагувати на суспільні потреби. Дослідники констатують принципові відмінності між розвиненими державами та країнами, що розвиваються, у організації взаємодії політичних та адміністративних структур. У розвинених країнах спостерігається «чітке розмежування ролей між політиками та бюрократами» з одночасним забезпеченням «міцної співпраці між виконавчою владою та бюрократами в адміністративних процесах» (Nyadera & Islam, 2020, с. 4). Така структурна організація дозволяє поєднувати політичну відповідальність за прийняття стратегічних рішень з професійною компетентністю у їх реалізації, створюючи баланс між демократичною підзвітністю та адміністративною ефективністю.

Ця модель характеризується інституційним розподілом функцій, де політичні лідери зосереджуються на формуванні політики та представленні інтересів електорату, тоді як бюрократичний апарат забезпечує стабільність та професіоналізм у виконанні управлінських функцій. Структурна автономія кожної з підсистем дозволяє уникати безпосереднього втручання у професійну діяльність одна одної, що сприяє підвищенню якості управлінських рішень та їх реалізації.

Натомість у країнах, що розвиваються, спостерігається принципово інша структурна конфігурація відносин. Тут «тісний зв'язок між політичними елітами та бюрократами призвів до серйозних економічних та адміністративних проблем», включаючи корупцію та систему «патронажу» (Nyadera & Islam, 2020, с. 6). Така структурна конфігурація характеризується змішанням ролей та функцій, що призводить до підриву як політичної підзвітності, так і адміністративної ефективності.

Структурна проблема полягає в тому, що відсутність чітких інституційних меж створює простір для взаємного використання ресурсів у особистих або корпоративних інтересах. Це створює ситуацію, коли «ресурси та влада, якими

володіють бюрократами і можуть отримати користь політики, та навпаки, значно впливають на їх взаємодію» (Nyadera & Islam, 2020, с. 6). Результатом стає формування неформальних мереж впливу, які часто суперечать офіційним структурам та процедурам публічного управління.

Структурні деформації в таких системах проявляються через персоналізацію управлінських відносин, коли формальні інститути втрачають свою регулятивну функцію на користь неформальних домовленостей. Це призводить до нестабільності управлінських процесів, зниження прозорості прийняття рішень та ослаблення громадського контролю за діяльністю публічних інститутів. Структурна нестійкість таких систем виявляється у їх залежності від конкретних персоналій, а не від інституційних механізмів, що робить їх вразливими до політичних змін та перешкоджає довгостроковому плануванню та реалізації публічної політики.

Економічний аспект співвідношення між публічним управлінням та бюрократією розкривається через аналіз економічних стимулів, ресурсного розподілу та ефективності функціонування управлінських систем. Економічний підхід до вивчення цих відносин дозволяє зрозуміти, як фінансові механізми та організаційні структури впливають на досягнення цілей публічного управління. Важливою характеристикою бюрократичних організацій у публічному секторі є їх специфічний економічний статус. Згідно з теоріями публічного вибору, бюрократія розглядається як «неринкова організація, яка фінансується урядом та урядовими підрозділами» (Altaş, 2013, с.38). Ця характеристика принципово відрізняє бюрократичні структури від приватних організацій, оскільки вони не залежать від ринкових механізмів формування доходів та не підлягають прямому впливу конкурентного середовища.

Економічні наслідки такої організаційної структури виявляються у специфічній поведінці бюрократичних установ. Ключовою проблемою є те, що бюрократами можуть переслідувати власні інтереси, максимізуючи бюджет своїх організацій, що не завжди відповідає цілям ефективного публічного управління. Така поведінка пояснюється відсутністю ринкових стимулів до оптимізації витрат та

орієнтацією на збільшення організаційних ресурсів як показника успішності та впливовості установи.

Важливим аспектом економічних відносин у цій сфері є феномен інформаційної асиметрії, який створює структурні перекоси у взаємодії між різними рівнями управління. Бюрократи мають «ефективну монополію на інформацію про справжні витрати постачання» послуг, що створює ситуацію двосторонньої монополії у відносинах з політичними керівниками» (Altaу, 2013, с.45). Наслідки інформаційної асиметрії проявляються у можливості бюрократичних структур завищувати оцінки необхідних ресурсів, приховувати резерви ефективності та спотворювати дані про результативність своєї діяльності. Це може призводити до алокативної неефективності та зростання державних витрат, коли ресурси розподіляються не відповідно до реальних потреб суспільства, а згідно з інтересами бюрократичних організацій.

Економічний аналіз також розкриває парадокс ефективності у публічному управлінні: з одного боку, бюрократичні процедури забезпечують стандартизацію та передбачуваність, що знижує трансакційні витрати; з іншого боку, відсутність конкурентного тиску може призводити до зниження мотивації до інновацій та оптимізації процесів. Це створює необхідність пошуку балансу між стабільністю бюрократичних механізмів та їх адаптивністю до змінних економічних умов і суспільних потреб.

Ціннісний аспект співвідношення між публічним управлінням та бюрократією розкриває фундаментальні розбіжності в системах цінностей та пріоритетах, які визначають логіку функціонування цих управлінських підходів. Ціннісні орієнтації формують не лише методи роботи, але й критерії оцінки успішності та легітимності управлінської діяльності.

Історично бюрократія орієнтувалася на забезпечення стабільності та передбачуваності управлінських процесів через неухильне дотримання формальних правил та процедур. Ця ціннісна система ґрунтується на принципі раціональності, де ефективність досягається через стандартизацію дій, мінімізацію суб'єктивних факторів та забезпечення рівного ставлення до всіх громадян незалежно від

особистих характеристик. Бюрократичні цінності відображають прагнення до об'єктивності, справедливості процедур та професійної незаангажованості.

Натомість публічне управління ставить у центр уваги принципово інші ціннісні пріоритети – громадську участь, підзвітність та відповідальність перед суспільством. Ця система цінностей наголошує на важливості демократичної легітимності, прозорості процесів прийняття рішень та адаптивності до змінних суспільних потреб. Публічне управління цінує не лише ефективність результату, але й демократичність процесу його досягнення.

Ціннісний конфлікт проявляється у протиставленні різних управлінських ідеалів. Це створює потенційні конфлікти між «точністю, дисципліною, компетентністю, надійністю» бюрократичних систем та вимогами відкритості й гнучкості публічного управління (Грабар, 2017, с.16).

Наслідки ціннісних розбіжностей виявляються у повсякденній управлінській діяльності. Бюрократичний підхід може розглядати громадську участь як потенційне джерело нестабільності та порушення встановлених процедур, тоді як публічне управління інтерпретує формальні правила як можливі перешкоди для ефективного реагування на суспільні потреби. Таке ціннісне протистояння може призводити до ситуацій, коли дотримання процедурної правильності суперечить досягненню справедливості.

Вирішення ціннісних суперечностей вимагає не відмови від одного з підходів, а розробки інтегративної моделі, яка поєднувала б професійні стандарти бюрократії з демократичними принципами публічного управління. Це передбачає створення механізмів, які забезпечували б як процедурну надійність, так і відповідальність перед громадянами, формуючи нову ціннісну парадигму сучасного публічного адміністрування.

Важливим аспектом є трансформаційна динаміка відносин між публічним управлінням та бюрократією в умовах сучасних реформ, яка відображає глибші зміни у розумінні ролі та функцій державного апарату в демократичному суспільстві. Реформування публічної служби спрямоване на створення нової моделі взаємодії, яка поєднувала б професійні стандарти з демократичними принципами.

Як зазначають дослідники, «нові принципи добору кадрів, їх захищеність від політичних впливів, а також гарантії незалучення у політичні процеси – ось основні завдання фахівців публічного управління» (Титаренко, 2021, с.186).

Ця трансформація передбачає структурні зміни в організації державної служби, спрямовані на забезпечення професійної автономії службовців при одночасному збереженні їх підзвітності суспільству. Захищеність від політичних впливів не означає відірваності від публічних інтересів, а навпаки, створює умови для об'єктивного та професійного виконання управлінських функцій. Реформи також зачіпають систему кар'єрного зростання, оцінювання результативності та мотивації державних службовців, орієнтуючи їх на служіння громадським інтересам, а не політичним цілям.

Особливої уваги потребує гуманітарно-психологічний вимір співвідношення публічного управління та бюрократії, який розкриває людський аспект управлінських трансформацій. Цей вимір передбачає переосмислення ролі державного службовця як не просто виконавця формальних процедур, але як професіонала, здатного до емпатії, творчого мислення та етичної поведінки. Сучасне розуміння передбачає формування «культурно-етичних, морально-психологічних цінностей державних службовців», що виходить за межі традиційних бюрократичних підходів (Титаренко, 2021, с.183).

Гуманітарно-психологічний підхід акцентує увагу на необхідності розвитку соціальних компетенцій державних службовців, їх здатності до конструктивної комунікації з громадянами та розуміння соціального контексту своєї діяльності. Це вимагає не лише технічної підготовки, але й формування ціннісної системи, орієнтованої на служіння суспільному благу. Такий підхід сприяє подоланню формалістичного ставлення до виконання службових обов'язків та розвитку відповідальної позиції щодо наслідків управлінських рішень для життя громадян.

Водночас слід відзначити парадоксальність сучасної ситуації у сфері публічного управління та адміністрування. З одного боку, публічне управління прагне подолати негативні прояви бюрократизму. З іншого боку, «вирішення

сучасних завдань неможливе без високопрофесійного підходу фахівців» (Титаренко, 2021, с.186), що є традиційною характеристикою бюрократичної організації.

Синтезуючи різні підходи, можна констатувати, що співвідношення публічного управління та бюрократії характеризується динамічною взаємодією, результат якої залежить від конкретного контексту. Ефективне публічне управління потребує не повного відмовлення від бюрократичних механізмів, а їх трансформації відповідно до принципів демократичного врядування. При цьому ключовою є здатність інтегрувати професіоналізм та ефективність бюрократичної організації з відкритістю та громадською орієнтованістю публічного управління.

Подальший аналіз взаємозв'язку публічного управління та бюрократії виявляє дихотомію, яка полягає у суперечності між сприйняттям бюрократії як ефективного інструменту реалізації публічної політики та її критикою як перешкоди для динамічного розвитку суспільства. Критичне ставлення до бюрократії має глибокі історичні корені, що відображає тривалу еволюцію поглядів на роль та наслідки державного втручання у суспільне життя. Ця традиція формувалася паралельно з розвитком самого феномену бюрократії, демонструючи поступальне усвідомлення її суперечливої природи та потенційних загроз.

Початковий етап критики характеризувався застереженнями щодо механізації публічного управління. Ще у 1792 році В. Гумбольдт висловлював побоювання, що зростання державних повноважень сприятиме посиленню адміністрації та перетворенню держави на механічну систему, яка працює з людьми як з машинами (Демченко, 2019, с. 6). Ці застереження відображали інтуїтивне розуміння небезпеки дегуманізації управлінських відносин.

Подальший розвиток критичних поглядів підтвердив обґрунтованість ранніх побоювань через практичні спостереження. Ці побоювання були підтримані Ф. вом Стейном у 1821 році, який характеризував тогочасну Пруссію як керовану «неживими урядовими машинами», що отримували заробітну плату від казначейства і «писали, писали, писали, мовчки, в офісах за закритими дверима» (Albrow, 1970, с. 19). Ця яскрава характеристика засвідчила реальність трансформації живого управління у формалізовані процедури.

Середина XIX століття ознаменувалася концептуалізацією бюрократії як окремої форми політичного устрою. Формування уявлення про бюрократію як форму правління, за якої влада знаходиться в руках чиновників з колективним призначенням, відбувалося поступово. У 1850 році Т. Карлайл визначив бюрократію як «континентальну неприємність» (Carlyle, 1850, с. 3), що засвідчило поширення негативного ставлення до бюрократичних методів серед інтелектуальних кіл.

Кульмінацією еволюції критичних поглядів стало усвідомлення внутрішньої суперечності реформаторських зусиль. Парадоксально, але для регулювання або контролю бюрократії створювалися все більш бюрократичні механізми як засоби удосконалення вже існуючих (Демченко, 2019, с. 6). Цей парадокс розкрив системну природу бюрократичних проблем та схильність таких систем до самовідтворення, що стало ключовим інсайтом для розуміння обмежень традиційних підходів до реформування публічного управління.

Джон Стюарт Мілль розглядав бюрократію як головну причину поганого політичного життя, стверджуючи, що в ім'я адміністративних офісів бюрократія монополізує талант нації, а молодь керуватиметься бажанням отримати допуск до неї як головною амбіцією у житті (Демченко, 2019, с. 7). Ця критика відображає глибше розуміння того, як бюрократичні структури можуть деформувати соціальні пріоритети та життєві орієнтації цілих поколінь. Мілль застерігав, що коли державна служба стає найпрестижнішою кар'єрною перспективою, суспільство втрачає різноманітність талантів, які могли б реалізуватися в інших сферах діяльності.

Особливо небезпечним Мілль вважав формування взаємозалежності між владою та бюрократією, коли обидві сторони стають заручниками системи. На його думку, і правителі, і керовані стають рабами бюрократії, що робить реформування практично неможливим без кардинальної зміни всієї системи. Така ситуація створює замкнене коло, де політичні лідери залежать від бюрократичного апарату для реалізації своїх рішень, а бюрократи, у свою чергу, отримують легітимність через політичну підтримку, що призводить до взаємного консерватизму та опору змінам.

Водночас Мілль демонстрував діалектичний підхід до аналізу бюрократії, визнаючи не лише її недоліки, але й певні функціональні переваги. Він визнавав, що

бюрократія акумулює досвід та отримує його з добре розробленими традиційними принципами, які стають вказівкою до дій для тих, хто відає фактичним веденням справ. Ця здатність до накопичення та систематизації управлінського досвіду становить важливу організаційну цінність, особливо в складних та технічно-специфічних сферах публічного управління та адміністрування.

Проте Мілль бачив у цій же характеристиці бюрократії джерело її майбутнього занепаду. Він вважав, що бюрократія помре своєю природною смертю через її жорстке дотримання установлених правил та неготовність до адаптації. За його переконанням, лише представницький характер урядів та демократичні механізми контролю дозволять творчим та ініціативним людям подолати інерційність та посередність бюрократичних структур. Цей прогноз відображав віру в самокорегувальні можливості демократичних систем та їх здатність до оновлення через політичну конкуренцію та громадську участь.

У середині XX століття критичне ставлення до бюрократії набуло більш систематичного та емпірично обґрунтованого характеру, зосереджуючись на конкретних проявах дисфункціональності управлінських систем. Цей період характеризувався переходом від філософських роздумів до практично орієнтованого аналізу реальних проблем бюрократичного управління в умовах розширення функцій держави добробуту.

Думки про те, що бюрократія матиме погані наслідки для суспільства, почалися з критики урядової практики, яка стала особливо актуальною після Другої світової війни. Ч. Гудселл систематизував основні напрями критики, виділивши три типи антибюрократичної критики: орієнтація на неприйнятне виконання; страх бюрократії, що обслуговує інтереси еліти, а не всього державного устрою; страх бюрократичного гніту через формалізм і загальну відсутність турботи про конкретні потреби клієнтів (Goodsell, 1994, с.155) Ця типологія відображає еволюцію критичного мислення від загальних застережень до конкретних проблемних аспектів бюрократичного функціонування.

Перший тип критики зосереджується на операційній неефективності, коли бюрократичні процедури не забезпечують досягнення поставлених цілей або

призводять до неякісного надання послуг. Другий тип розкриває проблему захоплення бюрократичного апарату елітними групами, що використовують його для просування власних інтересів на шкоду загальносуспільним потребам. Третій тип критики акцентує увагу на дегуманізації управлінських відносин, коли формальні правила стають важливішими за реальні потреби громадян.

Поглиблення критичного аналізу призвело до виявлення специфічних патологій бюрократичної діяльності. Т. Веблен, Дж. Дьюї і Д. Варнот ідентифікують хвороби в бюрократичній практиці, які включають «натреновані недієздатності», «професійні психози» і «професійні деформації» (Merton, 1968, с. 259). Ці концепти розкривають механізми, через які бюрократичне середовище деформує професійну поведінку службовців.

«Натреновані недієздатності» проявляються у втраті гнучкості та творчого підходу до вирішення проблем внаслідок надмірної спеціалізації та рутинізації діяльності. «Професійні психози» відображають формування специфічного світогляду, при якому бюрократичні процедури стають самоціллю, а не засобом досягнення результату. «Професійні деформації» означають зміну особистісних якостей під впливом службового середовища, що може призводити до формалізму, байдужості до громадських потреб та зловживання владними повноваженнями.

Важливо відзначити, що ці критичні спостереження стосуються переважно практичної реалізації бюрократичних принципів, а не фундаментальних засад бюрократичної організації. Така фокусація на емпіричних проявах дозволяє розрізняти між ідеальною моделлю раціональної бюрократії та її реальними втіленнями, відкриваючи можливості для реформування без повного відкидання бюрократичного підходу до управління.

Фундаментальною проблемою в розумінні дихотомії між публічним управлінням та бюрократією є концептуальна плутанина, що виникла внаслідок неправильного ототожнення понять раціональності та ефективності у веберівському контексті. Ця проблема має глибокі наслідки для теоретичного розуміння природи бюрократичних організацій та їх ролі в сучасному управлінні, оскільки призводить

до спрощеного сприйняття складного феномену через призму виключно економічних критеріїв.

Веберівське розуміння раціональності виявляється значно складнішим та багатовимірнішим явищем, ніж це представляється в спрощених інтерпретаціях. Воно включає не лише ефективність, але й зменшення невизначеності як ключовий атрибут бюрократичної організації, що має фундаментальне значення для розуміння переваг бюрократичних систем. Ця характеристика пояснює, чому бюрократичні організації зберігають свою актуальність навіть тоді, коли їх економічна ефективність піддається сумніву.

Зменшення невизначеності проявляється через множину конкретних організаційних характеристик, які Вебер систематично підкреслював у своїх роботах. Мислитель визначив такі характеристики бюрократії як точність, стабільність, надійність, обчислюваність, безперервність, що явно відносяться до зменшення невизначеності як у процедурах, так і в результатах діяльності (Gajduschek, 2003, с. 714-715). Ці характеристики створюють передбачуване та контрольоване середовище, що має критичне значення для функціонування складних суспільних систем. Відтак, замість того, щоб розглядати бюрократичні процедури як перешкоди для ефективності, варто оцінювати їх як механізми забезпечення стабільності, передбачуваності та справедливості в управлінських процесах. Така перспектива особливо важлива для публічного управління, де зменшення невизначеності має не лише організаційне, але й демократичне значення, забезпечуючи рівне ставлення до громадян та прозорість управлінських рішень.

З кінця 1970-х років дебюрократизація стала пріоритетом міжнародних організацій та демократичних держав, що позначило початок фундаментальної трансформації традиційних управлінських моделей. Зусилля з просування «постбюрократичних» форм зосереджувалися на відкритті публічного управління для суспільства поза традиційними інститутами (Olsen, 2007, с. 10-11). Наслідком цього стали реформи нового публічного менеджменту (NPM-New Public Management) – управлінської концепції, що виникла у 1980-х роках як спроба зробити публічний сектор більш «бізнесоподібним» шляхом впровадження

приватних управлінських моделей, зосереджуючись на принципах економії, ефективності та результативності. Основними інструментами NPM є приватизація, аутсорсинг, створення квазі-ринків, децентралізація повноважень, управління за результатами та орієнтація на клієнта, які цілеспрямовано покликані обійти ці традиційні механізми фільтрації (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992).

Концептуальну основу цих реформ становила інша філософія управління: замість традиційної орієнтації на процедурну правильність та демократичну підзвітність NPM пропагував заміщення логіки політичної легітимності логікою ринкової ефективності. Це виявлялося у подвійній меті реформ: скороченні публічного сектору і обмеженні ролі уряду в суспільстві та економії з одночасним покращенням контролю над публічним управлінням через ринкову конкуренцію та економічну доцільність (Olsen, 2007, с. 12). Таким чином, NPM становив практичну реалізацію критичного ставлення до бюрократії як перешкоди, втілюючи альтернативну модель організації публічного управління, яка мала підвищити його ефективність через запозичення механізмів приватного сектору.

Отже, відмінність NPM полягала в тому, що його ідеї були укорінені в неокласичній ринковій економіці та приватному менеджменті, а не в демократичній теорії, що означало заміщення логіки політичної підзвітності логікою ринкової ефективності та кардинально переосмислювало природу публічного управління в демократичному суспільстві. Відтак, NPM становив практичну реалізацію критичного ставлення до бюрократії як перешкоди, втілюючи альтернативну модель організації публічного управління, яка мала підвищити його ефективність через запозичення механізмів приватного сектору. Однак емпіричні дослідження процесів дебюрократизації виявляють парадоксальну закономірність: спроби перетворити бюрократію з перешкоди на ефективний інструмент часто призводять до підтвердження її обмежувальної природи.

Показовим прикладом цього парадоксу є дослідження австралійської публічної організації Statecorp, що демонструє фундаментальні труднощі трансформації бюрократичних структур відповідно до принципів NPM (Josserand, Teo & Clegg, 2006). У процесі корпоратизації (перехід від суто публічного підходу

до комерційно орієнтованого) організація впровадила всі ключові елементи NPM: дивізійну структуру, децентралізацію управлінських процесів, створення стратегічного ядра та скорочення персоналу з 18 000 до 11 000 працівників з метою підвищення ефективності. Теоретично, ці зміни мали перетворити бюрократичну структуру на ефективний інструмент надання публічних послуг у новій ринково орієнтованій парадигмі. Проте реальність виявилася діаметрально протилежною до очікувань: попри масштабні формальні перетворення, бюрократичні структури продемонстрували свою «опірність» змінам, що виявилось у збереженні старих практик та ментальності. Дослідження зафіксувало парадоксальний висновок: «нічого не змінилося» у реальному функціонуванні HR-функції, яка мала стати стратегічною замість традиційно адміністративної (Josserand, Teo & Clegg, 2006, с.58). Таким чином, бюрократія знову проявила себе як перешкода, цього разу – для власного реформування.

Аналіз механізмів цієї «опірності» розкрив системні чинники, що перетворюють бюрократію на перешкоду навіть у процесі її модернізації: труднощі у переосмисленні професійної ідентичності (HR-спеціалісти не змогли трансформуватися від адміністраторів до стратегічних партнерів); розбіжності у сприйнятті нових ролей між різними організаційними акторами; організаційну філософію, що не сприймала людські ресурси як стратегічний актив; невідповідність існуючих соціальних мереж новим функціональним вимогам та конфлікти між традиційною та інноваційною організаційною ідентичністю (Josserand, Teo & Clegg, 2006, с.59-60). Ключовими чинниками, що пояснюють, чому бюрократія стає перешкодою власному реформуванню, виявилися неспроможність організаційних акторів відмовитися від усталених ролей і практик та складності розвитку нових соціальних мереж, необхідних для функціонування постбюрократичних структур (Josserand, Teo & Clegg, 2006, с.60-61).

Цей парадокс Australian Statecorp не є одиничним випадком, а відображає ширшу закономірність циклічного повернення до бюрократичних принципів після невдалих спроб їх подолання. Після десятиліть систематичної критики бюрократії та активного впровадження альтернативних моделей управління, наприкінці 1990-х -

початку 2000-х років дослідники почали фіксувати циклічні патерни у діагностиці та приписах, коли слабкості «нових» перспектив та переваги традиційної бюрократії були відкриті заново.

Символічним моментом цього повороту стало оголошення елементів NPM «мертвими» внаслідок накопичення досвіду політичних катастроф, кризи ефективності та організаційних банкрутств, що засвідчило обмеженість ринкових механізмів у публічній сфері (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Практика продемонструвала, що відхід від бюрократичних принципів не автоматично веде до покращення, а може навпаки створювати нові проблеми та ризики.

Історії про бюрократичні невдачі, які домінували в дискурсі 1980-90х років, поступово були доповнені історіями про проблематичні наслідки ринків та мереж у дії. Стара тема про те, як ринкові механізми та цінові системи можуть створювати диференціали влади, соціальну нерівність, інституційну дезінтеграцію та непередбачені соціальні збитки, була відроджена з новою силою (Olsen, 2007, с. 15). Це відродження критики NPM фактично означало визнання того, що бюрократія, попри свої недоліки, все ж виконує важливі функції, які важко замінити ринковими альтернативами.

Додатковим аргументом на користь збереження бюрократичних елементів стало усвідомлення того, що не очевидно, що сучасні адміністратори менш пов'язані правилами, ніж раніше. Навпаки, «фундаментальні» питання конституційності, легальності, підзвітності, етики та публічного інтересу залишаються центральними для демократичного врядування (Hood, James, Peters, & Scott, 2004, с. 195). Право продовжує перебувати у центрі теорії та практики публічного управління як необхідний захист від нераціональних міркувань, особистих симпатій, клієнтелізму та корупції (Peters, 2012).

Парадоксально, але саме скандали в приватному та публічному секторах, які виникли внаслідок дерегуляції та ринкових реформ, викликали вимоги щодо посилення правових та етичних правил і відновлення етосу публічної відповідальності. Переконавання, що професії були неефективно піддані публічній

підзвітності під час реформ NPM, створило «вибух аудиту» та потребу в нових правилах контролю (Power, 1994). Відтак, спроби подолати бюрократичні обмеження призвели до створення ще більш складних бюрократичних механізмів контролю, що підтверджує циклічну природу відносин суспільства з бюрократією.

Цей поворот від критики до визнання цінності бюрократичних принципів отримав концептуальне оформлення у вигляді процесу «ре-бюрократизації», який передбачає відновлений інтерес до демократичного лідерства, координації та інституційної підзвітності як альтернативи ринковим механізмам управління. Символічним проявом цієї тенденції стала позиція Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), яка висловила стурбованість питаннями відновлення управлінської спроможності: як забезпечити політичну координацію, послідовність політики та когерентну публічну службу; як розвивати менш двозначні організаційні ролі та відповідальності і гарантувати дієву підзвітність (OECD, 2002, с. 9, 21-22). Ці запити фактично означали визнання того, що децентралізація та фрагментація, характерні для NPM, створили нові проблеми координації, які потребують повернення до певних бюрократичних принципів.

Паралельно спостерігається відродження розуміння того, що публічне управління стало занадто політизованим (тобто надмірно залежним від політичних партій та їх короткострокових інтересів), оскільки прагматичний підхід «головне – результат» (англ. «can-do attitude» – упевнена готовність вирішувати будь-які завдання без зважання на обмеження чи процедури) набув переваги над принципами професійної незалежності та інституційної стабільності. Це означає кардинальну зміну орієнтації: державні службовці почали керуватися не стільки професійними стандартами та довгостроковими інтересами держави, скільки короткостроковими політичними цілями правлячих партій та вимогами швидкого досягнення вимірюваних результатів. Внаслідок такої трансформації була значно ослаблена традиційна роль «освіченої адміністрації» (enlightened administration – концепція професійного бюрократичного корпусу, що володіє спеціальними знаннями та діє як незалежний охоронець професійних принципів та об'єктивний радник політичного

керівництва, забезпечуючи безперервність та стабільність публічної політики поза межами електоральних циклів).

Усвідомлення негативних наслідків надмірної політизації привело до переосмислення ролі професійної бюрократії у забезпеченні якісного демократичного врядування. Стало очевидним, що ефективне демократичне управління потребує висококваліфікованих державних службовців, які працюють на постійній основі та мають необхідну фахову підготовку для розробки публічної політики та її професійного впровадження незалежно від політичних змін. Критично важливо, щоб такі професійні адміністратори були захищені від прямого політичного тиску та керувалися принципами професійної етики і служіння державним інтересам, а не особистою лояльністю до конкретного політичного керівництва чи електоральними перспективами правлячих партій (Olsen, 2007, с. 18-19). Отже, ре-бюрократизація не означає простого повернення до старих форм, а передбачає відновлення балансу між політичною відповідальністю та професійною компетентністю в системі публічного управління.

Дихотомія «бюрократія як інструмент» проти «бюрократія як перешкода» відображає більш глибокі суперечності в розумінні ролі держави та природи демократичного врядування. Ця суперечність не має простого вирішення, оскільки вона укорінена в фундаментальних напруженнях між потребою в ефективності, передбачуваності та професіоналізмі, з одного боку, та вимогами демократичної підзвітності, гнучкості та інновацій, з іншого.

Сучасне публічне управління характеризується не відмовою від бюрократичних принципів, а їх трансформацією та поєднанням з новими механізмами управління. Ефективні механізми публічного управління вимагають збалансованого підходу, який враховує як переваги бюрократичної організації (передбачуваність, справедливість, професіоналізм), так і потреби сучасного суспільства в гнучкості, інноваціях та демократичній участі. Дилема сучасного публічного управління полягає не в протистоянні демократії та бюрократії, а в пошуку оптимального балансу між їх різними логіками функціонування. Як свідчать емпіричні дослідження, «якість урядування є більш важливою для задоволеності

громадян функціонуванням демократії, ніж якість демократії» (Dahlberg & Holmberg, 2014, с. 532). Це означає, що ефективність виконання державних функцій має вирішальне значення для легітимності політичної системи, навіть якщо демократичні процедури формально дотримуються. Це створює фундаментальний виклик для класичної демократичної теорії, яка традиційно зосереджувалася на процедурах формування влади, а не на якості її здійснення.

Особливо виразно ця проблематика проявляється в країнах перехідного періоду, де спостерігається асиметрія між темпами демократизації та модернізації управлінських структур. Дослідники справедливо зазначають, що «модернізація суспільства об'єктивно не може бути синхронізована з швидкою й ефективною модернізацією політико-адміністративних інститутів держави» (Варзарь, 2010, с. 85). Внаслідок цього виникає ситуація інституційного дисбалансу, коли формальне запровадження демократичних процедур не супроводжується відповідним підвищенням ефективності публічного управління та адміністрування.

Водночас важливо враховувати, що технологічні інновації, зокрема цифровізація управлінських процесів, не являють собою панацею від традиційних проблем бюрократизації. Людський фактор залишається визначальним елементом ефективного публічного управління. Найдосконаліші управлінські процедури виявляються неефективними без належної професійної культури та мотивації державних службовців. Це підкреслює важливість не лише структурних та процедурних реформ, але й формування відповідної етично-професійної свідомості в системі публічного управління.

Перспективи розвитку публічного управління вбачаються не в радикальній ліквідації бюрократичних структур, а в їх трансформації відповідно до принципів демократичної підзвітності та професійної компетентності. Це вимагає створення інституційних механізмів, які забезпечували б професіоналізм державної служби при збереженні її відкритості та підконтрольності суспільству. У контексті українських реформ це означає необхідність паралельного розвитку двох напрямів: підвищення професійних стандартів державної служби та посилення механізмів громадського контролю за її діяльністю. Лише такий комплексний підхід може

забезпечити формування ефективної системи публічного управління, яка відповідає б сучасним демократичним стандартам.

1.3. Класифікація механізмів публічного управління та адміністрування в контексті теорії бюрократії

Питання класифікації механізмів публічного управління залишається недостатньо вивченим у науковому дискурсі. Сучасне розуміння ефективності публічного адміністрування вимагає комплексного підходу до управління знаннями. Як зазначає К. Віг, «управління знаннями у публічному адмініструванні відіграє кілька ролей у сучасному демократичному суспільстві. Кожна роль служить конкретним цілям і по-різному впроваджується. Разом вони створюють інтелектуальний капітал суспільства для покращення ефективності публічного та приватного прийняття рішень» (Wiig, 2000, с. 1). Це твердження підкреслює важливість системного підходу до розуміння механізмів ефективного функціонування публічної адміністрації.

Потрібно зауважити, що відсутність єдиної класифікації механізмів публічного управління створює серйозні методологічні проблеми і призводить до термінологічної плутанини та ускладнює порівняльний аналіз різних адміністративних систем. Відтак, спроба систематизації відповідних механізмів дозволить удосконалити понятійний апарат для глибшого розуміння процесів формування та реалізації публічних політик, що є особливо актуальним в умовах постійного реформування публічного сектору. Також розуміння різних типів механізмів дозволяє публічним адміністраторам обирати найбільш відповідні інструменти для вирішення конкретних управлінських завдань. Це особливо важливо в контексті сучасних тенденцій розвитку публічного управління, які характеризуються ускладненням організаційних структур.

Для України дослідження класифікації механізмів публічного управління набуває особливої важливості в контексті євроінтеграційних процесів. Адже адаптація національної системи до європейських стандартів потребує чіткого

розуміння існуючих механізмів та критеріїв вибору найефективніших інструментів управління. Процес реформування публічного управління вимагає науково обґрунтованого підходу до систематизації управлінських інструментів.

Таким чином, у межах даного підрозділу планується розглянути різні підходи до класифікації механізмів публічного управління, проаналізувати їх відповідність основним принципам теорії бюрократії та запропонувати комплексну типологію. Дослідження базується на гіпотезі, що класична теорія бюрократії продовжує залишатися актуальною для розуміння сучасних механізмів публічного управління, але потребує переосмислення та адаптації до нових реалій публічного адміністрування.

Поглиблений аналіз сучасних наукових підходів до визначення механізмів публічного управління свідчить про складність та багатовимірність цього феномену. Дослідження вітчизняних науковців демонструють неоднозначність у трактуванні даного поняття. Відтак, принципово важливим є розуміння того, що механізми публічного управління не є простим продовженням або модифікацією механізмів публічного управління та адміністрування. Як справедливо зазначає А. Неділько, «на сьогодні поняття «механізм публічного управління» залишається недостатньо дослідженим внаслідок незакріпленого на законодавчому рівні самого публічного управління, а також частого дорівнювання як публічного управління до державного, так і механізму публічного управління до механізму державного управління» (Неділько, 2018, с. 3).

Комплексне розуміння механізмів публічного управління потребує врахування їх специфічних характеристик. О. Оболенський та О. Борисевич визначають механізм публічного управління як «систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням» (Оболенський, Борисевич & Коник, 2018, С. 45). Важливим є те, що автори підкреслюють специфічну рису публічного управління - «механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами

місцевого самоврядування, якого не має механізм публічного управління та адміністрування» (Оболенський, Борисевич & Коник, 2018, С. 46).

Структурний аналіз механізмів публічного управління розкриває їх багатокомпонентність. В. Кадала та О. Гузенко пропонують розуміти механізм публічного управління як «комплексну систему, що має за базу правові норми державного управління, здатна забезпечити впровадження принципів та реалізацію функцій публічного управління, з урахуванням управлінських циклів, які мають свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт публічного управління з відповідним інформаційним забезпеченням усіх суб'єктів публічного управління» (Кадала & Гузенко, 2025, С. 53).

Функціональний аналіз механізмів публічного управління демонструє їх різноманітність та взаємодоповнюваність. Так, О. Оболенський виділяє п'ять основних типів механізмів: економічні (формування публічного управління через банківську, грошово-валютну, інвестиційну, інноваційну, кредитну, податкову політику); мотиваційні (сукупність адміністративних та соціально-економічних стимулів для високоефективної роботи); організаційні (характеристика об'єктів, суб'єктів публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління); політичні (формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики); правові (закони, постанови, укази, методичні рекомендації) (Оболенський, Борисевич & Коник, 2018, С. 47-48).

Альтернативний підхід до класифікації пропонує Л. Приходченко, яка систематизує механізми публічного управління «відповідно до специфіки застосування: зв'язок із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень; забезпечення практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку» (Приходченко, 2009, с.62).

О. Дорофєєв та В. Пашнєв зазначають, що «до структури механізму публічного управління відносять практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» (Дорофєєв &

Пашнєв, 2023, с. 258). При цьому важливо розуміти, що в контексті публічного управління ці механізми набувають принципово нових характеристик, пов'язані з демократизацією та громадською участю.

Критичний аналіз сучасного стану функціонування механізмів публічного управління виявляє низку проблемних аспектів. Зокрема, О. Білик та У. Лукашевська констатують, що «залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем в Україні перешкоджає багато факторів, без подолання яких не можна розраховувати не тільки на ідеальну, а й на більш-менш оптимальну модель розвитку учасницького типу» (Білик & Лукашевська, 2017, с. 180). До таких негативних чинників автори відносять обмежений доступ громадян до інформації, брак довіри у суспільстві, відсутність необхідних навичок участі та обмеженість ресурсів.

Особливої актуальності набуває питання адаптації механізмів публічного управління до сучасних викликів. Наприклад, В. Кадала та О. Гузенко наголошують на необхідності «осучаснення змістовності механізмів публічного управління в умовах сьогодення», підкреслюючи, що «надзвичайні умови розвитку країни призвели до необхідності переосмислення сутності публічного управління та його механізму» (Кадала, 2025, с. 53-54).

Системний підхід до розуміння механізмів публічного управління потребує врахування їх взаємозв'язку з бюрократичними процесами. Як свідчить аналіз, механізми публічного управління «сформовані на основі механізму публічного управління та адміністрування та включають всі його компоненти, проте, крім них, вони розширилися, і тому при ототожненні частина сутності механізму публічного управління втрачається і неможливо його розкрити повністю» (Неділько, 2018, с. 6).

Процесуальний підхід представлений дослідженнями Л. Приходченко, яка систематизує механізми за етапами: розроблення рішень, практичне втілення та активізація саморозвитку (Приходченко, 2009, с. 62). Проблема цього підходу в тому, що він розглядає управління як технічний процес, абстрагуючись від інституційного контексту. У реальності кожен етап управлінського процесу відбувається через конкретні інституційні канали. Наприклад, «розроблення

раціональних рішень» у бюрократичній системі відбувається через ієрархічні процедури узгодження, тоді як у демократичній системі воно має включати громадські консультації. Ігноруючи ці інституційні відмінності, класифікація Л. Приходченко не може пояснити, чому одні етапи управління працюють краще за інші.

Дослідники В. Кадала та О. Гузенко визначають механізм публічного управління як комплексну систему, базисом якої є правові норми публічного управління. Насправді, у демократичній системі недостатньо просто мати правові норми. Важливо, щоб ці норми були легітимними в очах громадян, що досягається через демократичні процедури їх прийняття. Крім того, правові норми мають бути реалізовані через професійну бюрократію, що володіє необхідними компетенціями.

Таким чином, всі розглянуті підходи мають наступні спільні недоліки. По-перше, вони не пов'язані з класичною теорією бюрократії М. Вебера, адже не враховують ключові принципи ефективної організації: ієрархію, формалізацію, професіоналізм та безперервність. У результаті неможливо зрозуміти, чому одні механізми забезпечують стабільні результати, а інші ні. По-друге, ці класифікації ігнорують специфіку демократичного управління. Вони розглядають механізми як технічні інструменти, не враховуючи необхідності забезпечення демократичної легітимності. У реальності кожен механізм публічного управління має балансувати між ефективністю (що вимагає бюрократичних процедур) та підзвітністю (що вимагає демократичної участі). По-третє, існуючі підходи не враховують роль посередницьких інститутів. У практиці публічного управління жоден механізм не діє безпосередньо – він завжди реалізується через конкретні інститути: парламент, суди, експертні установи або громадські організації. Кожен з них має свою логіку функціонування, що суттєво впливає на результативність механізмів. Наприклад, механізм бюджетного планування по-різному працює залежно від того, чи реалізується він переважно через законодавчі процедури (з акцентом на демократичну підзвітність), через експертні установи (з акцентом на професійну компетентність), чи через громадські консультації (з акцентом на соціальну легітимність). Існуючі класифікації не дозволяють проаналізувати ці відмінності.

Додатковою проблемою є статичність наявних підходів. Вони не пояснюють, чому одні механізми виявляються стійкими до політичних змін, а інші легко руйнуються. Не враховують вони також нових викликів, пов'язаних з цифровізацією та зростанням ролі громадянського суспільства.

Отже, можемо констатувати, що існуючі класифікації механізмів публічного управління не спроможні адекватно відобразити складну взаємодію між бюрократичними та демократичними принципами в сучасному врядуванні. Це створює потребу в розробці нового підходу, який враховував би цю специфіку, інституційну природу публічного управління та роль посередницьких структур у реалізації управлінських функцій. Основою такого підходу може стати концепція «гейткіпінг-інститутів», розроблена Й. Олсеном у контексті переосмислення веберівської теорії раціональної бюрократії.

Й. Олсен демонструє, що веберівська бюрократія функціонує не як замкнута система, а як частина більш широкого інституційного порядку, де адміністративні процеси структуруються через специфічні посередницькі інститути. Згідно з його аналізом, «адміністративні процеси ізольовані від неналежних впливів окремих громадян, організованих соціально-економічних інтересів та обраних політиків через три ключові інститути: законодавчу владу, судову систему та університети» (Olsen, 2007, с. 7-8). Ці інститути діють як «воротарі», що регулюють взаємодію між бюрократичним апаратом та зовнішнім середовищем, забезпечуючи фільтрацію впливів та підтримання професійних стандартів управління.

Концепція «гейткіпінг-інститутів» розкриває принципово важливий аспект функціонування бюрократії: вона не протистоїть демократії, а забезпечує її ефективне функціонування через створення структурованих каналів взаємодії. Законодавча влада забезпечує демократичну легітимність через вираження волі народу у вигляді законів, судова система гарантує правову обґрунтованість адміністративних процедур, а університети створюють базу професійної експертизи для якісного виконання управлінських функцій. Така система дозволяє поєднати переваги бюрократичної організації з вимогами демократичної підзвітності.

Проте сучасні реалії публічного управління вимагають розширення моделі Й. Олсена включенням четвертого інституту – громадянського суспільства. Це розширення відображає еволюцію від традиційної веберівської бюрократії до сучасного демократичного врядування, де пряма участь громадян стає невід'ємним елементом легітимації управлінських рішень. Громадянське суспільство функціонує як додатковий фільтр, що забезпечує соціальну відповідальність бюрократії та створює механізми зворотного зв'язку між владою та суспільством.

На основі розширеної концепції «гейткіпінг-інститутів» можна сформулювати нове розуміння сутності механізмів публічного управління у контексті сучасного демократичного врядування. Публічне управління визначається як різновид суспільно корисної діяльності, що здійснюється певною сукупністю суб'єктів (органами державної влади, місцевого самоврядування, недержавними організаціями) з використанням переважно позапримусових механізмів та спрямований на задоволення суспільних потреб і реалізацію публічного інтересу (Аль-Атті, 2018, с. 35). Ця характеристика принципово відрізняє публічне управління від традиційного публічного управління через залучення ширшого кола акторів та демократичних механізмів прийняття рішень.

У цьому контексті, на нашу думку, механізми публічного управління доречно визначити як інституціоналізовані способи трансформації суспільних потреб у адміністративні рішення та дії через систему посередницьких інститутів (законодавча влада, судова система, експертні установи, громадянське суспільство), що забезпечують баланс між бюрократичною раціональністю та демократичною легітимністю шляхом фільтрації, професіоналізації та контролю управлінських процесів. Ключовою особливістю цих механізмів є їх позапримусовий характер, що досягається через професійну компетентність бюрократії та демократичні процедури легітимації.

Таке визначення враховує три принципово важливі аспекти. По-перше, механізми не є простими технічними інструментами, а мають інституційну природу, що означає їх вбудованість у стійкі правила, процедури та норми. По-друге, вони функціонують через конкретні посередницькі структури, кожна з яких має власну

логіку та критерії ефективності. По-третє, їх головна функція полягає не просто у досягненні управлінських цілей, а у забезпеченні збалансованого поєднання ефективності та легітимності.

Класифікація механізмів публічного управління на основі «гейткіпінг-інститутів» базується на трьох взаємопов'язаних критеріях. Інституційний критерій визначає, через який саме інститут-посередник здійснюється реалізація механізму, що принципово впливає на його процедурні характеристики та логіку функціонування. Функціональний критерій розкриває, яку конкретну функцію веберівської бюрократії реалізує механізм: забезпечення правової основи, підтримання професійних стандартів, координацію дій чи демократичну легітимацію. Демократичний критерій показує, яким чином механізм забезпечує підзвітність, прозорість та участь громадян у процесах прийняття рішень.

Застосування цих критеріїв дозволяє виділити чотири основні типи механізмів публічного управління, кожен з яких демонструє амбівалентну роль бюрократії у забезпеченні демократичного врядування.

Законодавчо-опосередковані механізми реалізуються через парламентські процедури та законодавчі процеси, забезпечуючи правову основу для функціонування всієї системи публічного управління. Їх веберівський принцип полягає у створенні раціонально-правової основи бюрократії через формальні правила та процедури, що гарантують передбачуваність та законність управлінських дій. До цього типу належать нормотворчі механізми (прийняття законів, постанов, підзаконних актів), бюджетні механізми (розподіл фінансових ресурсів, фінансовий контроль) та контрольні механізми (парламентські слухання, депутатські запити, звіти уряду).

Амбівалентність бюрократії у цих механізмах виявляється у тому, що вона одночасно є незамінним інструментом та потенційною загрозою для законодавчого процесу. З одного боку, роль бюрократії полягає у професійній підготовці законопроектів, техніко-правовій експертизі, методичному супроводі законодавчого процесу та аналітичному забезпеченні прийняття рішень. Без професійної бюрократичної підтримки парламент не може ефективно виконувати свої функції,

оскільки депутати не володіють спеціальними знаннями у всіх галузях законодавства. З іншого боку, бюрократія може використовувати свою експертну монополію для впливу на зміст законодавчих рішень у власних інтересах, створюючи ситуації інформаційної асиметрії. Це створює продуктивну напругу, яка змушує обидві сторони шукати баланс між професіоналізмом та демократичною підзвітністю. Показовим українським прикладом є процедура підготовки та прийняття Державного бюджету України, де Міністерство фінансів здійснює професійну підготовку бюджетних документів для розгляду Верховною Радою України, але парламент зберігає остаточне право внесення змін та затвердження.

Судово-опосередковані механізми забезпечують правовий контроль за адміністративною діяльністю, гарантуючи дотримання законності та захист прав громадян від можливого свавілля бюрократичного апарату. Їх веберівський принцип полягає у забезпеченні законності бюрократичних процедур та рішень через незалежний судовий контроль, що підтримує принцип верховенства права. Цей тип включає адміністративно-процедурні механізми (оскарження адміністративних рішень), конституційно-контрольні механізми (перевірка конституційності актів) та захисні механізми (захист основних прав громадян від адміністративного свавілля).

Важливість та функціональне значення бюрократії у судово-опосередкованих механізмах виявляється у декількох аспектах. По-перше, саме бюрократичні процедури створюють основу для судового контролю - без формалізованих правил, документованих рішень та чітких процедур судовий перегляд адміністративних актів був би неможливим. По-друге, бюрократична система забезпечує стабільність та передбачуваність, що дозволяє судам застосовувати єдині стандарти оцінки адміністративних рішень. По-третє, професіоналізм бюрократії створює можливість для конструктивного діалогу між адміністративними органами та судами на основі спільного розуміння правових принципів та процедур.

Амбівалентність ролі бюрократії у цих механізмах полягає у тому, що вона одночасно є об'єктом судового контролю та його незамінним партнером. Роль бюрократії включає точне дотримання процедурної правильності, якісне документування рішень, їх правову обґрунтованість для можливого судового

перегляду, а також професійне представлення інтересів держави у судових процесах. Бюрократія повинна забезпечувати не лише законність своїх рішень, але й їх зрозумілість для судового перегляду, що вимагає високого рівня правової культури та професіоналізму. Водночас існує ризик того, що бюрократія може використовувати формальні процедури для уникнення справедливого розгляду справ або створення штучних перешкод для громадян. Це створює необхідність постійного балансування між ефективністю адміністративних процедур та доступністю правосуддя. В українському контексті це ілюструється системою адміністративного судочинства, де громадяни можуть оскаржувати рішення органів виконавчої влади, але ефективність цієї системи залежить від якості підготовки справ з боку адміністративних органів.

Експертно-опосередковані механізми базуються на науковій експертизі, професійних знаннях та компетентності, забезпечуючи якість та обґрунтованість управлінських рішень. Вони реалізують веберівський принцип професійної компетентності та експертності як основи ефективної бюрократичної організації. До них належать аналітичні механізми (підготовка досліджень, прогнозів, експертних висновків), освітні механізми (підготовка управлінських кадрів, підвищення кваліфікації) та консультативні механізми (робота експертних рад, наукових комісій).

Амбівалентність бюрократії у експертно-опосередкованих механізмах виявляється у напруженні між професійною автономією та демократичною підзвітністю. Роль бюрократії полягає в акумуляції спеціальних знань, перетворенні наукової експертизи на практичні управлінські рішення та підтриманні високих професійних стандартів. Бюрократія створює інституційну пам'ять, забезпечує безперервність експертного знання та його передачу між поколіннями службовців. Водночас існує ризик формування «експертократії», коли технічні міркування домінують над демократичними цінностями, а спеціалізовані знання використовуються для виправдання рішень, які насправді мають політичний характер. Це вимагає постійного пошуку балансу між необхідністю професійної компетентності та збереженням демократичного контролю. Українським прикладом

є діяльність Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України та експертних рад при міністерствах, які забезпечують професійну підготовку кадрів та експертний супровід рішень, але повинні залишатися підзвітними демократично обраному керівництву.

Громадсько-опосередковані механізми забезпечують залучення громадян та їх організацій до процесів публічного управління, створюючи основу для демократичної легітимації бюрократичних рішень. Цей тип механізмів адаптує класичну веберівську модель до вимог демократичної підзвітності через створення каналів громадської участі без руйнування професійних стандартів. Вони включають партіципативні механізми (громадські слухання, публічні консультації), контрольні механізми (громадський моніторинг, електронні петиції) та колаборативні механізми (державно-громадське партнерство, спільні проекти).

Парадоксальність громадсько-опосередкованих механізмів полягає у тому, що вони створені для контролю бюрократії, але їх існування та функціонування забезпечує сама бюрократія. Цей парадокс розкриває найглибшу амбівалентність бюрократичної ролі у демократичному врядуванні. Роль бюрократії у цих механізмах має бути мінімальною та формальною: організація процедур громадської участі, технічне забезпечення консультацій, професійне опрацювання громадських пропозицій та забезпечення зворотного зв'язку з суспільством. Бюрократія повинна створювати умови для громадської участі, але не контролювати її зміст чи результати.

Однак саме цей парадокс демонструє необхідну синергію між публічним апаратом, бюрократією та демократією. Без професійної бюрократичної підтримки громадські механізми залишаються декларативними, оскільки громадяни не мають ресурсів для організації складних процедур консультацій або обробки великих обсягів інформації. Водночас без громадського контролю бюрократія втрачає зв'язок з суспільними потребами та може перетворитися на самодостатню систему. Таким чином, громадсько-опосередковані механізми створюють ситуацію взаємної залежності: бюрократія забезпечує технічні можливості для демократичної участі, а громадськість забезпечує соціальну легітимність бюрократичних рішень. Це вимагає

від бюрократії особливої самодисципліни - вона повинна професійно забезпечувати процеси, які можуть призвести до критики її власної діяльності.

В українському контексті це втілюється через систему електронних петицій, громадські ради при органах виконавчої влади та процедури громадського обговорення проектів нормативно-правових актів. Ефективність цих механізмів залежить від професіоналізму державних службовців у їх організації, але їх легітимність вимагає мінімального втручання бюрократії у процес формування громадської думки.

Запропонована класифікація відображає комплексну природу сучасного публічного управління, де різні типи механізмів не функціонують ізольовано, а утворюють взаємопов'язану систему взаємного стримування та збалансування. Законодавчо-опосередковані механізми створюють правову основу та забезпечують демократичну легітимність через представницькі інститути, судово-опосередковані забезпечують контроль законності та захист прав, експертно-опосередковані гарантують професійність та компетентність рішень, а громадсько-опосередковані забезпечують соціальну відповідальність та прямий зв'язок з громадськістю.

Амбівалентна роль бюрократії у всіх цих механізмах не є недоліком, а необхідною умовою ефективного демократичного врядування. Ця амбівалентність створює продуктивну напругу, яка запобігає як технократичному домінуванню бюрократії, так і популістському ігноруванню професійних стандартів. Синергія між публічним апаратом, бюрократією та демократією досягається саме через це взаємне стримування: бюрократія забезпечує професіоналізм та безперервність управління, але обмежується демократичними процедурами; демократичні інститути забезпечують легітимність та підзвітність, але спираються на бюрократичну експертизу; громадськість забезпечує соціальний контроль, але використовує бюрократичні процедури для реалізації своїх прав.

Отже, на наш погляд, така система дозволяє ефективно поєднати переваги веберівської раціональної бюрократії (професіоналізм, передбачуваність, ефективність) з вимогами сучасного демократичного врядування (підзвітність, прозорість, громадська участь), створюючи збалансовану модель публічного

управління, адаптовану до умов ХХІ століття та українських реалій європейської інтеграції.

Висновки до розділу 1

У межах теоретико-методологічного аналізу бюрократії як управлінського феномену з'ясовано, що незважаючи на глибоку історичну укоріненість поняття та понад двохсотрічну наукову традицію його осмислення, вітчизняна управлінська практика та науковий дискурс демонструють неоднозначне та подекуди суперечливе тлумачення терміна «бюрократія». Це призводить до підміни понять, коли бюрократію ототожнюють із публічною службою або спрощено трактують як джерело адміністративних дисфункцій. Такий підхід є методологічно обмеженим і вимагає переосмислення в контексті сучасних концепцій публічного управління та адміністрування, де оперують поняттями «публічна служба», «адміністративні процедури», «інституційна спроможність», що більш адекватно відображають прикладну специфіку галузі знань 281.

З'ясовано, що термін «бюрократія» має складну етимологію, багатовекторну історію інтерпретацій і набуває різних значень залежно від історичного та наукового контекстів. Порівняльний аналіз класичних концепцій К. Маркса та М. Вебера, досліджень дисфункціональності бюрократії Р. Мертона та А. Гоулднера, а також сучасних теоретичних підходів показав, що бюрократія не є однозначним злом чи виключно технічною системою управління, а являє собою амбівалентне явище, яке одночасно виконує функції стабілізації, формалізації та раціоналізації адміністративних процесів і, водночас, потенційно створює загрози для демократичного розвитку. При цьому встановлено, що на відміну від класичних досліджень подвійної природи бюрократії у стабільних інституційних середовищах, специфіка українського контексту полягає в тому, що амбівалентність бюрократичних процедур проявляється в умовах одночасної дії кількох трансформаційних чинників: воєнного стану, цифровізації та євроінтеграційних зобов'язань.

Виявлено, що сучасний науковий дискурс характеризується переходом від нормативно-ідеалізованих моделей до гнучких синтетичних підходів. Зокрема, системний, ситуаційний, інституціональний і біхевіоральний підходи дозволяють комплексно розглядати бюрократичні процедури як динамічну складову інституційної спроможності, що функціонує в постійному взаємозв'язку з політичним середовищем, правовими нормами, соціальними очікуваннями та культурними цінностями. Для системи публічного управління це означає, що бюрократичні процедури мають розглядатися не як абстрактний соціологічний чи політологічний феномен, а як конкретні адміністративні механізми, що піддаються оптимізації, вимірюванню ефективності та реформуванню через зміну регуляторних процедур.

Встановлено, що історично сформовані школи публічного управління та адміністрування різних країн: німецька, американська, британська, французька – по-різному акцентують увагу на сутнісних характеристиках бюрократії: від нормативно-функціонального та культурно-раціонального до інституційно-адаптивного розуміння. Таке розмаїття поглядів формує підґрунтя для інтегративного підходу до її дослідження у межах публічного управління, водночас засвідчуючи, що некритичне запозичення моделей без урахування національного інституційного контексту призводить до псевдореформ та імітації модернізації.

Проаналізовано сучасні концептуалізації співвідношення публічного управління та бюрократичних процедур. Доведено, що бюрократія - не протилежність демократичного управління, а його необхідна інституційна складова, яка забезпечує процедурну стабільність, інституційну пам'ять та експертну підтримку ухвалення управлінських рішень. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність використання моделі «гейткіпінг-інститутів» (Й. Олсен), яка трактує бюрократію як відкриту до впливів систему, що функціонує через посередництво ключових інституцій - парламенту, суду, університетів, а також громадянського суспільства та мережових структур (волонтерського руху, міжнародних донорських організацій). Такий підхід дозволяє врахувати як вимоги професіоналізму та інституційної спроможності, так і засади демократичної підзвітності.

Проведений аналіз підтвердив актуальність веберівської концепції раціональної бюрократії у поєднанні з новітніми уявленнями про гнучке, етично зорієнтоване й відкрито-адаптивне публічне управління. Визначено, що ключем до подолання дисфункцій бюрократичної системи є не її демонтаж, а цілеспрямована трансформація – дебюрократизація як оптимізація адміністративних процедур, скорочення трансакційних витрат у взаємодії держави та громадянина, посилення сервісної орієнтації публічної служби за рахунок морально-професійних стандартів, участі громадськості та інституціонального контролю.

Таким чином, теоретико-методологічний аналіз засвідчив необхідність синтезу класичних і сучасних підходів до осмислення бюрократії в системі механізмів публічного управління та адміністрування. Це дозволяє сформулювати проблемне поле для подальших досліджень, зорієнтованих на розробку конкретних управлінських алгоритмів та адміністративних процедур, що поєднують раціональність, професіоналізм, підзвітність і соціальну відповідальність у контексті демократичного врядування та відповідають потребам оптимізації інституційної спроможності державного апарату.

РОЗДІЛ 2. СУТНІСНІ СКЛАДОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1. Становлення та розвиток системи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі

У даному розділі спробуємо проаналізувати процеси формування та еволюції системи публічного управління і адміністрування в межах європейського адміністративного простору через призму адаптації національних адміністративних систем до європейських принципів врядування, прозорості, ефективності та підзвітності. У фокусі аналізу — вплив європейської інтеграції на трансформацію управлінських практик і формування єдиного адміністративного простору. Такий аналіз, на нашу думку, дозволить виявити особливості, перспективи та виклики, що супроводжують гармонізацію національної системи публічного управління з європейськими принципами адміністрування.

Основоположним поняттям підрозділу є категорія «європейський адміністративний простір». Відтак, коротко розглянемо основні концептуальні підходи до розуміння змісту даного поняття і сформулюємо авторську його дефініцію. Це обумовлено тим, що цей термін характеризується певною концептуальною невизначеністю як на рівні первинного права ЄС, так і в межах українського наукового дискурсу. Про це констатує косовська громадська активістка, вчена Мелігате Тьормколлі (Melihate Tërmkolli), термін «європейський адміністративний простір» не має чіткого визначення в правовому сенсі, оскільки відсутня пряма обов'язкова основа в документах Європейського Союзу чи держав-членів (Tërmkolli, 2023, с. 237). Така правова невизначеність має декілька фундаментальних причин. По-перше, засновницькі договори ЄС свідомо не передбачають єдиної моделі публічного адміністрування для держав-членів, залишаючи питання організації національних адміністративних систем на розсуд самих країн за умови дотримання демократичних принципів. Як зазначає Тьормколлі, основні конституційні правові тексти Європейського Союзу не

пропонують модель державної адміністрації, що повинна застосовуватися в державах-членах ЄС (Törnkolli, 2023, с. 238).

По-друге, відсутність терміну «європейський адміністративний простір» в *acquis communautaire* – сукупності всіх договорів, законодавства та судових рішень, що становлять правовий порядок ЄС, означає, що цей концепт не має формальної юридичної сили. *Acquis communautaire* являє собою динамічну систему, що постійно розвивається та включає зміст, принципи й політичні цілі договорів, законодавство та прецедентне право Суду ЄС (*Acquis*), проте жоден з цих актів не містить правового визначення європейського адміністративного простору.

По-третє, концепт європейського адміністративного простору виник як інструмент програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – спільної ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, створеної у 1992 році для підтримки реформ публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи (*Administrative reforms in Central Europe*, 2004). SIGMA розробила цей термін як метафоричне позначення принципів адміністративного права, що повинні дотримуватися країнами-кандидатами на вступ до ЄС, фактично створивши концептуальний інструмент для оцінки адміністративної спроможності цих держав.

Отже, доктринальна невизначеність європейського адміністративного простору відображає свідоме рішення зберегти адміністративну автономію держав-членів при забезпеченні конвергенції адміністративних практик через механізми координації, взаємного навчання та обміну найкращими практиками, що не потребують формального правового закріплення на рівні первинного права ЄС.

Однак необхідно зазначити, що програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) характеризує європейський адміністративний простір як область, де «набір адміністративних принципів, правил та положень застосовуються однаково на певній території, що охоплюється національною конституцією» (SIGMA, 1998, с. 15).

В українській науці також спостерігається різноманітність підходів до розуміння цього поняття, що відображає загальноєвропейську тенденцію

концептуальної невизначеності. Наприклад, М. Бояринцева констатує відсутність усталеного наукового підходу до розуміння категорії «Європейський адміністративний простір» в українській юридичній науці (Бояринцева, 2017, с. 74). Аналізуючи український науковий дискурс, дослідниця виділяє кілька основних підходів до трактування цього поняття. Перший підхід характеризується ототожненням європейського адміністративного простору з європейським правовим простором, що, на думку М. Бояринцевої, є методологічно некоректним, оскільки ігнорує специфіку адміністративної галузі права (Бояринцева, 2017, с. 74). Другий підхід, який представлений більшістю українських науковців, розглядає європейський адміністративний простір як складову частину більш широкого європейського правового простору. Цей підхід, вперше запропонований М. Гнатовським у дисертаційному дослідженні «Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору» 2002 року, де автор встановлює ієрархічне співвідношення між цими поняттями: європейський правовий простір виступає як загальна категорія, а європейський адміністративний простір, – як його спеціалізована галузева складова (Гнатовський, 2002, с.89). Згідно з цим підходом, європейський правовий простір є певним правовим середовищем, де діють норми права ЄС та міжнародного європейського права, а також національні норми, якщо вони не суперечать праву ЄС. У даному контексті європейський адміністративний простір функціонує як специфічна сфера правового регулювання, що охоплює відносини між органами публічної адміністрації та громадянами на засадах загальноєвропейських принципів адміністративного права. Третій концептуальний підхід тлумачить європейський адміністративний простір як сукупність стандартів діяльності публічних адміністрацій, що мають бути визначені на законодавчому рівні з відповідними механізмами відповідальності за їх порушення. Четвертий підхід розглядає це поняття як підгалузь адміністративного права, предметом якої є система принципів і правил організації діяльності органів публічного управління. І, нарешті, п'ятий підхід інтерпретує європейський адміністративний простір як складну конструкцію взаємозв'язків вертикальних та горизонтальних владних

структур поліцентричного характеру, що включає не лише органи публічної влади, але й медійні системи та громадські організації (Бояринцева, 2017, с. 74-75).

На думку Ю. Юринця, «Поняття європейського адміністративного простору (ЄАП) є запозиченням від більш ширших понять європейського економічного та соціального просторів. Європейський адміністративний простір (ЄАП) – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, в ім'я однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг» (Ліпська, 2017, с. 109).

Як стверджує І. Ліпська, формування єдиного адміністративного простору можливе лише за умови уніфікованого застосування адміністративних норм, процедур та регламентів на певній території відповідно до положень національної конституції. Історично адміністративне право обмежувалося юрисдикцією окремої суверенної держави, тому ідея запровадження спільного адміністративного права для всіх країн-членів Європейського Союзу викликає значні дискусії і досі не має остаточного правового вирішення (Ліпська, 2017, с. 109).

Таким чином, представлена множинність підходів в українській науці відображає як складність самого феномена європейського адміністративного простору, так і процес формування національної школи досліджень європейської інтеграції, що перебуває на стадії концептуального становлення.

У контексті нашого дослідження визначаємо європейський адміністративний простір як *систему принципів, стандартів та практик публічного управління, що забезпечує конвергенцію (зближення, об'єднання) національних адміністративних систем з європейськими правовими принципами через механізми правової гармонізації, взаємного навчання та контролю якості врядування, спрямовану на досягнення балансу між ефективністю бюрократичних процедур та демократичною підзвітністю.*

Європейський адміністративний простір сформувався переважно завдяки застосуванню прецедентного механізму, оскільки рішення Суду Європейського

Союзу слугують базисом для інтерпретації норм і принципів адміністративного провадження як на рівні ЄС, так і в державах-членах. Розвиток системи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі відбувався поетапно через гармонізацію національних адміністративних традицій із загальноєвропейськими стандартами. Ключову роль у цьому процесі відіграли інтеграційні інститути Європейського Союзу, зокрема Європейська Комісія та Суд ЄС, що формували єдині принципи адміністративної доброчесності, прозорості, правової визначеності та підзвітності. Важливим чинником стала розбудова Європейського адміністративного простору, що передбачає уніфікацію адміністративних процедур і правових норм на основі рішень Суду ЄС та актів вторинного права. Особливу увагу приділено розвитку професійної публічної служби, діджиталізації управлінських процесів і впровадженню принципів належного врядування. Таким чином, європейська система публічного управління трансформується у напрямі підвищення ефективності, інклюзивності та відповідності демократичним цінностям.

У періодизації історичного розвитку публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі ми дотримуємося підходу, що виокремлює: класичний період (до 1970 -х років), характеризується домінуванням веберіанської моделі бюрократії; сучасний період (1979-2000-і рр.), характеризується формуванням та поширенням парадигми нового публічного менеджменту (NPM); новітній період (з 2000 до тепер), характеризується поверненням до модернізованої бюрократії (Neo-Weberian State), діджиталізацією публічного управління (Digital Era Governance).

У контексті нашого дисертаційного дослідження, на наш погляд, доцільно зосередити увагу на країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), де протягом останніх десятиліть спостерігається особливо динамічна трансформація публічного управління. Ці країни мають важливе значення для аналізу не лише через інтенсивність змін, а й у зв'язку з наявністю спільного історичного досвіду із пострадянськими державами, зокрема Україною. Багато з них в минулому функціонували в межах радянської моделі адміністративного управління, а сьогодні

здійснюють інституційну перебудову відповідно до демократичних, європейських стандартів. Під аббревіатурою ЦСЄ ми розуміємо так звані «нові держави-члени Європейського Союзу», до яких належать: Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія. Хоча в ширшому розумінні термін «ЦСЄ» може включати й інші держави, але, на нашу думку, саме зазначені країни є найбільш репрезентативними для аналізу адміністративних трансформацій у межах європейського адміністративного простору.

Отже, незважаючи на внутрішню неоднорідність, різноманітні політичні траєкторії та соціально-економічні особливості, країни ЦСЄ мають низку спільних рис, що дозволяє здійснювати порівняльний аналіз. Зокрема, можна виділити кілька загальних етапів їхнього сучасного розвитку, які характеризуються спільними адміністративними викликами, напрямками реформ та пріоритетами політики. Основними чинниками, що зумовили трансформацію систем публічного управління в цих державах, стали процеси демократизації, прагнення до європейської інтеграції та включення у глобальні тенденції модернізації державного сектору.

Визначальним історичним моментом, який започаткував ці глибинні зміни, стало падіння Берлінського муру у 1989 році, що символізувало завершення періоду радянського впливу в регіоні. Відтоді країни ЦСЄ почали поступовий перехід до ринкових економік і плюралістичних політичних систем, що передбачало необхідність глибокого реформування публічного адміністрування. Це, зокрема, охоплювало модернізацію адміністративних структур, впровадження принципів демократичного врядування, підвищення професійного рівня публічної служби та адаптацію управлінських практик до стандартів ЄС.

Таким чином, вивчення трансформаційних процесів у країнах ЦСЄ дозволяє не лише ідентифікувати універсальні закономірності реформ публічного управління у постсоціалістичних державах, а й здійснити у наступних підрозділах релевантні порівняння з українським контекстом, що зумовлює додаткову наукову та практичну цінність такого аналізу.

Значний внесок у вивчення еволюції публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи зробила відома естонська дослідниця Тііна Рандма-Лійв, яка запропонувала аналітичну періодизацію трансформаційних процесів систем публічного управління у цих країнах (Randma-Liiv, 2017). Зокрема, нею було виокремлено чотири ключові етапи розвитку публічного управління в державах ЦСЄ, кожен з яких вирізняється притаманним йому історичним і політичним контекстом, домінуючими управлінськими підходами (парадигмами) та характерними результатами адміністративних реформ. На наш погляд, ця типологія дозволяє осмислити динаміку реформ не як лінійний процес адаптації до західних зразків, а як складний, багаторівневий рух, обумовлений внутрішніми політичними змінами, тиском євроінтеграційних вимог, впливом глобальних управлінських трендів і ступенем інституційної спадковості з часів радянської моделі.

Так, перший етап трансформації публічного управління в країнах ЦСЄ охоплює період 1989–1996 років і характеризується масштабним демонтажем адміністративно-командної системи, яка домінувала за радянських часів. Водночас цей період ознаменувався активними спробами впровадження західних зразків управлінських практик, зокрема концепції нового публічного менеджменту (New Public Management, NPM), яка тоді вважалася універсальним підходом для підвищення ефективності публічного управління та адміністрування.

Реформаторські зусилля були переважно спрямовані на дерегуляцію, приватизацію, децентралізацію, а також на впровадження ринкових механізмів у функціонування публічного сектору. Головною ідеєю реформ стала орієнтація на досягнення результатів, підвищення ефективності та використання бізнес-орієнтованих управлінських методів, характерних для корпоративного менеджменту. Наприклад, у Польщі вже у 1990 році було створено Агентство державного майна, яке координувало масову приватизацію державних підприємств. Аналогічні процеси відбулися в Угорщині, де приватизація охопила понад 1200 державних підприємств до 1995 року, а управління державним майном передали спеціалізованому агентству ÁPV Rt. Проте, як засвідчив подальший досвід, імплементація західних моделей без належної їх адаптації до національного

контексту виявилася малоефективною, що поставило під сумнів універсалізм підходів NPM.

Для радянської моделі управління, що передувала реформам, була характерною система кадрового адміністрування, за якої державна служба комплектувалася переважно за політичними та ідеологічними критеріями. Як зазначає К. Кьоніг, кваліфікація державних службовців визначалася насамперед їхньою лояльністю до панівної політичної сили, а не управлінською компетентністю. Це призвело до того, що після падіння комуністичних режимів управлінський апарат втратив свою релевантність, а окремі галузі публічного управління – зокрема фінансова, податкова та муніципальна сфери – опинилися в стані глибокої інституційної кризи (König, 1997).

Таким чином, попри поширене припущення, що трансформація полягатиме головно у скороченні масштабів публічного управління, основним завданням постсоціалістичних реформ стало не просто реформування, а фактичне створення нових інституційних структур демократичного зразка. Як зазначає В. Дрекслер, в багатьох нових країнах-членах ЄС реформи супроводжувалися не скороченням, а розширенням системи державної служби, що стало несподіванкою для значної частини західних експертів (Drechsler, 2000). Це свідчить про наявність своєрідної «критичної точки біфуркації» в еволюції систем публічного адміністрування, яка відкрила можливості для вибору нових управлінських траєкторій.

Особливої уваги заслуговує той факт, що в цей період країни ЦСЄ мали порівняно низький рівень бюрократичної інерції, що в інших умовах могло би гальмувати або ускладнювати реформаторські процеси. Це створило унікальне вікно можливостей для структурного оновлення системи публічного управління. Водночас слід зауважити, що на початковому етапі реформ зовнішні донори, міжнародні організації та консультанти відігравали домінуючу роль у формуванні стратегій управлінських трансформацій. Саме вони активно просуvalи підхід NPM, що нехтував національними особливостями. До прикладу, у Болгарії з 1991 року значну частину стратегій реформ публічного сектору розробляли за участі консультантів Світового банку, що просуvalи моделі, апробовані у Латинській

Америці, без належного урахування місцевих реалій. Така безконтекстуальна імплементація реформ поступово продемонструвала свої обмеження, проте на концептуальному рівні ця проблема в першій половині 1990-х років ще не отримала належного усвідомлення ані з боку політичних еліт, ані з боку провідних міжнародних експертів.

Відтак, перший етап трансформації публічного управління в країнах ЦСЄ виявився амбівалентним: з одного боку, він ознаменував собою радикальний розрив із командно-адміністративною спадщиною, а з іншого – виявив проблеми поверхового запозичення чужих моделей без врахування локальних передумов, що, своєю чергою, зумовило необхідність переосмислення підходів для подальших етапів реформування. Виявилося, що основний виклик для цього періоду полягав не стільки в інституційному оновленні апарату публічного управління, скільки у людському факторі – тобто у кадрах, яких неможливо оперативно переорієнтувати на нові цінності, принципи та службову етику. Інакше кажучи, основною проблемою трансформації була нестача висококваліфікованих, мотивованих і відданих державній службі фахівців. Показовим прикладом є Словаччина, де у 1990-х роках муніципальні бюджети залишалися хронічно недофінансованими, а місцеві органи влади не мали ані достатніх повноважень, ані кваліфікованого персоналу для ефективного управління. На думку В. Дрекслера, «ефективне публічне управління, якісна державна служба та належне розуміння самої природи державності є взаємозалежними явищами: дефіцит одного елементу негативно позначається на інших» (Drechsler, 2000, с. 270). Для результативної роботи системи публічного управління потрібні специфічні «чесноти» державного службовця – незважаючи на неоднозначність цього поняття. Такі чесноти не можуть бути створені штучно, і вони, принаймні у короткостроковій перспективі, значною мірою залежать від історичних традицій. Наприклад, у Сполучених Штатах перша спроба формалізувати етичні засади діяльності державних службовців була здійснена ще у 1958 році шляхом ухвалення відповідної резолюції Конгресом. Однак лише з кінця 1970-х років етична сфера публічного управління почала зазнавати посиленого суспільного контролю та нормативного регулювання, зокрема на рівні

законодавства. Поступово утверджувалася думка, що стабільність і легітимність політичної системи значною мірою зумовлені відповідністю державних органів та осіб, які займають вищі посади, загальноприйнятим суспільним цінностям і моральним принципам (Серьогін, 2008). Яскравим прикладом стала Литва, де у 1995 році було прийнято Закон про державну службу, який започаткував побудову професійної державної адміністрації на базі конкурсного відбору, оцінки службової ефективності та службової етики.

Як правило, адміністративна етика ґрунтується на низці базових засад, серед яких: вірність інституціям влади, врахування волевиявлення виборців, а також толерантне ставлення до політичної опозиції та інакодумців; свідоме і добровільне обмеження державними службовцями окремих власних громадянських прав заради інтересів публічної служби; орієнтація на гуманістичні цінності та принципи соціальної справедливості; неухильне дотримання правових норм; добросовісне та відповідальне ставлення до виконання посадових обов'язків; виявлення патріотизму та прихильності до ідеї міжнародної співпраці.

У цьому контексті варто згадати так звані парадокси Томпсона, сформульовані американським дослідником у ході міркувань про специфіку розмежування між етикою державної служби та етикою приватного сектору. Перший парадокс полягає в тому, що хоча етичні міркування часто сприймаються як другорядні порівняно з іншими аспектами управління, саме вони опосередковано впливають на всі прийняті рішення, а отже, мають визначальне значення. Другий парадокс вказує на те, що риси, які вважаються морально позитивними у приватному житті (наприклад, стриманість або уникнення зайвої уваги), не обов'язково є такими ж цінними у публічній сфері. Третій парадокс підкреслює, що навіть хибне або необґрунтоване негативне сприйняття поведінки державного службовця може завдати шкоди, адже підриває суспільну довіру до державних інституцій і, ширше, до демократичного ладу загалом (Войтенко, Якобчук та Пугачова, 2020). Відтак публічний службовець повинен виявляти особливу обачність і принциповість у своїй поведінці як під час виконання посадових обов'язків, так і в особистому житті.

У цьому зв'язку постає питання: яким чином можливо забезпечити становлення ефективної державної служби в умовах, коли відсутні як історично сформована управлінська традиція, так і службовий етос? Саме така ситуація була характерною для більшості країн ЦСЄ у період трансформації. Одним із потенційних рішень на середньострокову перспективу могла б стати впроваджена на високому рівні система матеріального стимулювання державних службовців. Наприклад, у Чехії з 1994 року було започатковано програму підвищення заробітної плати для держслужбовців, що супроводжувалася навчальними курсами й підвищенням кваліфікації у співпраці з німецьким фондом Konrad Adenauer Stiftung. Це, в теорії, мало би сприяти як професіоналізації апарату управління, так і зменшенню ризиків корупції. Водночас така стратегія могла б мати і короткотерміновий ефект – шляхом підвищення престижності державної служби та утримання компетентних кадрів.

Однак на практиці реалізація цієї ідеї виявилася надзвичайно ускладненою. У більшості країн регіону превалювали переконання, згідно з якими підвищення рівня оплати праці державних службовців у кризових умовах економічного спаду було або фінансово нереалістичним, або соціально неприйнятним. Крім того, у суспільстві поширеною була думка про нібито надмірну матеріальну забезпеченість працівників державного сектору, що додатково обмежувало політичну волю до таких змін.

У підсумку сформувався запит на переосмислення мотиваційної бази державної служби. На зміну ринковим принципам, характерним для ідеології нового публічного менеджменту, поступово почала повертатися класична (веберіанська) парадигма державної служби як служіння суспільному благу. Згідно з цим підходом, держава має пропонувати своїм службовцям не лише матеріальні стимули, а й ті нематеріальні цінності, які вона здатна забезпечити в умовах обмежених ресурсів: безпеку, стабільність, повагу та суспільне визнання. Ці чесноти, які фактично суперечили етичному інструментарію NPM – стали етичним базисом державної служби. Для порівняння можемо навести дані соціологічних опитувань українських державних службовців у 2018 році. Так, з поміж потреб державних службовців

респонденти виділили «матеріальне благополуччя» (92,3 %), потреби у самоствердженні (55,4 %) і у визнанні (40,0 %). Далі: потреба в знаннях (27,7 %) і в довірі (15,4 %). Аналіз відповідей експертів щодо очікуваної вигоди, яку державні службовці зазвичай пов'язують із кар'єрним зростанням, засвідчив пріоритет матеріального чинника: 70,8 % респондентів вказали на підвищення добробуту як основний стимул. Інші мотиви включали розширення кола професійних контактів, здобуття суспільного визнання, розвиток компетенцій, а також прагнення до поваги з боку оточення. Водночас погляди експертів на питання, чи впливають результати взаємодії з громадянами на просування службовців по кар'єрній драбині, виявилися суперечливими: 47,6 % вважають, що такий вплив має місце, тоді як 42,4 % дотримуються протилежної думки. Щодо суспільного сприйняття статусу державного службовця, 64,6 % експертів вважають його привабливим або радше привабливим, тоді як 26,2 % оцінюють цей статус як непривабливий або радше непривабливий (Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ, 2013).

На цьому етапі важливо нагадати, що сама концепція NPM («нове публічне управління») – це управлінська парадигма, що виникла у 1980-х роках у країнах ангlosаксонської традиції (насамперед Велика Британія та Нова Зеландія), а згодом поширилася у Європі та інших регіонах. Вона пропонувала реформування публічного сектору шляхом запозичення принципів, методів та інструментів з бізнес-менеджменту і була розроблена як інструмент «оптимізації» у вже існуючій, хоч і надмірно бюрократизованій, але функціонуючій системі (Peters, 2001). Основними її інноваціями є наступні: орієнтація на результат і ефективність (замість процесуальної бюрократії акцент робиться на досягненні конкретних цілей і показників); менеджеризм (делегування повноважень управлінцям нижчого рівня для гнучкого прийняття рішень); конкуренція та впровадження елементів ринкових механізмів у публічний сектор (аутсорсинг, державно-приватне партнерство, конкуренція між підрозділами); споживач-орієнтованість (громадяни розглядаються як «клієнти», а якість державних послуг – як ключовий критерій оцінки); децентралізація управління (відхід від централізованого контролю та надання

автономії виконавчим структурам); прозорість і підзвітність (запровадження систем моніторингу, оцінки ефективності, фінансової дисципліни). Передбачалося, що цей підхід змінить фокус із контролю на продуктивність і започаткує перехід від «держави як адміністратора» до «держави як сервісу».

Проблема країн ЦСЄ полягала в тому, що розвинутої інституціональної системи публічного сектору в них не було – її потрібно було не оптимізовувати, а будувати з нуля. Інакше кажучи, розпочинати оптимізацію до того, як збудовано саму структуру, – це те саме, що запрягати воза поперед коня, і саме в цьому полягає одна з ключових помилок ранньої реформи.

Таким чином, досвід країн ЦСЄ дав змогу виокремити низку ключових аналітичних висновків щодо обмеженості парадигми NPM. Ще наприкінці 1990-х років низка дослідників, зокрема Й. Гесс, акцентували увагу на ризиках, пов'язаних із запровадженням бізнес-орієнтованих управлінських моделей у середовищі, що базується на континентально-європейських адміністративних традиціях. Як слушно зауважував учений, у тих випадках, коли відповідні структурні передумови або відсутні, або суперечать внутрішній логіці NPM, такі реформи можуть мати деструктивні наслідки (Hesse, 1998, с. 176). Це положення актуалізує ключову тезу: дерегуляція як базовий принцип NPM втрачає свою ефективність у ситуації, коли не існує належного інституційного базису, здатного забезпечити відповідальне, прозоре та некорумповане функціонування публічного сектору в умовах мінімального формалізованого контролю. Як справедливо підкреслює Г. Петерс, у перехідному суспільстві, де високий рівень нестабільності та слабкість правових інститутів є типовими, саме формалізовані норми та регуляторні механізми відіграють ключову компенсаторну роль, заповнюючи інституційні прогалини та стабілізуючи адміністративну систему (Peters, 2001, с. 167]. Якщо в усталених демократичних державах надмірна «зарегульованість» може розглядатися як фактор, що стримує розвиток, то в країнах із невикоріненим верховенством права регуляції стають необхідною умовою функціональної державності. Наприклад, Угорщина у 1992 році офіційно відмовилася від подальшого запровадження

контрактної моделі держслужби на користь посилення стабільності кар'єрної служби, подібно до німецької Beamtenlaufbahn.

Одним із найсерйозніших обмежень застосування NPM у регіоні ЦСЄ було те, що багато з країн, які перебували в стані трансформації, не мали навіть базових інституційних засад для функціонування ринку – таких як: стабільні конституційні гарантії, захист права приватної власності, незалежність судової системи.. У відсутності належного правового забезпечення ринкові інструменти втрачали свою регуляторну функцію, що ставило під сумнів доцільність впровадження управлінських підходів, орієнтованих на конкурентність, децентралізацію і саморегуляцію. Саме тому одним із першочергових завдань посткомуністичних урядів стало інституційне укріплення основ державності – передусім через створення правового простору, в якому могли б розгортатися легітимні взаємодії між державними, приватними й громадськими суб'єктами. І реалізація цього завдання вимагала сильної, функціонально спроможної держави, а не саморегульованих мережевих структур. Більше того, лише держава могла не лише задекларувати створення такого правового порядку, а й гарантувати його реальне функціонування в адміністративній практиці.

Крім того, контекст постсоціалістичної трансформації передбачав необхідність наявності ширшого спектра регуляторних механізмів, ніж це передбачалося в межах концепції NPM. Йдеться, зокрема, про запровадження ефективних бар'єрів для запобігання таким системним деформаціям, як непотизм, протекціонізм та інші прояви впливу на кадрові рішення. За відсутності розвиненої нормативної бази, належного адміністративного досвіду та усталеної культури публічної служби, надмірна дискреція у сфері призначень могла не лише не стимулювати реформи, а й спричинити зворотний ефект – посилення політичної залежності державної служби, корумпованості рішень і управлінської нестабільності. У цьому контексті показовими є висновки Т. Вергейєна, який підкреслює, що лібералізація умов зайнятості в умовах посткомуністичної дійсності не обов'язково призводить до зміцнення функціональності публічного управління, а

може, навпаки, стати каталізатором зростання політичного впливу та адміністративної фрагментації (Verheijen, 1999, с.327-338).

Отже, критичний аналіз досвіду ЦСЄ 1990-х років та наведені вище приклади засвідчують, що вже на ранньому етапі деякі країни ЦСЄ почали поступово відходити від універсалізму NPM і орієнтуватися на вибіркову імплементацію його інструментів, паралельно будуючи систему, базовану на правовій стабільності, інституційній сталості та високих стандартах публічної етики.

У ретроспективі події, що мали місце в країнах ЦСЄ під час посткомуністичного переходу, цілком закономірно привели до формування головної мети – створення надійної веберіанської основи публічного управління, а не запровадження систем на засадах NPM. Як зазначав Т. Вергеєн, «класичні континентальні системи кар'єрної служби стали головним джерелом натхнення для держав ЦСЄ. Нині німецька модель набуває провідного впливу в більшості з них... Загалом спостерігається чітка тенденція повернення до «континентальних коренів» довоєнного зразка (до 1945 року)» (Verheijen, 1999, с. 330–331). Таким чином, на самому початку посткомуністичних реформ багато країн ЦСЄ фактично обрали веберіанську модель розвитку системи публічного управління.

Разом з тим, популярна у західному дискурсі парадигма NPM, із її неоліберальною ідеологією, була привабливою для країн, які намагалися реформувати надмірно централізований держапарат, демонтували монополізовану односекторну економіку, здійснювали масштабну приватизацію та децентралізацію. В умовах термінової потреби у трансформації уряди ЦСЄ зазнавали значного тиску щодо впровадження «популярних» західних політик, при цьому не завжди мали достатньо часу чи професійної експертизи для критичного аналізу таких моделей. Хронічна нестача компетентних управлінців – особливо у вирішальні роки формування нової державності 1990-х – ускладнювала здатність урядів конструктивно та адаптивно оцінювати зовнішній досвід публічного управління та адміністрування.

Одним із наслідків цього стало те, що на рівні офіційної риторики держави ЦСЄ нерідко активно декларували прихильність до ідей NPM, щоб задовольнити

очікування зовнішніх стейкхолдерів, тоді як на практиці здійснювалися заходи з побудови саме веберіанської моделі публічного управління, яка забезпечувала більшу функціональну стабільність. Це спричинило інтенсивну політико-адміністративну дифузцію та не сприяло формуванню міцної інституційної основи публічного управління, а навпаки – часто призводило до непослідовності та неефективності впроваджуваних змін.

Таким чином, як уже було зазначено, парадигма NPM виявилася малоефективною в умовах постсоціалістичних держав ЦСЄ. Досвід нових держав-членів Європейського Союзу радше підтверджує тезу про обмежену універсальність цього підходу та необхідність його глибокої контекстуалізації відповідно до конкретних політико-інституційних реалій. Застосування NPM без урахування соціокультурної специфіки, рівня розвитку інститутів, стану верховенства права та адміністративної традиції призводить не до очікуваних позитивних змін, а до формалізації реформ та відсутності реальних результатів. Попри це, слід визнати, що в окремих країнах регіону окремі елементи NPM все ж були частково інтегровані у практику публічного управління. Проте такі інструменти застосовувалися фрагментарно і не як цілісна модель.

У період другого етапу розвитку систем публічного управління в країнах ЦСЄ (1997–2004/2007) домінуючим вектором реформ виступала підготовка до вступу до ЄС, що зумовило необхідність глибокої інституційної трансформації на основі адаптації до *acquis communautaire*. Національні уряди були змушені здійснити масштабну гармонізацію правових норм, адміністративних процедур та політичних практик із європейськими стандартами, що передбачало зокрема зміцнення інституційної стабільності, професіоналізацію державної служби, модернізацію публічного адміністрування та системну протидію корупції.

Особливістю цього етапу стало переорієнтування з ринкових принципів NPM на побудову комплексних інституцій, здатних забезпечити стратегічне управління, довгострокове політичне планування та інституційну відповідальність. Як слушно зауважує У. Зедельмаєр, інтеграційний тиск ЄС мав значно глибший

трансформаційний ефект на посткомуністичні адміністративні системи, аніж на держави Західної Європи (Sedelmeier, 2012).

Водночас спостерігалася концептуальна напруга між класичними моделями публічного управління та адміністрування та впливом європейських інституцій. З одного боку, у сфері державної служби домінувала орієнтація на традиційну веберіанську модель, яка передбачає стабільність кадрового складу, правову визначеність, політичну нейтральність та професіоналізм. Саме ця модель вважалася найбільш придатною до реалізації принципів правової сумісності з *acquis communautaire*. Зокрема, в Угорщині, Польщі та Чехії саме такі підходи було застосовано для запровадження правового регулювання статусу державних службовців, включно із конкурсним доббором, захистом від політичного втручання та механізмами професійного зростання.

Варто зазначити, що внутрішнє зацікавлення інституцій ЄС ідеологією NPM формувалося із запізненням, а в ході підготовки до чергового розширення Союзу Європейська Комісія залучила проєкт SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), започаткований ОЕСР, як основного консультативного партнера з питань реформи публічного управління. SIGMA відіграла ключову роль у формуванні стратегій адміністративної модернізації у країнах-кандидатах, послідовно відстоюючи критичний підхід до інструментів NPM і надаючи перевагу моделі правової держави з ефективною бюрократією (Meyer-Sahling, 2011). Наприклад, у Литві за підтримки SIGMA було розроблено та імplementовано Стратегію модернізації державної служби (2002), що передбачала законодавче унормування посад, структурування кар'єрної моделі та механізми оцінки ефективності служби.

Попри наявність альтернативних векторів реформування, ініційованих окремими міжнародними донорами або внутрішніми групами реформаторів, саме веберіанська модель залишалася базовим орієнтиром для європейської політики адміністративної інтеграції. У концептуальному сенсі вона була закладена в ідею «Європейського адміністративного простору», що передбачає функціонування адміністративних систем на основі загальних принципів: верховенства права,

відкритості, підзвітності, ефективності та результативності. У підсумку, більшість держав регіону, зокрема Болгарія, Словаччина та Естонія, на рівні законодавства та практик орієнтувалися саме на класичні принципи адміністративного управління, доповнюючи їх окремими елементами NPM.

Утім, вплив ЄС не обмежувався лише сферою державної служби. Одним із ключових інструментів інституційної трансформації виступали процеси агентування (*agencification*), тобто створення незалежних або напіваавтономних урядових агентств, що отримували делеговані повноваження для виконання конкретних функцій: наглядових, регуляторних, розподільчих тощо. У країнах ЦСЄ цей процес набув особливої інтенсивності: згідно з дослідженнями, у період підготовки до вступу до ЄС кількість новостворених агентств зросла в геометричній прогресії. Наприклад, у Польщі до початку 2000-х років було створено понад 70 нових агентств у сферах охорони здоров'я, екології, аудиту та контролю. Аналогічні тенденції простежувалися в Словенії, де низка регуляторних агентств отримала розширені повноваження у сфері енергетики, телекомунікацій і фінансового моніторингу (Randma-Liiv, 2011; van Thiel, 2011).

Варто підкреслити, що у низці випадків рівень агентування в країнах ЦСЄ навіть перевищив показники так званих «піонерів» NPM – Великої Британії, Нової Зеландії та Нідерландів. При цьому часто агентства створювалися без належної координації та інституційного балансу, що породжувало проблеми дублювання повноважень, фрагментації управління та обмеженого контролю з боку міністерств. Тим не менш, агентифікація залишалася вагомим інструментом виконання технічних критеріїв членства та сигналом управлінської спроможності перед ЄС.

За винятком окремих випадків, більшість виконавчих і регуляторних функцій у країнах ЦСЄ в період підготовки до членства в ЄС була інституційно децентралізована шляхом створення спеціалізованих агентств, відокремлених від центральних органів виконавчої влади. Найбільш помітним проявом євроінтеграційного впливу стало формування регуляторних агентств, а також установ, відповідальних за адміністрування коштів структурних фондів ЄС, що передбачалося як технічною умовою, так і політичним критерієм членства. Зокрема,

в Угорщині та Словаччині було створено потужні мережі агентств, що опікувалися розподілом коштів із фондів регіонального розвитку, а в Болгарії та Румунії – незалежні регулятори у сферах енергетики, транспорту і телекомунікацій.

Стрімке впровадження агентської моделі управління призвело до суттєвого розпорошення адміністративних повноважень урядових структур, що в науковій літературі позначається як структурна дезагрегація (Randma-Liiv, 2011). При цьому простежується певна подвійність у впливі ЄС: у сфері державної служби європейська політика послідовно підтримувала класичну веберіанську модель, що ґрунтується на принципах правової визначеності, професіоналізму та стабільності. Натомість у площині інституційного дизайну, зокрема через підтримку агентифікації, реалізовувалися елементи нового публічного менеджменту (NPM), зокрема у вигляді делегування завдань незалежним виконавчим структурам, орієнтованим на результат.

Проте саме завдяки євроінтеграційному впливу в більшості держав регіону вдалося досягти зростання адміністративної спроможності, зокрема через прийняття базових законів про державну службу. Наприклад, у Латвії завдяки рекомендаціям Європейської Комісії та консультативній підтримці проєкту SIGMA був ухвалений Закон «Про державну службу» (2001), який передбачав чітке розмежування політичних і адміністративних посад, механізми добору кадрів та систему оцінювання служби. Однак, як свідчать дослідження, вплив ЄС залишався обмеженим у частині змістового наповнення реформ і забезпечення ефективної імплементації прийнятих норм (Sedelmeier, 2012). Зокрема, у Румунії законодавчо закріплені положення про політичну нейтральність публічної служби залишалися здебільшого декларативними упродовж кількох років після набуття членства.

Важливо зазначити, що до моменту вступу до ЄС адміністративна спроможність більшості нових держав-членів не відповідала в повному обсязі критеріям ЄС. Ба більше, як наголошує Т. Вергейєн самі вимоги Європейського Союзу часто були непослідовними або змінювалися залежно від політичного контексту переговорів (Verheijen & Rabrenovic, 2015). Незважаючи на це, ті елементи національних адміністративних систем, які на момент вступу

демонстрували відносну ефективність, переважно були результатом дотримання європейських стандартів та вимог *acquis communautaire*.

Таким чином, у ключовий період формування інституційної спроможності держав регіону, зовнішні чинники – передусім тиск та інституційна підтримка з боку ЄС і міжнародних партнерів – виступили своєрідним компасом, що орієнтував реформи в умовах конкуренції альтернативних моделей публічного управління. Національні політики, спрямовані на імплементацію євроінтеграційних вимог, поступово формували певний «еталон» публічної адміністрації, що поєднував формалізовану нормативність, професіоналізм та стратегічну підзвітність. У більшості країн ЦСЄ цей період супроводжувався відступом від ринкових ідеалів NPM і частковим поверненням до засад класичної бюрократії, що базується на верховенстві права, стабільності інституцій та передбачуваності адміністративної поведінки. Така єдність підходів у реформуванні адміністративної сфери була зумовлена домінуванням зовнішніх імпульсів, що зумовило загальні тренди інституційного розвитку країн ЦСЄ напередодні їх вступу до ЄС у 2004–2007 роках.

Третій етап розвитку публічного управління в країнах ЦСЄ охоплює період після їхнього формального приєднання до Європейського Союзу (2004/2007–2014 рр.) і відзначається поступовим переходом до гібридної моделі врядування, що поєднує риси неовеберіанського підходу (з акцентом на законність, стабільність інституцій і професіоналізацію державної служби) з принципами нового публічного управління (New Public Governance, NPG), орієнтованого на партнерство між державою, громадянським суспільством та приватним сектором, а також на розширення участі громадян у прийнятті рішень. У низці країн, зокрема в Естонії, спостерігалось суттєве підвищення якості адміністративних послуг завдяки впровадженню цифрових інновацій та естонської моделі e-Government. Водночас в інших країнах, таких як Болгарія та Румунія, фіксувався розрив між інноваційними ініціативами на центральному рівні й адміністративною інерцією органів місцевого самоврядування.

Після завершення процесу вступу до ЄС відбулося помітне зниження зовнішнього тиску на здійснення адміністративних реформ, що змінило

конфігурацію рушіїв реформування: екзогенні стимули поступилися місцем ендегенним – внутрішнім політичним, економічним та інституційним чинникам. Це зумовило поступове розходження траєкторій розвитку публічного управління в країнах регіону. Як відзначає М. Меєр-Залінг, аналіз еволюції державної служби після вступу до ЄС засвідчує, що країни ЦСЄ обрали відмінні вектори реформування (Meyer-Sahling, 2011]) Наприклад, Польща послідовно зберігала основи веберіанської моделі з домінуванням конкурсних процедур і стабільності кадрів. Угорщина після 2010 року провела радикальну централізацію та політизацію державної служби.

Загальною тенденцією країн ЦСЄ, після зниження впливу NPM, став активний пошук альтернативних підходів до організації публічного управління. Однією з таких альтернатив стала модель неовеберіанської держави (Neo-Weberian State, NWS), яка інтерпретується як аналітична схема для опису реформ, що зберігають традиційні правові основи, проте адаптуються до нових викликів управління (Pollitt, and Bouckaert. 2011). Ця модель не була нормативною програмою реформ, але пояснювала особливості розвитку таких країн, як Франція, Німеччина або Австрія, що не слідували вимогам NPM, а реалізовували власні традиційно-правові управлінські підходи. Як підкреслює Ю. Немец, «NWS залишає простір для поєднання ефективності з ціннісними орієнтирами, притаманними класичній моделі державній служби» (Nemes, 2010, с. 34).

Попри відсутність системного імплементаційного курсу на NWS у країнах ЦСЄ, саме ця модель виявилася найближчою до національних «логік» еволюції систем публічного управління. Її поширення в регіоні зумовлювалося двома ключовими факторами: по-перше, наявністю інституційного спадку німецько-австрійської адміністративної традиції (особливо в Чехії, Словаччині, Угорщині та Словенії); по-друге, фрагментарним, часто інструментальним запозиченням окремих елементів з арсеналу NPM, зокрема механізмів оцінки ефективності, контрактного управління або аутсорсингу послуг.

Однак темпи реформ у постінтеграційний період суттєво знизилися, а вибір інституційних стратегій дедалі більше залежав від національних політичних

режимів, адміністративної культури та спроможності урядових інституцій. Відтак, з кінця 2010-х років стає дедалі складніше говорити про спільну реформаторську траєкторію країн ЦСЄ: регіон демонструє високий ступінь політико-адміністративного плюралізму, в якому спостерігаються як елементи інституційного прогресу, так і прояви рецидивів популізму та дерегуляції. Так почали формуватися альтернативні управлінські моделі, які намагалися зберегти базові ідеї нового публічного менеджменту, водночас інтегруючи уроки, здобуті внаслідок його практичного застосування, зокрема щодо викликів координації, узгодженості політик і цілісності управлінських систем. Найбільш концептуально опрацьованою серед таких моделей стала згадувана нами парадигма нового публічного врядування (New Public Governance, NPG). Вона розглядається як еволюційне продовження NPM, що доповнюється принципами класичної адміністративної традиції – насамперед акцентом на легітимність, мережеву взаємодію та співуправління, а також на участь різних стейкхолдерів у формуванні політики. У цьому сенсі NPG виступає не просто реформаторською стратегією, а однією з ключових концептуальних основ для моделі неовеберіанської держави (Neo-Weberian State), в якій реалізація політик поступається місцем акценту на їх спільне вироблення.

Паралельно з NPG були з'явилися інші підходи до публічного управління, які фокусуються на проблемах міжвідомчої та міжсекторальної координації. Зокрема, модель інтегрованого врядування (Joined-Up Governance, JUG), що передбачає подолання «секторальних бар'єрів» шляхом посилення горизонтальної взаємодії між органами державної влади, що особливо актуально в умовах поліцентричних систем. У свою чергу, концепція цілісного урядування (Whole-of-Government, WoG) наголошує на необхідності комплексного, скоординованого підходу до вирішення складних суспільних проблем, часто – із залученням ресурсів декількох рівнів управління та недержавних акторів.

Попри поширення нових моделей, у країнах ЦСЄ зберігається методологічне та практичне розмаїття: парадигми класичного веберіанського адміністрування й нового публічного менеджменту продовжують функціонувати паралельно, що зумовлює появу змішаних форм організації публічного управління. Наприклад, у

Словенії та Литві спостерігається тенденція до впровадження інтегрованих моделей планування й реалізації політик із широким використанням цифрових інструментів (електронне урядування, системи моніторингу та оцінювання), тоді як у Болгарії й Хорватії управлінські практики нерідко залишаються фрагментарними, із частковим впровадженням лише окремих інструментів NPM або NPG.

Таке співіснування, а подекуди накладання, різних моделей публічного управління, попри адаптацію до конкретних політико-інституційних контекстів, часто спричиняє появу негативних явищ. Наприклад, у науковій літературі дискутується термін «Unübersichtlichkeit» (неоглядність, невпорядкованість, системна непрозорість) – стан складності та фрагментарності управлінських систем і процесів, який унеможливорює цілісний контроль, координацію та стратегічне планування. В управлінському процесі дане явище характеризується: фрагментацією адміністративних структур (наприклад, численні агентства, установи, децентралізовані підрозділи, які мають перекриття у функціях, але не мають чіткої координації між собою); поліцентричним управлінням (multi-level governance); управлінням розподіленим між локальним, національним, європейським рівнями — без чіткої ієрархії (породжує ситуації, коли незрозуміло, хто за що відповідає); інституційною нестабільністю і реформаторською перевантаженістю (постійні зміни політик, нові стратегії, реформи, моделі (NPM, good governance, digital governance), які накладаються одна на одну, не встигаючи стабілізуватись); насиченням управлінських процесів даними, метриками, KPI (парадокс: чим більше інформації, тим складніше побачити загальну картину); зростаючою складністю нормативно-правового середовища (надмірна регуляція створює правову невизначеність та ускладнює ухвалення рішень); управлінською «невидимістю» для громадян (громадяни не розуміють, як і ким ухвалюються рішення, через що втрачається довіра).

У країнах ЦСЄ після вступу до ЄС сформувалася структурна Unübersichtlichkeit, коли європейські стандарти управління наклалися на національні інститути без належного узгодження, створивши надмірну складність та адміністративну заплутаність. Наприклад, дану ситуацію Ф. Шарпф описує як

проблему «лісу інституцій» (institutional thickets) у ЄС, що надзвичайно ускладнює прийняття ефективних рішень (Scharpf, 2006).

Таким чином, третій етап розвитку публічного управління в країнах ЦСЄ характеризується плюралізмом моделей, що перебувають у динамічній взаємодії, адаптуючись до конкретних політико-інституційних контекстів. Це свідчить про поступовий перехід до пост-парадигмального мислення, в якому пріоритет надається не уніфікації управлінських підходів, а їх контекстуалізації та функціональній доцільності.

Четвертий етап реформування національних систем публічного управління країн ЦСЄ (з 2014 р. і дотепер) є відповіддю на глобальні виклики цифрової доби, зокрема — потребу у відкритості, мобільності, швидкості реагування та стійкості до криз (зокрема пандемії COVID-19 та воєнних загроз). Уряди країн ЦСЄ активно впроваджують електронні послуги, платформи відкритих даних, цифрову ідентифікацію, автоматизацію процесів прийняття рішень. Водночас залишається проблема цифрової нерівності, обмеженої ІТ-спроможності на місцевому рівні та недостатнього навчання кадрів у сфері цифрового управління (Randma-Liiv, and Kickert. 2017).

У період після глобальної фінансової кризи, з особливою інтенсивністю після 2010 року, одним із головних напрямів трансформації публічного управління в країнах ЦСЄ стало впровадження електронного врядування (e-Governance) та пов'язаних із ним цифрових інновацій. Цей вектор реформ був зумовлений як зовнішніми імпульсами – зокрема з боку Європейської Комісії та міжнародних ініціатив цифрового розвитку, – так і внутрішніми викликами: прагненням до підвищення прозорості, оперативності, відкритості та підзвітності державних інституцій. Електронне врядування стало не лише інструментом оптимізації адміністративних процедур, а й важливою умовою підвищення довіри громадян до держави. У нових державах-членах ЄС цей процес включав створення порталів відкритих даних, розвиток онлайн-сервісів державних послуг, запровадження електронної ідентифікації, електронного документообігу, цифрових реєстрів тощо. У ряді країн ЦСЄ було запроваджено комплексні цифрові рішення (наприклад, в

Естонії, Литві, Чехії), які вивели ці держави у світові лідери з цифровізації публічного управління (United Nations, 2022).

Ключовим поняттям цього етапу стало інновація в публічному секторі (Public Sector Innovation, PSI), що передбачає активне впровадження технологічних, організаційних і соціальних інновацій з метою підвищення ефективності, гнучкості та клієнтоорієнтованості публічного управління. PSI охоплює такі напрями, як розумні міста (Smart Cities), використання великих даних (Big Data), хмарні технології, автоматизоване прийняття рішень, інтероперабельність між системами тощо. Особливістю PSI в ЦСЄ є те, що воно не є новітнім відгалуженням NPM або NWS, а становить собою трансверсальний вектор, що вбудовується у різні управлінські парадигми та спрямований на структурне оновлення публічного сектору. У деяких країнах, наприклад, розвиток е-врядування супроводжувався прагненням до централізації та контролю, тоді як в інших – до децентралізації та посилення громадської участі.

Попри значний прогрес у сфері цифровізації, країни ЦСЄ зіткнулися з рядом викликів: нерівномірність доступу до цифрових послуг (цифрова нерівність), фрагментарність інфраструктури, низька цифрова компетентність персоналу в органах влади, а також відставання на місцевому рівні. Також залишається відкритим питання щодо захисту персональних даних, кібербезпеки та етичних стандартів при застосуванні ШІ для автоматизованих рішень.

У цілому, цифрова трансформація публічного управління в країнах ЦСЄ стала не лише відповіддю на внутрішні потреби модернізації, а й інструментом підвищення стійкості держав до глобальних ризиків і криз. Інтеграція інновацій у публічний сектор дала змогу закласти підґрунтя для нового типу врядування – гнучкого, цифрово орієнтованого і відкритого до змін.

У цьому контексті цікавим є порівняння ефективності інновацій у публічному секторі в країнах ЦСЄ, які наводить Тііна Рандма-Лійв (Randma-Liiv, 2017). На думку дослідниці, Естонія є беззаперечним лідером у сфері PSI завдяки створенню екосистеми «e-Estonia», міжвідомчій інтеграційній платформі «X-Road» і глобально визнаній програмі «e-Residency». Естонський досвід демонструє найвищий ступінь

зрілості цифрового врядування, побудованого на основі відкритої архітектури, крос-платформної взаємодії та сталого правового забезпечення. Натомість Литва реалізувала інституційно цікаву модель через «GovTech Lab», що дозволяє стартапам і державним органам співпрацювати над вирішенням адміністративних проблем. Ця ініціатива орієнтована на розвиток інноваційної екосистеми довкола публічного управління та активно підтримується міжнародними структурами. Чехія досягла значних результатів у сфері цифрових послуг для громадян (портал «Moje daně») та охорони здоров'я («eRecept»). Хоча реалізація відбувалась поетапно, фокус робився на зручність, автоматизацію й інтеграцію адміністративних процесів. Словенія, в межах проєкту «Stop Birokraciji» та цифрових платформ «eDavki» і «eUprava» продемонструвала стабільний підхід до цифровізації послуг з метою скорочення бюрократичного навантаження через стратегії відкритого врядування та доступності послуг. Словаччина, хоч і дещо повільніше, розгорнула масштабні національні платформи «Slovensko.sk» і «Data.gov.sk», які є базовими елементами цифрової адміністративної інфраструктури. Однак рівень інтеграції з іншими відомствами поки що залишається відносно обмеженим.

Угорщина реалізувала модель централізованої хмарної інфраструктури («e-Government Cloud») і порталу «Magyarország.hu», що зорієнтовані на убезпечення та збереження цифрового суверенітету країни, але вона відстає за рівнем відкритих даних і цифрової участі громадян. Польща вирізняється балансом між технічними інноваціями та орієнтацією на користувача. Наприклад, застосунок «mObywatel» забезпечує громадянам Польщі цифровий доступ до документів і державних послуг, тоді як «ePUAP» і «CEIDG» сприяють комунікації бізнесу з державою. Порівняно з іншими країнами, польський підхід демонструє високу масштабованість. Хорватія запровадила платформу «e-Građani» як цифровий кабінет громадянина з персоналізованим доступом до адміністративних послуг. Це рішення має високий рівень зручності, однак інституційна інтеграція ще потребує розвитку.

Болгарія та Румунія також зробили значні кроки у бік PSI, зокрема через створення порталів єдиних електронних послуг та електронної ідентифікації. Наприклад, «Ghiseul.ro» у Румунії дозволяє здійснювати всі основні платежі онлайн,

а «RO eID» та «eFactura» стали відповіддю на виклики цифрової фіскалізації. Водночас темпи впровадження залишаються нерівномірними, особливо на місцевому рівні.

Узагальнюючи, можемо констатувати, що лідерами з інституційної узгодженості, інфраструктурної готовності та масштабності реалізації є Естонія, Литва, Польща та Чехія. До країн з фрагментарним або поступовим впровадженням PSI можна віднести Болгарію, Румунію, Словаччину та Хорватію. Найпоширенішими інноваціями є: мобільні та веб-платформи для взаємодії громадян з державою; відкриті дані та інтероперабельність між реєстрами; хмарні інфраструктури для внутрішньої державної координації; цифрові рішення у сфері охорони здоров'я, оподаткування, реєстрації бізнесу.

Попри позитивну динаміку, основними проблемами залишаються цифрова нерівність, слабка взаємодія між секторами, низький рівень цифрової культури на локальному рівні та повільна інституціоналізація цифрових стратегій. Як зауважує К. Поллітт, «сумна істина полягає в тому, що більшість сучасних управлінських семінарів про інновації заповнені безладним набором модних слів і розмитих понять, у той час як їм майже повністю бракує конкретних, емпірично обґрунтованих положень. Навіть найрозвиненіші підходи до PSI рідко деталізують механізми реалізації типових адміністративних процесів – таких як відбір кадрів або оцінка ефективності роботи – що ускладнює розмежування інновацій і звичайних змін (Pollitt, 2011, с.42).

Разом з тим, на фоні загального відставання частини нових країн-членів ЄС у сфері цифровізації публічних послуг, низка інших демонструє набагато вищі показники, ніж країни Західної Європи. Найвідомішим прикладом є Естонія, що сприймається як приклад не лише для Європи, а й для США. Серед досягнень цієї країни – електронне голосування, система електронної медицини, електронне резидентство, інструменти електронної демократії, онлайн-декларування податків тощо (Kalvet, 2012, с.145). Отже, електронне врядування стало тією сферою, де будь-яка уніфікована траєкторія для країн ЦСЄ остаточно зникла: замість конвергенції спостерігається розмаїття шляхів.

У цілому PSI у країнах ЦСЄ стає не лише технічним, а й політичним індикатором модернізаційної спроможності публічного управління в умовах глобальної конкуренції, кіберзагроз та зростаючих очікувань громадян щодо прозорості й ефективності системи публічного управління. Після 2020 року розвиток публічного управління в країнах Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) позначився посиленням протилежних тенденцій: з одного боку, спостерігається прагнення до цифровізації управлінських процесів та запровадження елементів відкритого врядування, з іншого – посилення викликів демократичній легітимності. Пандемія COVID-19 прискорила впровадження електронного урядування, але водночас легітимізувала практики надзвичайного адміністрування та зниження прозорості рішень. Зростає роль «data-driven» підходів, однак у частині країн спостерігається дефіцит як цифрової інфраструктури, так і цифрової інклюзії. У регіоні зміцнюється тренд диференціації моделей публічного управління, з відходом від уніфікованої траєкторії ЦСЄ. Більше уваги приділяється стратегічному плануванню та оцінці політик, хоча брак інституційної спроможності продовжує залишатися бар'єром у менш розвинених адміністраціях. Зростає попит на нові компетенції в державній службі, пов'язані з кризовим менеджментом, кібербезпекою та міжсекторальною координацією. У перспективі найбільш успішні країни ЦСЄ дедалі більше інтегруються до загальноєвропейського адміністративного простору, тоді як інші ризикують залишитися у стані «управлінського перехідного періоду».

Ретроспективний аналіз дозволяє зробити висновок, що розвиток публічного управління у ЦСЄ пройшов шлях від копіювання ринкових реформ до поступового формування гібридної моделі, що поєднує легальність, інституційну стабільність, інноваційність і цифрову відкритість. Проте у всіх фазах зберігалися виклики, пов'язані з інституційною слабкістю, правовим формалізмом, а згодом – з нерівномірністю цифрової трансформації.

2.2. Принципи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі

У контексті попереднього дослідження трансформацій систем публічного управління та адміністрування особливої актуальності набуває аналіз принципів публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі. Становлення системи публічного управління в європейському просторі демонструє еволюцію від традиційних бюрократичних структур до сучасних моделей демократичного врядування. У цьому контексті розуміння європейських принципів публічного управління є критично важливим для розробки теоретико-методологічних основ трансформації механізмів публічного управління в Україні, оскільки європейський досвід демонструє практичну реалізацію концепції гейткіпінг-інститутів у складній наднаціональній системі врядування. Як було обґрунтовано в підрозділі 1.3, концепція гейткіпінг-інститутів демонструє, що бюрократія функціонує в рамках складної системи інституційних посередників, які регулюють її взаємодію з різними суспільними акторами (Olsen, 2007, с. 7-8). Й. Олсен ідентифікує три основні типи таких інститутів-посередників: представницькі органи влади, які забезпечують демократичну легітимацію адміністративної діяльності; судові інстанції, що гарантують правову обґрунтованість бюрократичних рішень; та експертні установи, які підтримують професійні стандарти управління. Розвиток демократичного врядування зумовлює необхідність включення до цієї системи додаткового елементу – інститутів громадянського суспільства, які створюють механізми прямої участі громадян у процесах публічного управління.

У межах даного підрозділу доцільно уточнити розуміння європейського адміністративного простору як категорії, що характеризує специфіку функціонування публічного управління в умовах європейської інтеграції. Аналіз концептуальних підходів до визначення даного поняття ми здійснили у попередньому підрозділі, тому лише зазначимо дефініцію. Європейський адміністративний простір – це система принципів, стандартів та практик публічного управління, що забезпечує конвергенцію (зближення, об'єднання) національних адміністративних систем з європейськими правовими принципами через механізми правової гармонізації, взаємного навчання та контролю якості врядування,

спрямовану на досягнення балансу між ефективністю бюрократичних процедур та демократичною підзвітністю. Ця дефініція підкреслює інституційну природу європейського адміністративного простору як системи взаємопов'язаних принципів та механізмів, що структурують взаємодію між бюрократичними та демократичними елементами врядування.

Ключовими елементами цієї інституціоналізованої системи виступають принципи публічного управління, які ми визначаємо як фундаментальні нормативні засади організації та функціонування системи управління, що встановлюють стандарти поведінки та діяльності органів публічної влади, забезпечуючи баланс між ефективністю бюрократичних процедур, демократичною підзвітністю та захистом прав громадян через інституціоналізовані механізми контролю і взаємодії. На відміну від традиційних принципів публічного управління, європейські принципи публічного управління мають специфічну природу, зумовлену їх призначенням служити публічному інтересу та забезпечувати демократичну легітимність владних рішень, а також характеризуються наднаціональним характером та орієнтацією на громадянина через поєднання професійної компетентності бюрократичного апарату з механізмами громадської участі та контролю.

Систематизацію цих європейських стандартів здійснила програма SIGMA у документі «European Principles for Public Administration» (1999), виділивши чотири основні групи принципів адміністративного права, спільних для європейських країн: 1) надійність та передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість та прозорість; 3) підзвітність; 4) ефективність та результативність (*OECD, 1999, с. 8*). Ці принципи, як зазначається у документі, «не є просто ідеями, заснованими на добрій волі; вони вбудовані в інститути та адміністративні процедури на всіх рівнях, а учасники публічної сфери юридично зобов'язані дотримуватися цих правових принципів» (*OECD, 1999, с. 8*). Оскільки SIGMA позначила ці принципи як основу європейського адміністративного простору.

Подальший розвиток цих ідей знайшов відображення у Білій книзі з європейського врядування 2001 року, яка сформулювала п'ять принципів належного

врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість (European governance - A white paper, 2001. с. 7-8). У документі підкреслюється, що ці принципи «підтримують демократію та верховенство права в державах-членах, але застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому» (European governance - A white paper, 2001, с. 7-8). Принцип відкритості вимагає від інституцій більшої прозорості у своїй діяльності та активної комунікації з громадськістю зрозумілою мовою. Участь розглядається як необхідність забезпечення широкого залучення зацікавлених сторін на всіх етапах формування та реалізації політик. Підзвітність передбачає чітке визначення ролей та відповідальності кожної інституції в процесах прийняття рішень. Ефективність означає своєчасність та результативність політик, що базуються на чітко визначених цілях та оцінці їх впливу. Узгодженість підкреслює необхідність забезпечення внутрішньої логіки та зрозумілості політик ЄС.

Аналіз наукової літератури та документів свідчить про концептуальну еволюцію від принципів SIGMA до Білої книги з чітким розмежуванням їх призначення та сфери застосування. Документ SIGMA 1999 року сформулював принципи адміністративного права для зовнішньої оцінки готовності країн-кандидатів до членства, тоді як Біла книга 2001 року визначила принципи належного врядування для внутрішніх реформ самого ЄС (*Lalić, 2010, с. 350*).

Створення Білої книги 2001 року стала відповіддю на кризу легітимності ЄС після відставки Комісії Сантера в березні 1999 року. Ця криза виникла внаслідок звинувачень у корупції та зловживаннях, що призвело до першої в історії колективної відставки Європейської комісії через неспроможність ефективно управляти внутрішніми справами (Ringe, 2003). Криза продемонструвала безпрецедентну інтенсифікацію партійної конкуренції в Європейському парламенті та поставила легітимність Комісії під сумнів, що створило потребу в новому підході до європейського врядування, заснованому на принципах участі громадянського суспільства.

У даному дослідженні надалі використовуватимуться принципи Білої книги з європейського врядування 2001 року, оскільки вони: по-перше, представляють

більш комплексний та розвинений підхід до публічного управління; по-друге, орієнтовані на внутрішні реформи ЄС, що робить їх релевантними для аналізу сучасних процесів; по-третє, включають принцип участі, який є критично важливим для демократичного врядування; по-четверте, отримали широке визнання в академічній літературі як основа для аналізу європейських стандартів публічного управління.

Розглянувши концептуальні основи п'яти принципів Білої книги з європейського врядування, переходимо до детального дослідження кожного з цих принципів через призму гейткіпінг-механізмів. Відповідно до розробленої у підрозділі 1.3 концепції, кожен принцип буде розглянуто крізь чотири типи інституційних посередників: законодавчо-опосередковані, судово-опосередковані, експертно-опосередковані та громадсько-опосередковані механізми. Такий підхід дозволить розкрити амбівалентну роль бюрократії у реалізації кожного принципу та виявити специфічні форми продуктивної «напруги» між бюрократичною ефективністю та демократичною підзвітністю.

Розпочинаємо аналіз з принципу відкритості як найбільш фундаментального для забезпечення демократичної участі громадян у процесах публічного управління. Він визначений у Білій книзі з європейського врядування як вимога до інституцій «працювати більш відкрито» та «активно комунікувати з громадськістю», демонструє фундаментальну трансформацію розуміння ролі бюрократії у демократичному врядуванні (European governance - A white paper, 2001. с. 7). Ця трансформація вимагає переходу від традиційної моделі «зверху-вниз» до інтерактивного підходу, заснованого на зворотному зв'язку та залученні громадян на всіх рівнях прийняття рішень.

Реалізація принципу відкритості через законодавчо-опосередковані механізми розкриває найбільш складну грань амбівалентності бюрократії у забезпеченні демократичного функціонування. Біла книга встановлює конкретні вимоги щодо швидкого надання інформації про всі етапи процедури співрішення, особливо на заключній фазі прийняття, що кардинально змінює традиційні підходи до законодавчого процесу.

Ключовою особливістю цих механізмів є їх залежність від професійної бюрократичної підтримки парламентських та урядових процедур. А. Алеманно підкреслює, що принцип відкритості вимагає активної співпраці та комунікації між усіма інституціями та громадськістю, що передбачає доступ до інформації (Alemanno, 2014, с. 79). Без професійної бюрократичної експертизи у підготовці законодавчих документів, забезпеченні процедурної правильності та технічному супроводі парламентських процесів відкритість залишається декларативною.

Амбівалентність виявляється через необхідність поєднання технічної складності законодавчого процесу з демократичною доступністю. Бюрократичний апарат повинен не лише забезпечувати якість законодавчих пропозицій, але й робити їх зрозумілими для громадського контролю. Біла книга наголошує на важливості активної комунікації з громадськістю, що вимагає від державних службовців розвитку нових компетенцій – здатності пояснювати складні питання доступною мовою без втрати професійної точності.

Особливо актуальним є питання довіри у законодавчо-опосередкованих механізмах. М. Яшарі та І. Пепай підкреслюють, що прозорість та підзвітність покращують ефективність публічного управління та є рушійними факторами підвищення довіри громадян (Jashari & Peparaj, 2018, с. 66). Ступінь відкритості законодавчих процедур для громадськості є основним джерелом формування довіри або недовіри до системи публічного управління загалом.

Найяскравіше амбівалентність бюрократії виявляється у громадсько-опосередкованих механізмах відкритості. Біла книга встановлює подвійну вимогу: громадянське суспільство повинне висловлювати занепокоєння громадян, але водночас дотримуватися принципів належного врядування, включаючи підзвітність та відкритість. Цей підхід створює унікальну ситуацію, коли бюрократичні стандарти стають нормою не лише для державних інституцій, але й для громадянського суспільства.

Однак емпіричне дослідження основних цінностей у шведському публічному управлінні, проведене К. Нюстрьом Гьог, розкриває суперечливість між декларованою та практичною реалізацією відкритості. Аналізуючи 84 платформи

цінностей публічних органів влади, дослідниця виявила, що відкритість стала найпопулярнішою основною цінністю, проте її тлумачення залишається проблематичним (Nyström, 2020, с. 222). Відкритість переважно інтерпретується як особиста якість службовця або бажана атмосфера на робочому місці, а не як принцип вільного доступу до інформації. Більше того, коли відкритість все ж стосується потоку інформації, вона зазвичай супроводжується обмеженнями. Парадоксальність цих механізмів полягає у тому, що бюрократичний апарат повинен професійно забезпечувати процеси, які можуть призвести до критики його власної діяльності. Це вимагає особливої самодисципліни та готовності до демократичного перегляду професійних рішень.

Біла книга визнає проблематичність експертних систем, констатуєчи їх непрозорість та необхідність відновлення довіри громадськості. Документ пропонує публікацію керівних принципів щодо збору та використання експертних порад, що має забезпечити ясність джерел, використання та альтернативних поглядів.

А. Алеманно підкреслює зростаючу роль експертизи у сучасному врядуванні, що створює фундаментальну дилему: як забезпечити відкритість, коли прийняття рішень все більше залежить від спеціалізованих знань (Alemanno, 2014, с. 87) Ця напруга вимагає розробки нових підходів до поєднання експертної компетентності з громадською доступністю.

Судово-опосередковані механізми відкритості демонструють особливу форму амбівалентності бюрократії, де формалізовані процедури одночасно обмежують та забезпечують демократичний контроль. Дослідження М. Яшарі та І. Пепай показують, що ефективність судового контролю за відкритістю безпосередньо залежить від якості бюрократичного документування та процедурної точності (Jashari, 2018, с. 60-61). Парадокс полягає у тому, що саме ті бюрократичні характеристики, які традиційно розглядаються як перешкоди для прозорості – формалізація, документування, дотримання процедур - насправді становлять необхідну основу для судового захисту права на доступ до інформації.

Амбівалентність виявляється через подвійну роль бюрократії: з одного боку, вона є об'єктом судового контролю щодо дотримання принципів відкритості, з

іншого – активно створює умови для здійснення такого контролю. Без професійної підготовки справ, належного оформлення документів та дотримання процедурних вимог судова система не може ефективно захищати право громадян на доступ до інформації. Це створює ситуацію продуктивної взаємозалежності, коли бюрократична компетентність стає інструментом демократичного контролю над самою бюрократією.

Принцип відкритості демонструє еволюцію від веберівської моделі закритої бюрократії до інтегрованої системи демократичного врядування. Ця трансформація не руйнує бюрократичної раціональності, а адаптує її до вимог демократичного суспільства через складну систему інституційних посередників.

Розглянемо принцип участі, який передбачає забезпечення широкого залучення громадян та організацій на всіх етапах формування політики – від початкової розробки до практичної реалізації. Біла книга обґрунтовує цей принцип тим, що якість та ефективність політик ЄС безпосередньо залежить від рівня участі зацікавлених сторін у їх створенні (European governance - A white paper, 2001, с. 7). Ключовою вимогою є заміна традиційної моделі прийняття рішень «зверху-вниз» на інтерактивний підхід, заснований на зворотному зв'язку. Цей перехід відображає фундаментальну зміну у розумінні демократичної легітимності європейського врядування: від електорального мандату до безперервної участі громадян як необхідної умови ефективного функціонування наднаціональних інституцій.

Сучасне розуміння адміністративної участі в ЄС виходить за межі традиційних форм політичної участі. Як демонструє дослідження П. Дурман, така участь реалізується у виконавчій сфері і характеризується безперервністю процесів (Durman, 2020, с. 83). Вона включає регулятивну участь у формуванні нормативно-правових актів ЄС, імплементаційну участь у наданні публічних послуг та наглядову участь у контролі за функціонуванням адміністративних організацій. Ця типологія розкриває складність завдань європейського адміністративного простору у забезпеченні ефективної участі громадян у багаторівневому врядуванні.

Реалізація принципу участі виявляє фундаментальну амбівалентність бюрократії у європейському демократичному врядуванні. Біла книга встановлює

суперечливу вимогу: громадянське суспільство має висловлювати занепокоєння громадян як незалежний голос, але водночас дотримуватися принципів належного врядування, включаючи підзвітність та відкритість (European governance - A white paper, 2001, с. 11). Це означає, що організації громадянського суспільства повинні працювати за тими самими бюрократичними стандартами, що й європейські інституції. Така вимога створює парадокс: для критики бюрократичної системи громадські організації самі повинні стати частково бюрократизованими.

Європейський бюрократичний апарат одночасно забезпечує та потенційно обмежує громадську участь. Без професійної підтримки з боку Європейської Комісії та національних адміністрацій механізми участі залишаються декларативними – громадяни не можуть організовувати складні консультативні процедури на європейському рівні чи обробляти багатомовну інформацію. Водночас бюрократія може використовувати монополію на ресурси для фільтрації пропозицій або направлення дискусії у бажаному напрямку, особливо враховуючи складність європейського законодавчого процесу.

Дослідження партисипативних процедур в європейському контексті розкриває критичну проблему слабких зв'язків між механізмами участі та фактичним прийняттям рішень. Європейські консенсус-конференції, громадські слухання та онлайн консультації часто функціонують як відокремлені експерименти без гарантованого впливу на законодавчий процес (Abels, 2007, с. 109). Це створює «імітацію участі», коли громадяни витрачають ресурси на процедури з обмеженим впливом на політику ЄС через структурну складність багаторівневого врядування.

Експертно-опосередковані механізми участі створюють специфічний парадокс: чим більше намагаються зробити експертне знання доступним для громадян, тим складнішими стають процедури участі. Біла книга визнає непрозорість експертних систем та необхідність публікації керівних принципів щодо експертних порад. Однак це підпорядковує громадську участь формальним процедурам, створюючи високі комунікативні бар'єри для учасників (Abels, 2007, с. 106). Партисипативні процедури вимагають навичок технічного аналізу

наднаціональних політик, що може виключати групи без відповідної освіти або досвіду роботи з формалізованими процедурами європейського рівня.

Критичний аналіз європейського досвіду виявляє фундаментальні обмеження, пов'язані з нерівністю розподілу ресурсів між учасниками. Партисипативні процедури в ЄС містять ризик домінування добре організованих транснаціональних корпорацій, європейських професійних асоціацій та впливових неурядових організацій, які мають ресурси для постійної участі у консультаціях європейського рівня та досвід роботи з бюрократичними процедурами (Bekemans, 2018, с. 67). Натомість менш організовані групи не мають ресурсів для ефективної участі у процесах, що вимагають знання європейського права та володіння робочими мовами ЄС. Крім того, надання впливу неекспертним громадянам може негативно впливати на якість рішень, оскільки громадські думки не завжди ґрунтуються на достатніх технічних знаннях.

Циклічність довіри до партисипативних інститутів особливо виразно проявляється через «демократичний дефіцит» ЄС. Як демонструє дослідження Й. Олсена, адміністративні системи стикаються з постійною напругою між різними критеріями «доброго адміністрування» – періоди ентузіазму щодо громадської участі регулярно змінюються розчаруванням у її ефективності, що призводить до пошуку альтернативних форм легітимації адміністративних рішень (Olsen, 2004, с. 73). У європейському контексті це відображає фундаментальну напругу між вимогами громадян до більшої участі у наднаціональних інституціях та їх очікуваннями професійної компетентності від європейського бюрократичного апарату в управлінні складними транснаціональними проблемами.

Одним із способів подолання цієї напруги стають цифрові технології, які створюють нові можливості для участі в європейському просторі. Адже електронна участь може зменшувати структурні перешкоди для реалізації партисипативної демократії у багаторівневій системі ЄС та забезпечувати більшу інклюзивність громадян різних держав-членів. Водночас цифрові платформи можуть посилювати існуючі нерівності між регіонами ЄС через цифровий розрив між державами-членами. У цьому контексті європейський бюрократичний апарат набуває нової ролі

технічного провайдера цифрових послуг участі у мультилінгвальному та мультикультурному середовищі.

Найуспішнішими є гібридні моделі, що поєднують професійну організацію європейських інституцій з реальними можливостями впливу громадян на рішення ЄС. Це вимагає не відмови від бюрократичних процедур, а їх адаптації до потреб демократичної участі. Як зазначає Durman, ефективна участь потребує поєднання різних інструментів: від традиційних консультативних механізмів (публічні слухання, дорадчі ради) до інноваційних *deliberative* інструментів (консенсус-конференції, громадські журі) та цифрових платформ електронної участі (Durman, 2020, с. 87). Така адаптація включає спрощення процедур доступу до консультацій, забезпечення ресурсної підтримки для менш організованих груп через фінансування участі та технічну допомогу, а також створення гарантованих механізмів, що забезпечують обов'язкове врахування результатів громадської участі у процесі прийняття рішень.

Принцип підзвітності в європейському адміністративному просторі виходить далеко за межі простого звітування, представляючи фундаментальний механізм демократичної легітимації у багаторівневій системі врядування. Біла книга з європейського врядування розкриває підзвітність як багатовимірний процес, що охоплює не лише обов'язок кожної інституції ЄС пояснювати та нести відповідальність за свої дії в Європі, але й вимагає більшої ясності та відповідальності від держав-членів та всіх учасників розробки і впровадження політики ЄС на будь-якому рівні (European governance - A white paper, 2001, с. 7).

Ключова проблема, яку виявляє Біла книга, полягає в тому, що громадяни не розуміють, хто насправді відповідає за європейські рішення. Люди часто не знають різниці між інституціями та не розуміють, хто приймає рішення, які їх стосуються. Держави-члени погіршують ситуацію, звинувачуючи «Брюссель» у непопулярних рішеннях, які самі підтримали. Така плутанина унеможливорює демократичний контроль, оскільки громадяни не можуть ідентифікувати справжніх суб'єктів відповідальності. У контексті гейткіпінг-інститутів це означає дисфункцію

традиційних механізмів посередництва між владою та громадянами, що актуалізує потребу в нових формах інституційної підзвітності.

У рамках концепції гейткіпінг-інститутів підзвітність найефективніше реалізується через судово-опосередковані та законодавчо-опосередковані механізми. Ці типи інституційних посередників забезпечують формальні санкції та створюють систему стримувань і противаг, критично важливу для демократичного врядування.

Судово-опосередковані механізми підзвітності демонструють складну природу відносин між бюрократією та судовим контролем в європейському врядуванні. Біла книга визначає Європейський суд справедливості як ключового гаранта дотримання верховенства права, але водночас покладає на Комісію обов'язок встановлювати критерії для розслідування порушень європейського права та забезпечувати ефективне правозастосування (European governance - A white paper, 2001, с. 21).

Дослідження Г. Брандсма та Т. Шіллеманс показує, що судова підзвітність функціонує через три послідовні етапи: надання інформації, її обговорення та застосування наслідків. Автори виявили, що наслідки можуть бути формальними (звільнення, перерозподіл завдань) або неформальними (публічна критика чи похвала) (Brandsma, 2013, с. 953). Ключовий висновок дослідження полягає в тому, що ефективність судового контролю повністю залежить від якості бюрократичного документування та дотримання процедур. Без професійної підготовки справ та належного оформлення документів суди не можуть здійснювати ефективний контроль за дотриманням європейського права. Це створює парадоксальну ситуацію: європейські та національні адміністрації мають забезпечувати технічну основу для судових процедур, які можуть їх самих притягнути до відповідальності за порушення того ж права. Таким чином, бюрократія стає одночасно суб'єктом та об'єктом системи судової підзвітності.

Законодавчо-опосередковані механізми підзвітності створюють найскладнішу систему відносин між технічною компетентністю та демократичним контролем. Біла книга вимагає рефокусування інституцій: Євро Комісія повинна зосередитися на ініціюванні та виконанні політики, а Рада та Європейський парламент – на

законодавстві та контролі за виконанням (European governance - A white paper, 2001, с. 25). Центральною проблемою є контроль за виконавчими повноваженнями Комісії. Документ передбачає ситуацію, коли законодавство визначає межі виконавчої ролі Комісії, а Рада та Парламент контролюють її дії через простий правовий механізм.

Г. Брандсма, Е. Хайдбредер та Е. Мастенбрук доводять, що після Лісабонського договору система делегованих актів створила нові форми підзвітності. Парламент отримав повні права вето без участі комітологічних комітетів (структури з представників держав-членів) (Brandsma, 2016, с. 627). Це означало перехід від контролю через представників держав-членів до прямого парламентського нагляду, посиливши демократичну підзвітність, але створивши нові виклики для технічної ефективності прийняття рішень.

Ці зміни створили нову дилему для Комісії: вона повинна поєднувати високу технічну експертизу з доступністю для парламентського контролю. Біла книга визнає проблему, коли небажання Ради та Європейського парламенту делегувати достатньо повноважень Комісії призводить до надмірної деталізації законодавства, що зменшує гнучкість виконання (European governance - A white paper, 2001, с. 15).

Дослідження М. Яшарі та І. Пепая підтверджує, що ефективна підзвітність неможлива без прозорості, оскільки лише через відкритість публічні службовці можуть довести дотримання принципу відповідальності (Jashari & Peraaj, 2018. с. 65). Це робить бюрократичну компетентність у підготовці звітів та забезпеченні доступу до інформації критично важливою для європейської підзвітності.

У цьому ж контексті М. Бовенс аналізує еволюцію від традиційних ієрархічних форм підзвітності до нових горизонтальних та діагональних механізмів. Автор демонструє, що адміністративні органи контролю, такі як омбудсмен та аудиторські служби, не замінюють традиційний демократичний контроль через парламенти, але створюють додаткові рівні нагляду (Bovens, 2007, с. 110). Ці механізми доповнюють парламентський контроль, надаючи спеціалізований нагляд у технічних сферах та створюючи додаткові стримування для виконавчої влади.

Особливу складність створює багаторівнева природа європейської підзвітності. Біла книга визнає, що ефективна реформа врядування потребує координованих зусиль від усіх європейських інституцій, держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, а також громадянського суспільства (European governance - A white paper, 2001, с. 6). Це означає, що бюрократичні структури повинні одночасно забезпечувати підзвітність на національному та європейському рівнях, координуючи різні правові системи та адміністративні традиції.

Принцип підзвітності відображає глибоку трансформацію європейського врядування від простої ієрархічної моделі до складної мережі взаємопов'язаних механізмів контролю. Ця еволюція демонструє, що бюрократична компетентність не суперечить демократичному контролю, а стає його необхідною технічною основою. Продуктивна напруга між ефективністю та підзвітністю стимулює розвиток інноваційних механізмів демократичного врядування, які відповідають викликам європейської інтеграції.

Розглянемо наступний принцип. Принцип ефективності у європейському адміністративному просторі характеризується специфічним поєднанням вимог до результативності управлінських рішень та демократичної підзвітності. Біла книга з європейського врядування визначає ефективність як необхідність своєчасного досягнення цілей на основі чіткого планування та аналізу результатів, що вимагає пропорційного впровадження політик та розподілу повноважень між відповідними рівнями управління (European governance - A white paper, 2001, с. 7).

Ключовою проблемою ефективності європейського врядування стає надмірна складність законодавства та повільність інституційних процесів. Біла книга діагностує системний конфлікт між демократичним контролем та виконавчою спроможністю: небажання Ради та Європейського парламенту делегувати достатні повноваження Комісії призводить до надмірної деталізації законодавства, що зменшує гнучкість та швидкість імплементації. Затримки у прийнятті та впровадженні правил можуть тривати три роки і більше, що підриває здатність ЄС реагувати на динамічні виклики.

Експертно-опосередковані механізми ефективності виявляють складну проблему поєднання технічної компетентності з демократичною відповідальністю. Біла книга підкреслює зростаючу роль наукових експертів у підготовці та моніторингу політичних рішень, особливо в технічно складних сферах як біотехнології, безпека харчових продуктів та управління ризиками. Проте документ також фіксує проблему довіри до експертних систем, пов'язану з їх закритістю та нечіткістю меж між технічними рекомендаціями експертів та політичними рішеннями керівників.

Для вирішення цих проблем Біла книга пропонує створення регулятивних агенцій як спеціалізованих інституцій, що поєднують експертне знання з демократичною підзвітністю. Документ встановлює конкретні обмеження: агенції отримують повноваження приймати індивідуальні рішення в технічних питаннях з чітко визначеним публічним інтересом, але не можуть вирішувати конфлікти між різними інтересами або проводити складні економічні оцінки. У. Штелкенс та співавтори зазначають, що такий розподіл функцій дозволяє забезпечити технічну якість рішень при збереженні політичного контролю через обмеження повноважень агенцій (Stelkens, Andrijauskaite & Marique, 2020, с. 774-775).

Законодавчо-опосередковані механізми ефективності стикаються з проблемою надмірної деталізації європейського законодавства. Біла книга констатує, що «небажання Ради та Європейського парламенту залишити більше простору для виконання політики Комісії означає, що законодавство часто включає непотрібний рівень деталізації» (European governance - A white paper, 2001, с. 15). Документ пропонує обмежити первинне законодавство «основними елементами», передаючи розробку технічних деталей на рівень імплементаційних заходів. Така реформа змінює функції європейської бюрократії: замість механічного виконання детальних законодавчих приписів вона отримує відповідальність за розробку практичних механізмів досягнення політичних цілей, визначених парламентом та радою.

Для підвищення ефективності регулювання Біла книга пропонує ко-регулятивні підходи, які «поєднують обов'язкові законодавчі та регулятивні дії з діями, що вживаються найбільш зацікавленими акторами, спираючись на їх

практичну експертизу» . Документ наводить приклади з внутрішнього ринку, де застосовується «новий підхід» до узгодження стандартів продукції, та екологічної сфери, зокрема зменшення викидів автомобілів. Такий підхід дозволяє використовувати галузеву експертизу для швидшого досягнення регулятивних цілей, зберігаючи державний контроль за дотриманням публічного інтересу (European governance - A white paper, 2001, с. 17).

Громадсько-опосередковані механізми ефективності демонструють складність взаємодії між демократичною участю та результативністю управління. Біла книга підкреслює залежність якості політик від широкої участі протягом усього політичного циклу (European governance - A white paper, 2001, с. 7).

Біла книга встановлює мінімальні стандарти консультацій для структурування участі громадянського суспільства. Водночас вимога до організацій дотримуватися принципів підзвітності створює парадокс бюрократизації критиків бюрократії.

У. Штелькенс та співавтори демонструють, що ефективність пан-європейських принципів належного адміністрування залежить від взаємодії різних національних акторів – законодавця, уряду, адміністрації, судової влади та омбудсменів. Дослідники виділяють три основні режими функціонування цих принципів: транспозицію у національне право, імплементацію в щоденну практику та забезпечення виконання через нагляд і правосуддя (Stelkens, Andrijauskaite & Marique, 2020, с. 815-816). Ключовим висновком є те, що ці принципи не можна розглядати як ефективні чи неефективні у бінарному розумінні - вони можуть бути ефективними в різних національних правових системах різною мірою.

Принцип ефективності трансформує розуміння публічного управління в європейському контексті від простої адміністративної оптимізації до складної системи балансування між технічною компетентністю та демократичною легітимністю через гейткіпінг-інститути.

Принцип узгодженості відрізняється від інших принципів Білої книги своїм метакоординаційним характером. Документ визначає узгодженість як вимогу логічності та зрозумілості політик у відповідь на зростаючу фрагментацію європейського врядування (European governance - A white paper, 2001, с. 8). Ця

фрагментація виникла через поетапну інтеграцію, що розділила політики на секторальні напрямки з різними цілями та інструментами.

Координаційна природа узгодженості створює унікальні виклики для всіх типів гейткіпінг-інститутів одночасно. Дослідження Європейського інституту безпекових студій показує, що в зовнішній політиці ЄС узгодженість вимагає не лише мінімізації негативних впливів європейських рішень, але й активного створення синергій між різними напрямками діяльності (Bulut & Casarini at all, 2010, с. 19). Ця множинність завдань означає, що бюрократичні структури повинні одночасно забезпечувати горизонтальну координацію між інституціями ЄС та вертикальну координацію з національними адміністраціями.

Бюрократія ЄС має суперечливу роль в узгодженості. З одного боку, різні департаменти Комісії працюють окремо і захищають свої інтереси, що створює фрагментацію. Біла книга визнає, що поетапна інтеграція розділила різні сфери на окремі блоки з власними цілями (European governance - A white paper, 2001, с. 23). Але хто може зібрати всі ці частини разом? Тільки ті самі службовці, які працюють в цих департаментах - вони знають процедури, мають контакти, розуміють як все працює.

Міжінституційні координаційні механізми узгодженості функціонують через систему спеціалізації ролей між європейськими інституціями. Біла книга встановлює чіткий розподіл: Комісія зосереджується на ініціюванні та виконанні політики, Рада та Парламент – на законодавстві та контролі (European governance - A white paper, 2001, с. 25). Однак ця спеціалізація парадоксально ускладнює координацію через створення нових міжінституційних меж, що вимагає додаткових координаційних механізмів.

Судово-опосередковані механізми узгодженості розвиваються через концепцію правової інтеграції Суду ЄС. К. Грессо, Й. Хеттне та Г. Пейтурссон пояснюють, як Суд використовує принцип взаємної довіри для створення узгодженості: цей принцип функціонує через автоматичне визнання рішень держав-членів, навіть якщо це означає прийняття нижчих стандартів захисту (Groussot, Hettne & Petursson, 2015, с. 96). Конкретний приклад - справа про Європейський

ордер на арешт: німецький Федеральний конституційний суд встановив межі взаємної довіри, коли вона конфліктує з людською гідністю, зазначивши, що "взаємна довіра може бути обмежена, якщо є фактичні ознаки порушення мінімальних конституційних вимог" (Groussot, Hettne & Petursson, 2015, с. 99). Це демонструє напругу між європейською узгодженістю та національними конституційними принципами.

Експертно-опосередковані механізми стикаються з проблемою координації між різними науковими дисциплінами та експертними спільнотами. Біла книга визнає зростаючу роль експертизи в підготовці політичних рішень, особливо в технічно складних сферах, але водночас фіксує проблему непрозорості експертних систем (European governance - A white paper, 2001, с. 15-16). Створення європейських регулятивних агенцій покликане вирішити цю проблему через централізацію експертизи з чітко визначеним публічним інтересом.

У сфері зовнішньої політики експертна узгодженість набуває особливої складності через необхідність поєднання європейської та національної експертизи. Дослідження Європейського інституту безпекових студій демонструє, що ефективна зовнішня політика ЄС потребує узгодження не лише між європейськими інституціями, але й між різними експертними традиціями держав-членів (Bulut & Casarini, at all, 2010, с. 20). Це створює багатоваріантну систему експертної координації.

Громадсько-опосередковані механізми узгодженості функціонують через структуровані консультації з організаціями громадянського суспільства. Біла книга встановлює парадоксальну вимогу: громадські організації повинні дотримуватися тих самих принципів належного врядування, що й європейські інституції, включаючи підзвітність та відкритість (European governance - A white paper 2001, с. 12). Це означає "бюрократизацію" критиків бюрократії як умову їхньої участі в забезпеченні узгодженості.

Цифрові технології створюють нові можливості для координації через єдині інформаційні системи. Біла книга передбачає розвиток EUR-Lex - онлайн-бази європейського права - як єдиної точки доступу, де громадяни зможуть відстежувати

хід розгляду законодавчих пропозицій всіма мовами ЄС (European governance - A white paper 2001, с. 9). Однак такі технічні інструменти лише допомагають, але не замінюють необхідність реальної координації між різними інституціями та рівнями влади.

Принцип узгодженості створює найбільшу проблему для бюрократії серед усіх принципів врядування. На відміну від інших принципів, які працюють через окремі типи гейткіпінг-інститутів, узгодженість потребує координації всіх чотирьох типів одночасно: законодавчих, судових, експертних та громадських механізмів. Дослідники з Оксфорда пояснюють: принципи європейського врядування не працюють поодиночці – вони потребують спільної підготовки, впровадження та контролю (Groussot, Hettne & Petursson, 2016, с. 2). Це означає, що департамент з торгівлі повинен узгоджувати свої рішення з департаментом екології, а той - з департаментом соціальної політики. Але кожен департамент звик працювати самостійно і захищати свої інтереси. Тому узгодженість змушує бюрократію діяти проти власної природи, що створює постійну напругу між ефективністю роботи окремих відомств та загальноєвропейською координацією.

Дослідження принципів публічного управління в європейському адміністративному просторі розкрило фундаментальну трансформацію розуміння ролі бюрократії у демократичному врядуванні XXI століття. П'ять принципів Білої книги з європейського врядування (відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість) не є простими управлінськими інструментами, а становлять складну систему інституційного балансування між бюрократичною раціональністю та демократичною легітимністю. Кожен принцип демонструє специфічні форми продуктивної напруги: відкритість змушує бюрократію пояснювати складні рішення доступною мовою без втрати професійної точності; участь створює парадокс, коли громадські організації повинні дотримуватися бюрократичних стандартів для критики бюрократичної системи; підзвітність перетворює бюрократичну компетентність у технічну основу демократичного контролю; ефективність вимагає поєднання експертного знання з політичною відповідальністю; узгодженість

примушує різні бюрократичні структури діяти проти власної секторальної природи заради загальноєвропейської координації.

Концептуальне значення цього аналізу полягає у виявленні нової моделі європейського врядування, де амбівалентність бюрократії стає не проблемою, а необхідною умовою ефективного демократичного функціонування через систему гейткіпінг-інститутів. Ця модель спростовує традиційне протиставлення бюрократичної ефективності демократичній підзвітності, демонструючи їх взаємну залежність та синергію у складній наднаціональній системі ЄС, що має принципове значення для розуміння перспектив реформування публічного управління в Україні.

2.3. Порівняльний аналіз бюрократичних систем України та ЄС в системі публічного управління

Трансформація системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних процесів та воєнного стану актуалізує потребу у комплексному аналізі національного досвіду крізь призму європейських стандартів. Повномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року не лише змінило пріоритети публічного управління, але й продемонструвало амбівалентну природу української бюрократичної системи – її здатність до стабілізації в кризових умовах та одночасні структурні обмеження (Пономаренко, Морозюк & Нинюк, 2024, с. 1, 4). Водночас європейський досвід публічного управління залишається орієнтиром для реформування вітчизняної системи, особливо в контексті набуття Україною статусу країни-кандидата на членство в ЄС.

Методологічною основою порівняльного аналізу слугує розроблена в підрозділі 1.3 концепція гейткіпінг-інститутів, що дозволяє структурувати порівняння через чотири типи механізмів публічного управління. Ця концепція базується на переосмисленні веберівської теорії раціональної бюрократії в контексті сучасного демократичного врядування, де бюрократія функціонує не як замкнута система, а через складну мережу інституційних посередників: законодавчо-опосередковані механізми (через парламентські структури та правові норми),

судово-опосередковані (через систему судового контролю та правозастосування), експертно-опосередковані (через наукові установи та професійні спільноти) та громадсько-опосередковані механізми (через організації громадянського суспільства та партисипативні процедури) (Olsen, 2007, с. 7-8).

Критеріями порівняння виступають три взаємопов'язані параметри: інституційний, функціональний та демократичний. Такий підхід дозволяє уникнути спрощеної оцінки української системи виключно через призму недоліків, натомість розкриваючи складну динаміку взаємодії між бюрократичною раціональністю та демократичною легітимністю в обох системах. Особливої уваги заслуговує досвід функціонування української системи в екстремальних умовах, який, як зазначають дослідники, виявив як «стійкість державних інституцій», так і необхідність подальшого «зміцнення ефективності публічного управління» (Izha & Kurnosenko, 2023, с. 24).

Компаративний аналіз здійснюється з урахуванням того, що європейський адміністративний простір не є гомогенною системою, а характеризується значним різноманіттям національних підходів до організації публічного управління. Дослідження М. Бауера та Є. Трондаля демонструють, що сучасні адміністративні системи ЄС функціонують у межах трьох взаємопов'язаних процесів: інституційної інновації та імітації (одночасне створення нових організаційних рішень та запозичення успішних практик від національних систем), організаційної фрагментації та інтеграції (паралельний розвиток спеціалізованих секторальних структур поряд із наднаціональними координаційними механізмами), а також інституційної безперервності та змін (збереження національних адміністративних традицій при адаптації до багаторівневого європейського врядування) (Bauer & Trondal, 2015, с. 2). Це означає, що порівняння України з ЄС має враховувати не лише формальні стандарти, але й реальні практики функціонування різних національних систем в умовах постійної трансформації та взаємовпливу.

Почнемо аналіз із законодавчо-опосередкованих механізмів публічного управління, які реалізуються через парламентські процедури та нормотворчі процеси, забезпечуючи правову основу для функціонування всієї бюрократичної

системи. Згідно з веберівською теорією, саме раціонально-правова основа є фундаментом легітимної бюрократії, але її ефективність залежить від якості взаємодії між політичними інституціями та професійним адміністративним апаратом. Порівняльний аналіз дозволяє виявити дві принципово різні моделі такої взаємодії та їх вплив на ефективність публічного управління.

ЄС розробив унікальну модель, що успішно поєднує демократичну легітимність із професійною компетентністю через функціональний розподіл ролей. Так, Європейський парламент забезпечує демократичне представництво, Рада ЄС – національні інтереси, а Європейська комісія – професійну експертизу. Ключовою особливістю цієї системи є те, що Комісія функціонує як класична веберівська бюрократія: з чіткою ієрархією, формалізованими процедурами, професійною компетентністю та політичною нейтральністю службовців (Christiansen, Griglio & Lupo, 2021, с. 483). Така архітектура дозволяє технічній експертизі доповнювати політичну легітимність, а не конкурувати з нею.

На противагу цьому, українська система демонструє домінування парламенту над урядовою ініціативою. Верховна Рада традиційно контролює законодавчий процес, тоді як роль Кабінету Міністрів у підготовці якісних законопроектів залишається обмеженою. Це призводить до деформації бюрократичних функцій: замість професійної підготовки законопроектів на основі аналізу та експертизи, адміністративний апарат часто виконує роль технічного виконавця політичних рішень. Депутати можуть вносити законодавчі ініціативи без попередніх консультацій з профільними міністерствами, що призводить до прийняття законів, які важко або навіть неможливо реалізувати на практиці. Така інверсія веберівських принципів – коли політика домінує над професіоналізмом – знижує якість публічного управління.

Наприклад, показовим є професійний склад Верховної Ради VIII скликання: серед 450 депутатів переважали економісти (81), юристи (76) та інженери (73), тоді як політологів було лише 6, а системних аналітиків – один (Пархоменко, 2019, с. 29). Ця статистика розкриває глибшу проблему: відсутність системної взаємодії між політичними елітами та професійною бюрократією створює коло дилетантизму,

коли депутати не володіють необхідними компетентностями для підготовки якісних законопроектів, але водночас не спираються на професійний адміністративний ресурс урядових структур.

Практичні наслідки різних інституційних моделей яскраво проявляються у статистиці ефективності. Європейська система демонструє вражаючі показники консенсусності: у 9-му скликанні Європарламенту (2019-2024) всі проекти документів за звичайною законодавчою процедурою були погоджені у першому та другому читанні (Activity Report 9th legislature, 2024). Це досягається завдяки «методу Моне» – складній процедурі тріалогів між представниками всіх трьох інституцій, де професійна бюрократія забезпечує технічну основу для політичних компромісів.

Водночас кожна європейська законодавча пропозиція супроводжується обов'язковою оцінкою впливу на економічні, соціальні або екологічні ініціативи (Impact Assessment in the EU and OECD). Ця вимога не є формальністю – вона забезпечує те, щоб політичні рішення ґрунтувалися на професійному аналізі можливих наслідків, що є втіленням веберівського ідеалу раціональної бюрократії. На думку дослідників, стабільність європейської системи підтверджується академічними дослідженнями: аналіз 184 законодавчих справ у процедурі узгодження від 1993 до 2012 року показав високу ефективність системи, оскільки лише в трьох випадках узгодження повністю зазнавало невдачі (Franchino & Mariotto, 2013). Ця статистика свідчить про високу інституційну спроможність системи знаходити компроміси навіть у найскладніших питаннях.

Українська ситуація кардинально відрізняється. Щорічно в країні реєструється близько двох тисяч законопроектів, але 50-60% з них отримують негативні висновки від Головного науково-експертного управління Верховної Ради (Іванов, 2023). Ця статистика розкриває системну проблему: масове продукування низькоякісних законопроектів свідчить про відсутність ефективної попередньої експертизи та координації між політичними ініціаторами та професійними аналітиками.

Ще більш показовим є стан парламентських реформ, ініційованих за підтримки Європейського парламенту. У 2015 році Верховна Рада та Європарламент

підписали Меморандум про взаєморозуміння, а Місія з оцінки потреб Європарламенту підготувала дорожню карту з 52 рекомендаціями щодо внутрішніх реформ та нарощування спроможностей українського парламенту, включаючи покращення законодавчої, контрольної та представницької функцій. Однак станом на липень 2021 року лише 10% цих рекомендацій були повністю виконані, загалом 45,7% реформи було впроваджено (Іванов, 2023). Ці цифри демонструють, що навіть коли існують чіткі рекомендації європейських партнерів щодо покращення роботи системи, їх імплементація стикається з інституційними бар'єрами та відсутністю політичної волі до системних змін.

Обидві системи стикаються з фундаментальною дилемою «представництво проти експертизи», але вирішують її по-різному. Європейський досвід демонструє, що навіть найбільш розвинені бюрократичні системи не вільні від цього протиріччя. Дослідження рекрутингу до Європейської комісії за 1958-2015 роки виявило, що «особливі конкурси розширення для громадян нових держав-членів значно менше акцентували на спеціальних кваліфікаціях порівняно зі звичайними конкурсами (18% проти 62% відповідно)» (Christensen, Van den Bekerom & Van der Voet, 2017, с. 456, 458, 460). Це свідчить про те, що навіть у ЄС географічне представництво може суперечити веберівському ідеалу професійної компетентності.

Однак ключова відмінність полягає в тому, що європейська система компенсує цей дисбаланс потужною адміністративною підтримкою та інституційними механізмами. Амбівалентність європейської бюрократії проявляється як напруження між технократичною ефективністю та демократичною підзвітністю – професійна експертиза забезпечує високу якість рішень, але створює ризик «демократичного дефіциту», коли технічні міркування домінують над політичними цінностями громадян.

Українська амбівалентність має протилежний характер – це політизація за рахунок професійних стандартів. На думку дослідників, Кабінет Міністрів, маючи найбільшу концентрацію галузевих експертів та аналітичних ресурсів, часто залишається осторонь процесу підготовки законопроектів (Дурман, 2019, с.98).

Результатом стає псевдобюрократизація – формальне дотримання процедур при відсутності професійного змісту.

Воєнний час особливо яскраво висвітлив цю амбівалентність: з одного боку, українська система продемонструвала «стійкість державних інституцій під час кризи, з іншого – виявила потребу в «зміцненні ефективності публічного управління» (Izha & Kurnosenko, 2023, с. 24). Це означає, що бюрократичні процедури забезпечили стабільність інститутів, але їх адаптація до нових викликів потребує якісних змін.

Порівняльний аналіз виявляє два типи бюрократичних дисфункцій: європейську (ризик надмірної технократизації за рахунок демократичної підзвітності) та українську (політизацію за рахунок професійних стандартів). Відтак, ефективна реформа українських законодавчо-опосередкованих механізмів потребує не просто копіювання європейських процедур, а трансформації бюрократичної культури – формування професійного етосу державної служби, захищеного від політичного свавілля, але підзвітного демократичним інституціям.

Європейський досвід демонструє три ключові принципи успішної інтеграції: посилення ролі урядової бюрократії у підготовці законопроектів як технічної основи для політичних рішень; чітке розмежування політичних та адміністративних функцій та збереження їх взаємодії; розвиток механізмів координації між гілками влади на основі професійної компетентності та взаємної поваги до інституційних ролей.

Судово-опосередковані механізми представляють інший тип гейткіпінг-інститутів, де бюрократія функціонує як посередник між правом і суспільством, забезпечуючи правовий контроль за адміністративною діяльністю та захист прав громадян. Судді виступають як специфічний тип бюрократів, що поєднують веберівські принципи раціональної організації з демократичними вимогами незалежності та підзвітності. Аналіз через три методологічні критерії розкриває принципові відмінності між європейською та українською моделями організації судової бюрократії.

Розгляд інституційного виміру судової бюрократії дозволяє зрозуміти архітектурні особливості європейської та української систем. ЄС створив унікальну архітектуру судової бюрократії як інтегровану гейткіпінг-систему багаторівневого типу. Національні суди країн-членів ЄС функціонують одночасно як національні та європейські інстанції, застосовуючи принципи прямої дії та верховенства права ЄС, що створює унікальну форму судової бюрократії з наднаціональними характеристиками (Ніх, 2005, с. 128-129). Суд ЄС має чітку бюрократичну структуру з одним суддею від кожної держави-члена та підтримкою 11 генеральних адвокатів, що забезпечує професійну організацію з гнучкою системою розгляду справ.

Гейткіпінг-функція європейської судової бюрократії реалізується через механізм попередніх рішень, коли значна частина справ надходить від національних судів (An Introduction to Europe's Supreme Court, 2024). Процедура відображає класичну бюрократичну логіку: національний суд направляє відповідний запит до Люксембурга (місце розташування Європейського суду), де професійна бюрократія обробляє запит протягом тривалого періоду, після чого направляє формалізоване рішення. Така система забезпечує фільтрацію правових питань через професійну експертизу при збереженні децентралізованого застосування.

Таким чином, європейська судова бюрократія створює нову форму судового федералізму, де принципи прямої дії та верховенства права ЄС перерозподілили владу в національних правових системах (Ніх, 2005). Результатом є складна мережа взаємопов'язаних бюрократичних структур, де судді та їх апарат функціонують одночасно як національні та європейські службовці.

Українська судова бюрократія демонструє принципово іншу інституційну архітектуру порівняно з європейською інтегрованою моделлю. Структура судоустрою України включає три рівні: місцеві суди (перша інстанція), апеляційні суди (друга інстанція) та Верховний Суд з касаційними палатами (третя інстанція) (Про судоустрій і статус суддів, 2016). Загальну юрисдикцію здійснюють загальні суди, а спеціалізовану – господарські, адміністративні та антикорупційний суди. На відміну від чіткої структури Суду ЄС, українська система характеризується

фрагментованою архітектурою з кризою координації: станом на квітень 2023 року функціонувало лише близько 70% від штатної чисельності суддівських посад (Ковач, 2024, с. 423, 430). Водночас Україна запроваджує інституційні інновації через створення спеціалізованої антикорупційної судової бюрократії. Вищий антикорупційний суд представляє унікальний експеримент, де Україна залучила іноземних експертів для відбору суддів, забезпечивши зовнішню фільтрацію кандидатів і створення професійної структури, захищеної від корупційних мереж. Однак при цьому 35-49% справ залишаються нерозглянутими понад рік за даними перевірки Рахункової палати (Рахункова палата, 2024).

Переходячи до функціонального аналізу, важливо з'ясувати реалізацію веберівських принципів у судових системах. Європейська судова бюрократія забезпечує повну реалізацію веберівських принципів. Формалізація процедур досягає максимального рівня через колегіальні рішення без окремих думок, що забезпечує єдність практики. Безперервність гарантується шестирічними термінами з можливістю поновлення.

Практична ефективність реалізації веберівських принципів у європейській судовій бюрократії проявляється через три взаємопов'язані виміри: часову ефективність, ефективність розгляду справ та економічний вплив. Часова ефективність – це здатність судової системи виробляти якісні рішення за мінімальний час. Вона є критичним показником функціонування гейткіпінг-інститутів, оскільки затримки в правосудді підривають довіру громадян та знижують ефективність всієї системи публічного управління. Дослідження Суду ЄС за період 1954-2017 років показує, що зростання кількості справ протягом 1970-1980-х років спричинило кризу перевантаження, коли один суд не міг ефективно обробляти всі категорії справ. Створення спеціалізованого Генерального суду в 1989 році для розгляду справ першої інстанції дозволило Суду ЄС зосередитися на апеляціях та складних питаннях права, відновивши баланс між якістю та швидкістю судових рішень (Yeung, Ovádek & Lampach, 2022, с. 217, 232). Ефективність розгляду справ безпосередньо відображає якість веберівських процедур формалізації. Таблиця показників правосуддя ЄС систематично відстежує

коефіцієнт розв'язання справ (clearance rate) як відношення між вирішеними та новими справами, а також кількість невирішених справ (The 2024 EU Justice Scoreboard, 2024). Цей зв'язок між процедурною формалізацією та результативністю демонструє економічний вимір ефективності судової бюрократії. Дослідження П. Капопулоса та А. Різоса 27 країн ЄС протягом 2010-2018 років довело, що країни з високим коефіцієнтом розв'язання справ (181,6% проти низького 55,6%) та мінімальним навантаженням невирішених справ (0,1 проти 6,3 на 100 жителів) мають статистично вище економічне зростання (Karapoulos & Rizos, 2024, с. 109-110, 125). Таким чином, веберівські принципи формалізації та професіоналізму в європейській судовій бюрократії прямо трансформуються в економічну ефективність через гейткіпінг-механізми контролю якості правосуддя.

Українська судова бюрократія демонструє контрастну картину часткової деформації веберівських принципів. На відміну від європейської системи з високими показниками ефективності, українські часові показники залишаються критичними. Строки розгляду справ у судах першої інстанції зросли з 138 днів у 2020-2021 роках, що майже втричі перевищує показники 2012 року (Minakov, 2024).

Водночас ефективність розгляду справ демонструє парадоксальну ситуацію. За даними Верховного Суду, у 2023 році суди розглянули значну кількість справ у всіх юрисдикціях (Кравченко, 2024). Проте ефективність підривається процедурними проблемами: кількість нерозглянутих справ досягла понад 40% від усіх зареєстрованих справ у 2022-2023 роках (Minakov, 2024), що контрастує з європейськими показниками швидкості розгляду. Кадровий дефіцит особливо критичний – станом на квітень 2023 року функціонувало лише близько 70% від штатної чисельності суддівських посад (Ковач, 2024, с.423, 430), що деформує веберівський принцип безперервності та раціональної організації.

Поряд з процедурними викликами, судово-опосередковані механізми стикаються з проблемою політичного втручання. Лише за дев'ять місяців 2023 року до Вищої ради правосуддя надійшло 130 повідомлень про втручання у діяльність суддів, що свідчить про деформацію веберівського принципу політичної

нейтральності (Ковач, 2024, с.425-426). Це підриває легітимність судових рішень та знижує ефективність всієї системи публічного управління.

Водночас ВАКС засвідчує можливість відновлення веберівських принципів у спеціалізованих структурах: рівень виконання завдань підвищився з 24% до 77%, демонструючи, що професійно відібрана судова бюрократія може функціонувати ефективно навіть в умовах загальної кризи системи (ВАКС, 2025). Цей контраст підтверджує ключову тезу: проблема не в неможливості реформування, а в селективному застосуванні європейських стандартів лише до окремих інституцій.

Демократичний вимір розкриває специфіку балансування ефективності та підзвітності в судовій бюрократії. Європейська судова бюрократія характеризується конструктивною амбівалентністю у балансуванні ефективності та підзвітності. Система створює довіру як результат ефективності – громадяни довіряють судовій бюрократії, оскільки вона виробляє передбачувані та якісні рішення. Навіть при варіативності національних показників європейські громадяни розуміють логіку функціонування судової бюрократії та довіряють їй. Механізм попередніх рішень забезпечує прозорий процес взаємодії між рівнями судової бюрократії, перетворюючи потенційну напругу між технократичністю та демократичністю на продуктивну співпрацю.

Таким чином, українська судова бюрократія характеризується деструктивною амбівалентністю у вигляді недовіри як причини неефективності. Понад дві третини українців не довіряють Верховному Суду (*DEJURE Foundation*. 2025), а більшість не довіряють судовій системі загалом (Судова реформа очима громадян, 2019). Ключові причини недовіри включають корупцію, залежність суддів від олігархів, платні рішення та взаємне покривання (Українці найбільше довіряють, 2021). Близько половини громадян не звертаються до судів через сумніви щодо справедливості, що підриває функціональність судово-опосередкованих механізмів публічного управління. Така ситуація демонструє кризу легітимності – коли формальні інституції існують, але громадяни їх уникають, що знижує ефективність всієї системи гейткіпінг-контролю за адміністративною діяльністю.

Водночас існує парадокс: безпосередні учасники судових процесів виявляють значно вище схвалення українських судів – понад 30% учасників схвалюють роботу судів, тоді як загальний рівень довіри становить лише 12% (A mere 12% trust, 2019). Це розбіжність пояснюється різними джерелами інформації: громадяни, які безпосередньо контактували з судами, оцінюють реальну якість процедур, тоді як широка громадськість формує думку переважно через медіа-висвітлення скандалів та корупційних справ. Такий парадокс вказує на проблему не стільки в технічній компетентності судової бюрократії, скільки в її публічній легітимності – навіть якісні судові рішення не компенсують кризи довіри, спричинену системними порушеннями та негативним іміджем.

Узагальнюючи результати порівняльного аналізу, можна констатувати принципові відмінності у функціонуванні судової бюрократії як гейткіпінг-інституту. Європейська модель характеризується конструктивною амбівалентністю – системою, де судова бюрократія успішно балансує між технократичною ефективністю та демократичною підзвітністю. Українська система характеризується деструктивною амбівалентністю – суперечністю між формальними процедурами та їх фактичним функціонуванням, що підриває як ефективність, так і легітимність. Разом з тим, досвід ВАКС та міжнародна підтримка свідчать про можливість створення ефективної судової бюрократії за умови комплексного реформування.

Для успішної трансформації українська судова бюрократія потребує інституційного переформатування (створення стабільних координаційних механізмів), функціонального відновлення (професіоналізація, деполітизація, ресурсне забезпечення) та демократичного оновлення (відновлення довіри через прозорість та підзвітність). Судово-опосередковані механізми мають потенціал стати каталізатором загальної трансформації українського публічного управління за умови розуміння судової бюрократії як ключового гейткіпінг-інституту сучасної демократії.

Тепер перейдемо до аналізу експертно-опосередкованих механізмів публічного управління ЄС та України. Так, системи експертно-опосередкованого управління в ЄС базуються на мережевій взаємодії між наднаціональними

агентствами та національними експертними інституціями. В якості прикладів, можна назвати Європейське агентство з лікарських засобів (EMA), Європейське агентство з безпечності харчових продуктів (EFSA) та інші галузеві структури. Вони поєднують функції незалежної оцінки, наукового консультування та нормативного нагляду. У межах ЄС діє принцип субсидіарності, що дозволяє залучати до розробки рішень експертів різних рівнів – як з Брюсселя, так і з національних центрів. Ключова перевага цієї моделі полягає у високому рівні автономії від політичного втручання. Завдяки процедурі peer-review, прозорості процесів та розвиненій системі підзвітності (зокрема через Європейський парламент і Рахункову палату ЄС), ці інституції діють як «незалежні арбітри».

Оцінки Європейського Рахункового суду свідчать, що діяльність європейських агентств демонструє високу ефективність у впровадженні науково-обґрунтованих рішень, особливо в регуляторних галузях, таких як охорона здоров'я, харчова безпека, екологія та фінансовий контроль. У спеціальному звіті 2023 року наголошується, що агентства відіграють дедалі важливішу роль у забезпеченні балансу між технічною компетентністю та політичною легітимністю рішень (European Court of Auditors, 2023)

В Україні експертно-опосередковані механізми мають фрагментарний характер. Найбільш наближені до європейських практик – аналітичні структури на кшталт Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), експертних рад при міністерствах, а також окремі наукові інституції Національної академії наук України. Однак системного характеру така взаємодія між експертами й органами влади не має.

Серед основних проблем, що характерні для сучасної української системи публічного управління та адміністрування, що зумовлені зокрема війною, є: відтік кадрів (brain drain), що значно послаблює національний експертний потенціал; недостатнє фінансування науково-аналітичної діяльності; а також висока політизованість прийняття рішень. Часто аналітичні центри не мають впливу на політику, якщо не відповідають короткостроковим інтересам політичного керівництва.

Разом з тим, попри зазначені труднощі, в Україні є тенденції до успішної адаптації європейського підходу до інституціоналізації експертного впливу, про що свідчать звіти відповідних європейських інституцій (European Commission, 2022; European Commission, 2023). Зокрема, створення незалежних регуляторних органів, таких як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), або Антимонопольний комітет України (АМКУ), стало спробою інтегрувати елементи європейського регуляторного досвіду. Ці органи, попри загрозу політичного тиску, мають необхідний потенціал і статус для забезпечення прозорості відповідних процедур та взаємодії з європейськими партнерами.

Європейська комісія у звітах в межах ініціативи SIGMA відзначала прогрес України у сфері створення регуляторного середовища, зокрема завдяки технічній допомозі та тиску умов макрофінансової допомоги (SIGMA, 2021). У 2023 році у рамках європейського семестру зафіксовано позитивні зрушення у сфері цифрового врядування, незалежності регуляторів та впровадженні оцінки впливу регуляторних актів.

Порівняння показує, що країни ЄС мають сталу інституційну архітектуру експертно-опосередкованого управління, яка дозволяє зменшувати політичні ризики та підвищувати якість публічних рішень. Ефективне функціонування експертно-опосередкованих механізмів в ЄС забезпечується наявністю чітко визначених процедур відбору експертів, їх правового статусу та незалежності. Наприклад, у структурі ЕМА діє спеціалізована мережа національних координаторів, що делегуються державами-членами на основі професійних критеріїв, а сама агенція несе відповідальність за узгодженість регуляторної практики в межах усього Європейського Союзу. Крім того, відкрите публічне обговорення проектів рішень також сприяє як їх легітимізації, так і максимальній адаптованості до реальних потреб суспільства.

На відміну від цього, в Україні відсутність усталених механізмів інтеграції незалежних експертів у процес прийняття управлінських рішень зумовлює певну інституційну крихкість. Значна частина дорадчих органів має формальний характер,

не забезпечуючи реального впливу на політику. При цьому, як засвідчують дослідження Центру політико-правових реформ, навіть незалежні регулятори, такі як НКРЕКП чи АМКУ, залишаються вразливими до політичного тиску, що ускладнює сталу реалізацію європейських практик.

Окремої уваги заслуговує роль міжнародних донорів та технічних місій, які у воєнний і повоєнний періоди відіграють роль «зовнішніх гейткіперів» в українській системі управління. Саме вони часто стають джерелом інституційного тиску для дотримання стандартів прозорості, участі громадськості та антикорупційної експертизи. У звітах SIGMA також наголошується на важливості подальшого формалізованого залучення аналітичних центрів, академічного середовища та професійних асоціацій до підготовки стратегічних документів.

Таким чином, перспективи розвитку експертно-опосередкованих механізмів в Україні безпосередньо залежать від інституціоналізації каналів впливу знання на політику, а також від формування культури управлінської підзвітності, в якій експертиза сприймається не як технічне доповнення, а як невід’ємний елемент демократичного процесу ухвалення рішень. Разом з тим, Україна має відповідні тенденції для розвитку подібної моделі. Позитивний приклад створення незалежних регуляторів свідчить про потенціал такої трансформації. Однак для повноцінного функціонування гейткіпінг-інститутів в українському контексті необхідна посилена інституційна підтримка, належне фінансування, а також механізми захисту від політичного втручання. Подальша імплементація європейських стандартів публічного управління в межах реформ, підтримуваних ЄС, є ключовим чинником сталого розвитку експертного компонента в управлінських рішеннях.

Ще одним аспектом порівняння європейських та українських практик публічного управління є участь громадськості у прийнятті управлінських рішень, адже громадсько-опосередковані механізми публічного управління набувають дедалі більшого значення в умовах політичної складності, зростання недовіри до традиційних інституцій та цифрової трансформації. Йдеться про такі форми участі громадян і організацій громадянського суспільства, які опосередковано впливають на ухвалення управлінських рішень – через консультації, петиції, цифрові

платформи, громадські ради, деліберативні формати тощо. Досвід Європейського Союзу та України демонструє різні шляхи інституціоналізації такої участі, що поєднують технологічні інновації з демократичним потенціалом.

Так, на наднаціональному рівні ЄС громадська участь стикається з низкою викликів. Основним серед них є так званий демократичний дефіцит – розрив між громадянами та інституціями ЄС, що зумовлюється складністю процедур і багаторівневою структурою європейського врядування. Згідно зі звітом Єврокомісії, лише 22% громадян ЄС вважають, що їхній голос має значення на рівні ЄС, порівняно з 62% на національному рівні (European Commission, 2022). Проте, у відповідь на ці виклики ЄС запровадив низку інновацій, зокрема цифрові платформи для громадського обговорення та механізм Європейської громадянської ініціативи (European Citizens' Initiative), який дозволяє запропонувати нове законодавство за умови збирання 1 мільйона підписів у щонайменше 7 країнах-членах (OECD, 2020).

Однак участь через ці інструменти часто обмежена: станом на 2023 рік лише шість ініціатив з понад 100 досягли стадії офіційного розгляду, і лише одна була повністю імплементована у вигляді законодавства (OECD, 2020). Це свідчить про символічний характер більшості механізмів участі.

На відміну від ЄС, Україна демонструє високий рівень цифрової активності громадян і впровадження інноваційних механізмів громадської участі. Прикладом є система ProZorro, яка, хоча і є інструментом публічних закупівель, реалізує громадсько-опосередкований контроль шляхом відкритості та можливості громадського моніторингу (Transparency International Ukraine, 2023).

Ще одним прикладом є механізм електронних петицій: за даними вебпорталу Президента України, з 2019 до середини 2024 року було подано 355 417 петицій, з яких понад 2 300 набрали необхідну кількість голосів (25 000) для розгляду (Єдиний вебпортал петицій Президента України. Статистика поданих петицій, 2019–2024). Це засвідчує активність громадян, хоча результативність розгляду залишається невисокою – приблизно 12% петицій було підтримано органами влади.

Також в Україні діє система громадських рад, що налічувала понад 500 таких рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади станом на 2023 рік. Їхній

потенціал визнається в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства (2021–2026), проте ефективність залишається обмеженою через низький рівень впливу на фінальні управлінські рішення (Національна стратегія сприяння розвитку, 2021).

В окремих аспектах саме Україна – країна, що перебуває в умовах війни – демонструє вищий рівень цифрової інноваційності у сфері участі, ніж країни ЄС. Наприклад, індекс розвитку цифрового уряду (EGDI) за версією ООН у 2022 році оцінив Україну вище за низку держав-членів ЄС, таких як Болгарія, Хорватія та Словаччина (United Nations, 2022). Згідно з дослідженнями громадських організацій, більшість користувачів ProZorro позитивно оцінюють її ефективність у сфері контролю за витратами публічних коштів. Це зумовлено як зовнішнім тиском (з боку донорів), так і внутрішнім запитом на прозорість.

Таким чином, порівняльний аналіз дозволяє констатувати, що незважаючи на значну інституційну базу участі в ЄС, механізми громадського впливу залишаються радше символічними; в Україні – спостерігається феномен випереджального впровадження цифрових інструментів участі, який, однак, не супроводжується належним рівнем управлінської реалізації. Обидва контексти потребують зміни управлінської культури – від формалізму до партнерства

Порівняльний аналіз бюрократичних систем України та ЄС через концепцію гейткіпінг-інститутів розкриває принципові відмінності у вирішенні суперечності між бюрократичною експертизою та демократичною підзвітністю.

Європейська система демонструє здатність перетворювати потенційні конфлікти між технократією та демократією на продуктивну взаємодію. Чіткий розподіл ролей між політичними інституціями та професійною бюрократією забезпечує високу ефективність. Європейська комісія функціонує як класична веберівська структура, забезпечуючи технічну основу для політичних рішень.

Українська система виявляє протилежну логіку. Домінування Верховної Ради над урядовою ініціативою призводить до інверсії веберівських принципів, коли політика витісняє професіоналізм. Щорічна реєстрація двох тисяч законопроектів при половині негативних експертних висновків свідчить про системну дисфункцію.

Судова сфера демонструє схожі проблеми: функціонування лише 70% штатної чисельності суддів та зростання строків розгляду справ утричі.

Водночас дослідження виявляє феномен селективної модернізації. Україна досягає успіхів у сферах з мінімальним політичним втручанням. Вищий антикорупційний суд підвищив рівень виконання завдань з 24% до 77%, система ProZorro створила ефективний механізм громадського контролю. За індексом цифрового уряду Україна випереджає низку країн ЄС, що свідчить про можливість створення «осередків професіоналізму» в межах загальної дисфункціональної системи.

Експертно-опосередковані механізми залишаються найслабшою ланкою української системи через фрагментарність структур, відтік кадрів та високу політизованість рішень. Міжнародні донори функціонують як зовнішні інститути-воротарі, компенсуючи слабкість внутрішніх механізмів, але створюють ризики залежності від зовнішніх детермінант.

Принципова відмінність полягає у моделях довіри. Європейська система створює довіру через ефективність, українська характеризується недовірою як причиною неефективності: понад дві третини громадян не довіряють Верховному Суду.

Таким чином, дослідження підтверджує, що механічне копіювання європейських процедур без зміни бюрократичної культури призводить до псевдореформ. Успішна трансформація потребує формування професійного етосу державної служби, захищеного від політичного свавілля але підзвітного демократичним інституціям. Україна має можливість використати досягнення у цифровізації та громадській участі як компенсатор інституційної слабкості, поєднавши європейські стандарти з інноваційними формами електронної демократії. Відтак, потенціал для сталого розвитку публічного управління в Україні є, проте його реалізація залежить від комплексного підходу – як інституційного, так і культурного. Відмова від формального імітаційного управління на користь участі, експертизи й відповідальності є ключовим чинником якісного прориву.

Висновки до розділу 2

Дослідження європейського досвіду публічного управління та адміністрування розкриває складну динаміку формування єдиного адміністративного простору через поступову конвергенцію національних систем із загальноєвропейськими принципами врядування. Європейський адміністративний простір постає як система принципів, стандартів та практик, що забезпечує зближення національних адміністративних систем через механізми правової гармонізації та взаємного навчання. Водночас критичний аналіз сучасного стану ЄС засвідчує, що європейська бюрократична модель не є досконалою: проблеми «бюрократичного паралічу» Брюсселя, уповільнення процедур ухвалення рішень в умовах розширення ЄС та надмірна регуляторна складність свідчать про те, що європейський досвід має розглядатися не як ідеальна модель для копіювання, а як джерело критичного аналізу, що дозволяє Україні уникнути вже виявлених помилок та запропонувати власні інноваційні рішення.

Аналіз трансформаційних процесів у країнах Центральної та Східної Європи демонструє чотиристадійну еволюцію публічного управління від демонтажу командно-адміністративної системи до формування сучасних цифрових моделей врядування. Порівняння конкретних адміністративних показників – зокрема, динаміки індексу ефективності урядування Світового банку (WGI) та оцінок SIGMA/OECD – для Польщі, Естонії, Чехії та України засвідчує, що країни з найбільш послідовною стратегією впровадження веберівських стандартів професійної державної служби демонструють суттєво вищі показники інституційної спроможності. Зокрема, Естонія, що поєднала професіоналізацію публічної служби з радикальною цифровізацією, досягла одного з найвищих показників ефективності урядування серед посткомуністичних країн, тоді як Україна залишається у нижній частині рейтингу, що корелює з проблемами непослідовності реформ та політизації кадрових процедур.

Системний аналіз п'яти принципів європейського врядування виявляє фундаментальну трансформацію розуміння ролі бюрократичних процедур у

демократичному суспільстві. Принципи відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості створюють складну систему інституційного балансування через механізми гейткіпінг-інститутів. Кожен принцип демонструє специфічні форми продуктивної напруги між бюрократичною раціональністю та демократичною легітимністю. Важливо уточнити, що ця «напруга» не суперечить спростуванню їхнього протиставлення: мова йде не про антагонізм, а про діалектичну взаємозалежність, де ефективність та підзвітність взаємно зумовлюють одна одну, потребуючи постійного інституційного калібрування через конкретні адміністративні процедури.

Відкритість трансформує традиційну модель закритої бюрократії, вимагаючи активної комунікації з громадськістю без втрати професійної компетентності. Участь створює ситуацію, коли організації громадянського суспільства та мережеві структури (волонтерські рухи, міжнародні донорські організації) повинні дотримуватися адміністративних стандартів для ефективної взаємодії з бюрократичною системою. Підзвітність перетворює бюрократичну компетентність у технічну основу демократичного контролю, створюючи взаємозалежність між професіоналізмом та демократичним наглядом через конкретні процедурні механізми – від оцінки регуляторного впливу до парламентського контролю та адміністративного судочинства.

Ефективність вимагає поєднання експертного знання з політичною відповідальністю через систему регулятивних агенцій та ко-регулятивних підходів. Європейський досвід засвідчує взаємну залежність бюрократичної ефективності та демократичної підзвітності у складній наднаціональній системі врядування, водночас виявляючи її обмеження – уповільнення процедур ухвалення рішень, конфлікти між наднаціональним та національним рівнями управління, «дефіцит демократії» в інституціях ЄС.

Порівняльний аналіз бюрократичних систем України та ЄС через концепцію гейткіпінг-інститутів розкриває принципові відмінності у вирішенні суперечності між професійною експертизою та демократичною підзвітністю. Європейська бюрократична система демонструє здатність перетворювати потенційні конфлікти

між технократією та демократією на продуктивну взаємодію через чіткий розподіл ролей між політичними інституціями та професійною бюрократією, що підтверджується конкретними адміністративними показниками та індикаторами SIGMA.

Аналіз законодавчо-опосередкованих механізмів публічного управління виявляє фундаментальну різницю в організації взаємодії між політичними інституціями та бюрократичним апаратом. Європейська модель успішно поєднує демократичну легітимність із професійною компетентністю через функціональний розподіл ролей, де Європейська комісія забезпечує експертну основу для політичних рішень парламенту та ради. Українська система демонструє протилежну логіку домінування парламенту над урядовою ініціативою, що призводить до інверсії принципів професійної державної служби та системних дисфункцій у якості законодавства. Саме цей механізм визначено як «блокуючий» у системі гейткіпінг-інститутів, оскільки він перешкоджає трансформації експертних рекомендацій у відповідні управлінські рішення.

Судово-опосередковані механізми публічного управління розкривають контрастні моделі організації правового контролю та їх сприйняття громадянами як ключового фактора інституційної спроможності. Європейський Суд створив унікальну архітектуру багаторівневого судового федералізму, що забезпечує високий рівень довіри громадян, який підтверджується відповідними показниками Євробарометра. Українська судова система характеризується фрагментованою архітектурою з кризою координації, що проявляється через кадровий дефіцит, зростання строків розгляду справ та систематичне політичне втручання. Критично низький рівень довіри громадян до судової системи (за даними соціологічних досліджень – менше 20%) підриває ефективність всіх судово-опосередкованих механізмів публічного управління. Водночас функціонування спеціалізованих антикорупційних судів (БАКС) засвідчує можливість відновлення професійних стандартів за умови належного інституційного дизайну та захищеності від надмірного політичного впливу.

Українська бюрократична система виявляє феномен асиметричного інституційного розвитку, коли найкращі результати досягаються у громадсько-опосередкованих механізмах публічного управління порівняно з класичними бюрократичними структурами. Найяскравішим проявом української специфіки є селективна модернізація через створення «осередків професіоналізму» у сферах з мінімальним політичним втручанням. Цифровізація публічних послуг, система електронних закупівель та механізми громадської участі засвідчують можливість досягнення європейських стандартів навіть у несприятливому інституційному середовищі. Це «проривні» гейткіпінг-механізми, які демонструють потенціал для масштабування на інші сфери публічного управління.

Експертно-опосередковані механізми публічного управління залишаються найслабшою ланкою українського адміністративного апарату, що зумовлює критичну залежність від міжнародних донорів як зовнішніх інститутів-воротарів. Такі організації компенсують слабкість внутрішніх механізмів контролю якості адміністративних рішень, але створюють ризики нестійкості реформ через надмірну залежність від зовнішніх детермінант. Взаємодія з мережевими структурами – волонтерським рухом, міжнародними донорами, аналітичними центрами – стає критично важливим компенсаторним механізмом, без якого бюрократична система в умовах війни не здатна забезпечити адекватний рівень інституційної спроможності.

Принципова відмінність між системами полягає у моделях формування довіри. Європейська бюрократична система створює довіру через ефективність, де передбачуваність та якість рішень стають основою легітимності, що підтверджується порівняльними даними WGI та Євробарометра. Українська ситуація характеризується інституційною недовірою як наслідком неефективності адміністративних процедур, що підриває функціональність всіх типів гейткіпінг-механізмів. Парадокс безпосередньої участі розкриває розбіжність між реальною якістю інституційних процедур та їх публічним сприйняттям.

Дослідження підтверджує неефективність механічного копіювання європейських процедур без трансформації бюрократичної культури та адміністративних практик. Успішне реформування потребує комплексного підходу,

що поєднує інституційні зміни із формуванням професійного етосу публічної служби та впровадженням конкретних управлінських алгоритмів дебюрократизації та сервісної орієнтації. Україна має унікальну можливість використати досягнення у цифровізації та громадській участі як компенсатор традиційної інституційної слабкості, створивши інноваційну модель публічного управління, яка інтегрує європейські стандарти з власними «проривними» рішеннями, зокрема в царині електронної демократії та взаємодії з мережевими структурами громадянського суспільства.

Таким чином, концептуальне значення даного аналізу полягає у виявленні моделі врядування, де діалектична взаємозалежність бюрократичних процедур та демократичної підзвітності стає необхідною умовою ефективного функціонування системи публічного управління та адміністрування. Це має принципове значення для розуміння перспектив реформування публічного управління в Україні, де така взаємозалежність набуває специфічного прояву через поєднання прискореної цифровізації, інтеграційних зобов'язань та управлінських викликів воєнного часу.

РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕРНІЗАЦІЯ БЮРОКРАТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

3.1. Ефективність бюрократичної системи України в контексті принципів належного врядування ЄС

Трансформація української системи публічного управління у напрямку європейських стандартів потребує комплексної діагностики її поточного стану через призму критеріїв, що довели свою ефективність у демократичних країнах Європи. Відтак, методологічною основою такого аналізу нами визначено п'ять принципів європейського врядування, сформульованих у Білій книзі 2001 року: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість, які становлять нормативну рамку для оцінки якості демократичного врядування. Ці принципи не є абстрактними ідеалами, а практичними стандартами, що «підтримують демократію та верховенство права в державах-членах, і застосовуються на всіх рівнях управління» (European governance - A white paper, 2001, с. 7).

Концепція гейткіпінг-інститутів, розроблена на основі праць Й. Олсена, забезпечує аналітичний інструментарій для структурування дослідження механізмів реалізації цих принципів через складну мережу інституційних посередників: законодавчо-опосередковані механізми (через парламентські структури), судово-опосередковані (через систему правового контролю), експертно-опосередковані (через наукові та аналітичні установи) та громадсько-опосередковані механізми (через організації громадянського суспільства). Така типологія дозволяє проаналізувати, як саме українська бюрократична система взаємодіє з різними суспільними акторами при реалізації кожного з європейських принципів.

Веберівські принципи раціональної бюрократії – ієрархічність, формалізація, професійна компетентність та безперервність функціонування – слугують теоретичною основою для розуміння професійних стандартів, які повинна забезпечувати ефективна система публічного управління. Поєднання цих трьох підходів створює багатовимірну аналітичну матрицю: європейські принципи

визначають демократичні критерії оцінки, гейткіпінг-інститути розкривають механізми їх реалізації, а веберівські характеристики забезпечують професійний вимір аналізу ефективності бюрократичних процедур.

Першочергову увагу варто приділити принципу відкритості як основі довіри до публічної влади та передумові прозорості управлінських рішень. Реалізація принципу відкритості в українській системі публічного управління демонструє фундаментальну трансформацію взаємодії між бюрократичним апаратом та громадянами. В українській адміністративній традиції принцип відкритості дедалі більше пов'язується не лише з наданням інформації, а з внутрішньою готовністю влади до діалогу, до прийняття публічної критики та динамічного реагування на суспільні потреби, що принципово відрізняється від моделі закритої управлінської ієрархії (Горбата, 2018, с. 29). Вагомість впровадження відкритості полягає в тому, що вона створює легітимізацію публічних органів і влади загалом, тобто формує довіру до державних інституцій.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» (Про доступ до публічної інформації, 2011) створив правову основу для кардинальної зміни інформаційної політики органів влади. Порівняно з європейськими стандартами український закон містить чимало прогресивних положень. Проте практична реалізація принципу відкритості демонструє критичні недоліки: станом на березень 2024 року Індекс якості відкритих даних в Україні становить лише 42%, тобто більшість державних інформаційних ресурсів не відповідають міжнародним вимогам відкритості (Податкова, 2024). Водночас лідерами за якістю даних залишаються Верховна Рада України, Державна судова адміністрація, Міністерство юстиції та МВС, тоді як найбільш закритими є Державна податкова служба, Мінекономіки та МОЗ, що свідчить про амбівалентну роль бюрократії у забезпеченні відкритості (Податкова, 2024).

Статистика застосування закону виявляє неоднозначні результати у його реалізації. За даними комплексного дослідження Секретаріату Кабінету Міністрів України, за період 2019-2023 років органи влади отримали 591 тис. запитів на публічну інформацію, з яких у 2023 році надійшло 170 тис. запитів – це абсолютний

максимум за п'ять років та зростання на 118% порівняно з попереднім роком (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2024, с. 9). При цьому 94% запитів отримують відповіді по суті запитів, а частка відмов становить лише 6%, що формально свідчить про високу ефективність системи. Спостерігаються позитивні зміни у структурі відмов: частка відмов через обмежений доступ скоротилася з 36% у 2019 р. до 18-19% у 2022-2023 рр., відмови щодо конфіденційної інформації зменшилися з 19% до 12%, а відмови через службову інформацію - з 17% до 6-7% (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2024, с. 20). Ці показники свідчать про покращення відкритості органів влади при збереженні структурних недоліків у функціонуванні системи доступу до публічної інформації.

Електронні системи стали чинником забезпечення відкритості публічного управління, створивши якісно нові можливості для громадського контролю. Система ProZorro докорінно змінила сферу публічних закупівель, здійснивши понад 2 мільйони конкурентних закупівель за період 2016-2023 років із середньою економією понад 5-10% бюджетних коштів (із загальною економією 190 млрд грн) (Бігун, 2022; Підсумки публічних закупівель, 2023). Правовою основою для такої трансформації став Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 2015 року, який встановив обов'язкове оприлюднення інформації про використання бюджетних коштів та створив передумови для розвитку електронних платформ прозорості (Про відкритість використання публічних коштів : Закон України, 2015)

Успіх ProZorro спонукав до поширення цифрових механізмів прозорості на інші сфери публічного управління. Платформа «Дія» розширила принципи відкритості на сферу адміністративних послуг, охопивши близько 19-20 мільйонів активних користувачів станом на кінець 2023 року та запустивши 39 нових сервісів протягом року (Мінцифри - підсумки, 2024). Цифровізація публічних послуг створила мультиплікативний ефект для загального рівня відкритості публічного управління. За результатами європейського рейтингу Open Data Maturity 2023, Україна посіла 3-тє місце серед 35 країн із рівнем зрілості відкритих даних 96%, що є одним із найкращих результатів в Європі попри умови війни (TAPAS, 2023).

Ефективність цифрових механізмів полягає у фундаментальній зміні логіки взаємодії між бюрократією та громадянами, системній здатності усувати корупційні ризики. Автоматизація процесів усуває традиційні джерела непрозорості — суб'єктивність посадовців, можливості для маніпулювання інформацією та відомчі інтереси щодо приховування неефективності, створюючи об'єктивну основу для громадського контролю.

Судова практика з питань доступу до публічної інформації демонструє поступове розширення меж відкритості через судово-опосередковані механізми. Згідно з аналітичним звітом Платформи прав людини, у 2022–2024 роках виявлено понад 1 800 судових рішень щодо відмов у доступі до публічної інформації з яких 68% були ухвалені на користь запитувачів (Вдовенко, Гринишак, Воробйов і Васильняк, 2025, с.10). Це свідчить про ефективність судового захисту як компенсаторного механізму в умовах обмеженої інституційної відкритості. Водночас сам факт судового рішення не гарантує реального доступу: розпорядники часто ухиляються від його виконання або формально реагують, надаючи неповну інформацію, що зводить результативність рішень до символічного рівня (Вдовенко, Гринишак, Воробйов і Васильняк, 2025, с.10). Отже маємо формальне визнання правових вимог при фактичному опорі їх реалізації. Судово-опосередковані механізми залишаються найефективнішим інструментом примусу до відкритості, компенсуючи недовіру інших форм контролю та створюючи правові прецеденти для розширення меж публічної прозорості.

Громадські організації відіграють ключову роль у забезпеченні відкритості. У 2023 році громадські організації та медіа активно вимагали від влади відновити доступ до державних реєстрів та публічної інформації, яку було обмежено під час воєнного стану (Мельник, 2023). Адже на практиці чиновники нерідко посиляються на безпекові ризики без достатнього обґрунтування, що демонструє переважання формального підходу над змістовним. Без постійного тиску громадянського суспільства бюрократичний апарат використовує кризові обставини для уникнення публічної підзвітності у ситуаціях із підвищеним репутаційним ризиком, повертаючись до традиційних практик контролю інформації.

Принцип відкритості в українській бюрократичній системі частково реалізований через законодавчі та цифрові інструменти, однак ефективність залишається селективною. У порівнянні з європейськими стандартами, українське законодавство демонструє високий рівень формального наближення, але практична реалізація наштовхується на бар'єри адміністративної культури. Аналіз реалізації принципу відкритості в українській бюрократичній системі виявляє, що найкритичнішим є громадсько-опосередкований механізм. Без громадського контролю навіть найпрогресивніші законодавчі норми та цифрові технології залишаються формальними інструментами без реального впливу на культуру відкритості. Разом із тим, зберігаються рудименти адміністративної замкненості, що перешкоджають реальній відкритості: українська бюрократія досі тяжіє до ієрархічності й обмеженої комунікації з громадськістю, попри формальні зобов'язання прозорості (Вожол, 2024, с. 10). Рекомендації щодо подальшого розвитку повинні зосереджуватися на посиленні інституційної спроможності громадських організацій для ефективного контролю за дотриманням принципу відкритості з одночасним розвитком правових механізмів примусового виконання рішень про надання публічної інформації.

Реалізація принципу відкритості створює необхідні передумови для ефективного функціонування наступного європейського принципу – участі громадян у публічному управлінні, оскільки доступ до інформації є базовою умовою для змістовного залучення громадськості до формування державної політики. Принцип участі в українській системі публічного управління характеризується складною взаємодією між формальними механізмами залучення громадян та їх реальним впливом на якість публічних послуг та управлінських рішень.

Постанова Кабінету Міністрів України 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» створила інституційну платформу для участі громадськості у формуванні державної політики, встановивши обов'язок (а не дискреційне повноваження) органів влади щодо створення громадських рад (Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України, 2010;

Кузнецов, 2024, с. 610). Станом на I квартал 2024 року функціонувало 64 громадські ради при центральних органах влади. З них 12 при міністерствах та 20 при обласних військових адміністраціях, 27 органів виконавчої влади не мають громадських рад (Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом I кварталу 2024 року, 2024). Попри формальну наявність п'яти функцій рад – консультаційної, ініціювання розгляду, моніторингу, інформаційної та посередницької (Кузнецов, 2024, с. 612), оцінка SIGMA фіксує критично низький рівень якості публічних консультацій (1 з 5 балів) через нечіткі процедури та відсутність контролю (OECD, 2024, с. 148–149). У 2022–2024 роках активність громадських рад суттєво знизилася через менше засідань, зменшення кількості публічних заходів та епізодичність розгляду проектів актів, натомість органи влади частіше створювали тимчасові спеціально створені платформи під конкретні завдання (Андрійчук, 2024, с. 10–11), що свідчить про використання законодавчо-опосередкованого механізму переважно для формальної легітимізації рішень без реального діалогу з громадськістю.

Електронні петиції є наймасовішим інструментом прямої участі громадян у публічному управлінні, але їхній вплив на політику залишається обмеженим. За офіційними даними Офісу Президента України (2015–2022 рр.), подано понад 107 тис. е-петицій. Поріг у 25 тис. підписів подолали понад 220 петицій, на більшість з них надано відповіді (Офіс Президента України. Лист-відповідь, 2022). У 2023 році Рух ЧЕСНО зафіксував рекорд — понад 1,1 тис. петицій до Президента подолали поріг, проте лише близько 10 % отримали офіційні відповіді станом на січень 2024 р. (Олійник, 2024). Для Верховної Ради у воєнний час Лабораторія законодавчих ініціатив зафіксувала лише чотири петиції, що подолали поріг, причому реальні кроки було здійснено лише за однією (Коли влада слухає: успішні кейси петицій в Україні, 2025). Аналіз ефективності показує, що навіть у випадках подолання порогу більшість петицій завершується формальними відповідями без змін політики. Успішними є переважно ті, що поєднують чітку вимогу, відповідність повноваженням адресата та висвітлення у ЗМІ, як-от обмеження онлайн-казино, відкриття декларацій посадовців чи впровадження жіночих купе в Укрзалізниці. Це

свідчить, що петиції можуть впливати на управлінські рішення, але їхня роль як інструменту участі значною мірою залежить від політичної волі та інституційної готовності органів влади до реагування. Вони ефективні переважно як механізм привернення уваги до суспільно важливих питань, однак для їхнього перетворення на реальні управлінські зміни необхідні більш чіткі процедури розгляду, механізми контролю за виконанням рішень та інституційна готовність влади до партнерського діалогу з громадянами.

Система електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів функціонує через єдиний веб-портал regulation.gov.ua, але демонструє парадокс високої формальної активності при низькій реальній ефективності. За офіційним звітом Секретаріату Кабінету Міністрів України за IV квартал 2024 року консультації проводили 76 органів виконавчої влади; загалом проведено 748 публічних заходів, розглянуто 638 питань і оприлюднено 1 042 проекти для громадського обговорення (Кабінет Міністрів України, 2025). Проте якість цих консультацій викликає серйозні сумніви: у середньому на кожен проект надходило лише 3–4 коментарі, понад половина обговорень проводилася за скороченими строками 5-10 днів, близько 40% проектів не супроводжувалися поясненнями щодо мети та очікуваних наслідків. Критичною проблемою є відсутність зворотного зв'язку: майже третина органів влади взагалі не повідомляє про врахування громадських пропозицій, а офіційна звітність не містить ключових метрик ефективності – частки врахованих рекомендацій чи впливу на кінцеві рішення (Публічні консультації як інструмент участі громадськості у державному управлінні, 2025). Така практика перетворює законодавчо-опосередкований механізм участі на ритуальну процедуру, де бюрократичний апарат формально дотримується європейських стандартів консультацій, уникаючи їх змістовного наповнення через відсутність обов'язкових процедур врахування громадських пропозицій.

У контексті принципу участі найстійкіший вплив на зміст державних рішень забезпечує експертно-опосередкована участь через неурядові організації (НУО) та аналітичні центри (*think tanks*). Їхня базова функція — досліджувати суспільно

важливі проблеми та пропонувати адресні рекомендації суб'єктам публічної політики. В українських умовах роль аналітичних центрів після Революції Гідності еволюціонувала від переважно позаінституційної критики до партнерства з органами влади у формуванні політик, попри сталі бар'єри (фінансування, кадрові й комунікаційні обмеження) (Львова & Ляшенко, 2023, с. 79–80). У період повномасштабної війни така експертна участь сфокусувалася на високотехнічних напрямках — національна безпека, протидія дезінформації, відбудова, економічна політика, місцеве самоврядування, запобігання корупції — що підсилює якість державних рішень у складних сферах (Громадська, 2024, с. 616–617). Легітимність такої участі підкріплює висока суспільна підтримка НУО: після 24.02.2022 частка респондентів, які позитивно оцінюють їхню діяльність, зростає до 90 % (Кондратенко, 2023, с. 39). Водночас для стабільного ефекту потрібні інституціоналізовані канали взаємодії: дослідження фіксують як типові вузькі місця (низький запит органів влади на аналітичний продукт і комунікаційні розриви), так і рецепт їх мінімізації через регулярну співпрацю з урядом, бізнесом і міжнародними організаціями.

Обмежена ефективність громадської участі в українській системі публічного управління зумовлена переважно структурними факторами організації державної служби, а не негативним ставленням службовців до взаємодії з громадськістю. За результатами опитування Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) 2023 року, серед державних службовців, чий посадові обов'язки включають контакти з громадськістю, більшість оцінює таку взаємодію як «легку» або нейтральну (відповідно 29 % і 26 %), а «важкою» її вважають лише 5 %. Водночас для значної частини ця взаємодія взагалі не передбачена посадою («моя робота не передбачає» — 30 %, «в органі немає таких посад/не передбачено» — 10,0 %) (Державна служба в Україні: ваша точка зору, 2023, с. 37–38). Інше дослідження НАДС фіксує різке зростання службового навантаження: 73 % респондентів повідомили, що за останній рік воно збільшилося, що об'єктивно зменшує можливості для якісних консультацій і підштовхує сприйняття громадської участі як «додаткового завдання», а не як складової системного врядування (Державна

служба в Україні: ваша точка зору, 2023, с. 39). На рівні нормативних рамок зберігаються й інституційні обмеження: Європейська комісія у *Звіті про Україну — 2023 (Ukraine 2023 Report)* підкреслює потребу вдосконалити механізми діалогу та консультацій уряду з організаціями громадянського суспільства й завершити ухвалення закону про публічні консультації, який після першого читання у 2021 році досі не прийнято, що ускладнює стандартизацію процедур участі на рівні виконавчої влади (Commission Staff Working Document, 2023, с. 14–15).

Дослідження принципу участі в українській бюрократичній системі демонструє кардинальну асиметрію ефективності між чотирма типами гейткіпінг-механізмів, з домінуючою роллю експертно-опосередкованого механізму як найефективнішого каналу впливу громадськості на державну політику. Законодавчо-опосередковані (громадські ради, електронні консультації) та громадсько-опосередковані механізми (електронні петиції) виявляються переважно формальними інструментами легітимізації, що забезпечують видимість участі без змістовного впливу на управлінські рішення. Натомість професійні аналітичні центри та спеціалізовані НУО забезпечують найбільш релевантні та технічно компетентні пропозиції, які мають значно вищу ймовірність врахування порівняно з масовими формами участі. Амбівалентність української бюрократії проявляється не у свідомому опорі демократичним процедурам, а у структурних обмеженнях організації державної служби та готовності співпрацювати виключно з експертними структурами, визнаючи їхню здатність надавати професійну підтримку у вирішенні складних завдань.

Важливою проблемою залишається відсутність у більшості офіційних звітів ключових показників ефективності, зокрема частки врахованих рекомендацій, що ускладнює об'єктивну оцінку результативності різних інструментів участі. Стратегічні рекомендації щодо розвитку принципу участі мають зосереджуватися на інституціоналізації експертної участі через створення постійних консультативних структур при ключових органах влади та одночасному розвитку системи вимірювання й оприлюднення показників врахування пропозицій громадськості, що забезпечить більшу прозорість та підзвітність процесу ухвалення рішень в умовах,

коли експертно-опосередкований механізм залишається єдиним практично ефективним каналом громадського впливу на публічне управління.

Участь громадян у формуванні публічного управління та адміністрування природно веде до питання підзвітності та якості її реалізації. Підзвітність охоплює як ясність ролей і відповідальності конкретних суб'єктів за управлінські рішення, так і створення дієвих механізмів, через які громадяни можуть впливати на якість отриманих послуг та притягувати до відповідальності посадовців за неналежне виконання обов'язків. Ключовою проблемою української системи є те, що громадяни часто не розуміють, хто насправді відповідає за конкретні рішення та як добитися реального усунення порушень.

Адміністративне судочинство як механізм підзвітності демонструє суперечливі тенденції у своєму розвитку. Незважаючи на зменшення кількості справ з 604 тисяч у 2023 році до 508 тисяч у 2024 році, ефективність системи погіршилася: середні строки розгляду зросли з 80 до 100 днів, а частка нерозглянутих справ збільшилася з 20% до майже 33% (Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2023 році, 2024, с. 3, 7–8; Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році, 2025, с. 3, 9–10). Паралельно знизилася результативність судового захисту: якщо у 2023 році 78% вимог задовольнялися, то у 2024-му цей показник впав до 71% (Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році, 2025, с. 11, 13). Водночас спостерігається значна диференціація ефективності за категоріями: у 2023 році соціальні та податкові спори мали значно вищі показники задоволення вимог, тоді як у справах щодо громадського порядку, примусового виконання рішень, містобудування чи захисту політичних і громадянських прав частка позитивних рішень була суттєво нижчою (Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році, 2025, с. 12, 13). Ці показники прямо відображають здатність судової системи забезпечувати реальну підзвітність органів влади, оскільки вони демонструють, наскільки ефективно адміністративні суди можуть примушувати бюрократичний апарат до дотримання закону та відновлення порушених прав громадян. Селективна ефективність підтверджує спроможність

судового контролю у технічних питаннях, але виявляє системні обмеження у сферах з високою дискреційністю управлінських рішень. Адміністративне судочинство залишається найдієвішим правовим інструментом забезпечення підзвітності, хоча потребує процедурних удосконалень для підвищення оперативності та однаковості захисту в усіх категоріях справ.

Парламентський контроль демонструє структурні недоліки у забезпеченні підзвітності виконавчої влади через відсутність ефективних процедур перетворення результатів аудиту на конкретні управлінські рішення. За оцінкою SIGMA, Верховна Рада не має сталої процедурної практики розгляду звітів Рахункової палати в комітетах і на пленарних засіданнях, що зменшує ймовірність реального впливу аудиторських висновків на якість публічного управління (OECD, 2024, с. 154–155). Результативність цього механізму підзвітності знижується: частка виконаних урядом рекомендацій Рахункової палати скоротилася з близько 80% у 2021 році до приблизно двох третин у 2022 році (OECD, 2024, с. 126). Додатково ослаблюють ефективність парламентського контролю недостатні правові гарантії незалежності Рахункової палати: Конституція не закріплює її статус на рівні міжнародних стандартів ISSAI, а бюджетна автономія обмежується загальними процедурами формування запитів (OECD, 2024, с. 205–210). Ці недоліки створюють розрив у «ланцюзі підзвітності», коли навіть якісний аудит не призводить до системних змін у роботі органів виконавчої влади через відсутність обов'язкових механізмів реагування на виявлені порушення.

Антикорупційні інститути (НАБУ, САП, ВАКС) сформували найстабільніший канал забезпечення підзвітності у сфері боротьби з високопосадовою корупцією, хоча їхній системний вплив залишається селективним. Європейська комісія відзначає «історично високий» доробок за кількістю обвинувальних актів і вироків у справах високого рівня, водночас фіксуючи структурні дефіцити: повільне впровадження спільної електронної системи управління провадженнями (e-case), потребу в додаткових суддях ВАКС та відсутність у НАБУ автономного перехоплення телекомунікацій (прослуховування) (Commission Staff Working Document, 2024, с. 34–35). Фактичні результати демонструють збереження

інтенсивності роботи: у першому півріччі 2025 року САП та НАБУ повідомили про підозру 115 особам і направили до суду 69 обвинувальних актів щодо 154 осіб (Національне антикорупційне бюро України, 2025, с. 5). Судова ланка підтверджує спроможність доводити справи до завершення, але з відчутними часовими затримками: у 2024 році ВАКС розглянув 88 кримінальних проваджень при середній тривалості 618 днів, залишивши нерозглянутими 287 проваджень щодо 749 осіб (Аналіз здійснення судочинства Вищим антикорупційним судом у 2024 році, 2025, с. 7). Зовнішня незалежна оцінка 2025 року визначила діяльність НАБУ як «помірно ефективну» з «достатньою ефективністю» у виявленні корупції, але з прогалинами у внутрішньому контролі та ризиками витоків інформації (Ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро України, 2025, с. 6, 11). Ці інститути становлять «острів ефективності» підзвітності через здатність створювати вимірювані правові наслідки, однак для масштабування ефекту потребують процесуальних та ресурсних підсилень для скорочення строків розгляду справ.

Антикорупційні інституції демонструють, що поєднання спеціалізації, кадрового відбору та інституційної автономії здатне створювати реальні правові наслідки для порушників, проте ефективність підзвітності значною мірою залежить від ширшого управлінського контексту. Однією з ключових системних вразливостей залишається проблема «подвійної підзвітності» – підпорядкованості державних службовців одночасно політичному керівництву та професійним стандартам. Європейська комісія фіксує, що з початку пандемії COVID-19 конкурсний добір фактично не застосовується, а широке використання позаконкурсних призначень знижує стабільність корпусу держслужбовців; стратегічні напрями у міністерствах часто координують політичні заступники міністрів, а не професійно відібрані державні секретарі (Commission Staff Working Document, 2024, с. 26–27). Оцінка програми SIGMA підтверджує системний відкат від меритократії: у 2020–2023 рр. конкурсний добір застосовувався лише сумарно 16 місяців, індикатор «меритократія та ефективність добору» у 2023 р. отримав 0 з 5, а попередні роки позначені політично вмотивованими звільненнями керівних кадрів (OECD, 2024, с. 79, 87).

На рівні практик «прямого примусу» картина не виглядає масовою, але показує системну вразливість (Опитування Національного агентства України з питань державної служби): 10 % респондентів отримували протизаконні або неетичні вказівки, причому у 63 % випадків це траплялося раз чи двічі на рік (Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури, 2023, с. 61–62). Водночас 80 % опитаних вважають себе достатньо захищеними від виконання незаконних вимог, а 44 % готові анонімно повідомляти про корупцію (Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури, 2023, с. 60). Це свідчить, що масової практики примусу немає, проте структурна вразливість зберігається, створюючи ризики вибіркового політичного впливу на управлінські рішення. Сукупно це вказує, що «подвійна підзвітність» в Україні постає як структурна вразливість, зумовлена політизацією верхніх управлінських рівнів і послабленням меритократичних процедур у воєнний період, що підриває професійну автономію бюрократії та створює ризики вибіркового впливу на рішення.

У наявній конфігурації каналів підзвітності провідну, системоутворювальну роль відіграє судово-опосередкований механізм. Саме адміністративне судочинство має найширше предметне охоплення, перетворює порушення на юридично зобов'язувальні рішення й надає інструменти їх примусового виконання. Спеціалізований антикорупційний трек (НАБУ, САП, ВАКС) – це критично важливий співголовний механізм у своїй ніші: це «острів ефективності» з реальними вироками та відшкодуваннями. Виявлена «подвійна підзвітність» є насамперед наслідком збоїв у законодавчо-опосередкованому механізмі (кадрові правила і внутрішня організація міністерств), який має бути первинним «фільтром» для захисту професійної автономії служби. Загалом парламентський контроль нині лишається допоміжною й найслабшою ланкою, рідко перетворюючи виявлені проблеми на зобов'язувальні управлінські рішення. Отже, практична реалізація принципу підзвітності спирається на зв'язку: адміністративні суди як базовий системний «гейткіпер» і антикорупційні інституції як вузькоспеціалізований прискорювач відповідальності, тоді як посилення парламентського нагляду є необхідною умовою для змикання всього «ланцюга підзвітності».

Перейдемо до наступного принципу. Механізми підзвітності, попри їхню критичну важливість для контролю за діяльністю органів влади, виявляють системну проблему фрагментованості української бюрократичної системи. Ця фрагментація відображає ширшу структурну проблему – критичну слабкість механізмів узгодженості між різними органами влади та рівнями управління.

Принцип узгодженості у європейському розумінні виходить далеко за межі координації між відомствами – це метапринцип, що вимагає від бюрократичної системи діяти проти власної секторальної природи заради створення логічних та зрозумілих політик (*European governance - A white paper, 2001*, с. 8). Саме нездатність до узгодженості робить українську бюрократичну систему структурно неефективною: замість синергії різних елементів публічного управління часто маємо їх взаємне блокування, що перетворює державу з провайдера послуг на генератора перешкод. Це створює специфічне поле для аналізу: формальна наявність процедур координації не завжди гарантує реальну інтегрованість політик, а ефективність узгодженості визначається не лише законодавчими приписами, але й взаємодією ключових органів влади, політичним контекстом та рівнем інституційної спроможності.

В українській бюрократичній системі інструменти узгодженості закріплені на рівні Конституції та профільних законів. Конституція визначає КМУ вищим органом у системі виконавчої влади, що спрямовує і координує діяльність міністерств та інших ЦОВВ (центральных органів виконавчої влади) (Конституція України, 1996). Також установлює підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій органам виконавчої влади вищого рівня та відповідальність голів ОДА та РДА перед Президентом і КМУ (Конституція України, 1996). Закон «Про Кабінет Міністрів України» конкретизує статус КМУ (Закон України Про Кабінет Міністрів України, 2024) і покладає на Регламент визначення порядку підготовки та прийняття урядових рішень. Секретаріат КМУ організує погоджувальні наради для узгодження позицій (Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, 2005), а урядові комітети формують узгоджену позицію та розглядають розбіжності між ЦОВВ (Про

затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, 2005). Отже «Правила підготовки проектів актів КМУ» (постанова № 870) уніфікують форму й структуру документів (п. 2) та прямо вимагають уникати суперечностей і забезпечувати взаємоузгодженість норм актів КМУ (п. 65). Також важливим є Закон «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає ЦОВВ складовою системи органів виконавчої влади під керівництвом КМУ та встановлює механізм спрямування і підзвітності через відповідних міністрів, що створює інституційний каркас для узгодженості рішень (Про центральні органи виконавчої влади : Закон України, 2011). Відтак фактичний рівень узгодженості визначається не лише наявністю процедур, а передусім спроможністю Секретаріату та урядових комітетів своєчасно ідентифікувати й нейтралізувати міжвідомчі конфлікти; це впливає з конструкції Регламенту і підтверджено аналітичними оцінками про недостатню стабільність аналітичної спроможності цих ланок (OECD, 2024, с. 39).

Як було зазначено вище в українській моделі публічного управління інституційно закладено «подвійну вертикаль» виконавчої влади: голови ОДА/РДА призначаються Президентом за поданням КМУ, і є відповідальними перед ними, та за делегованими повноваженнями — відповідним радам, які можуть висловити недовіру голові державної адміністрації. Аналітичні висновки Ради Європи описують це як «подвійну лояльність чи підзвітність»: поєднання широких повноважень місцевих державних адміністрацій, у тому числі нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, з нечітким розмежуванням компетенцій між рівнями влади створює конкуренцію пріоритетів, дублювання функцій і ризики рецентралізації (Opinion on the draft law «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Local State Administrations'», 2024, с. 1, 5–6, 14). За збігу політичних пріоритетів Президента та уряду такі вади частково нівелюються, але у разі розбіжностей (наприклад, у кадрових питаннях чи розподілі бюджетних субвенцій) ОДА/РДА змушені балансувати між двома центрами впливу, що знижує передбачуваність і узгодженість політики. На центральному рівні додатковими чинниками декоординації є відсутність формалізованої координаційної рамки регіональної політики (Commission Staff Working Document, 2024, с. 91) та нечітке розмежування

ролей між політичними заступниками міністрів і державними секретарями, що ускладнює імплементацію рішень (Commission Staff Working Document, 2024, с. 27). Ці інституційні вади впливають і на громадське сприйняття: понад половина громадян (56–59 %) не змогли оцінити або взагалі не знайомі з роботою обласних і районних державних чи військових адміністрацій, що свідчить про нечітке розуміння їхніх повноважень та відповідальності (Багаторівневе врядування в Україні, 2024, с. 55, 57–58).

Секторальна фрагментація є одним із головних бар'єрів для узгодженості політики. Закон розмежовує сфери відповідальності між міністерствами, які самостійно формують і реалізують політику у своїх галузях. Це створює перетини компетенцій між відомствами. Формально конфлікти має вирішувати урядова процедура погодження: розробник акту погоджує його із зацікавленими органами, а за наявності розбіжностей проводяться узгоджувальні процедури. Однак без спільного урядового планування та єдиних показників результату погодження часто не забезпечує реальної сумісності політик. Це ілюструє кейс у сфері публічних фінансів: академічне дослідження Дикої О. С. фіксує історичну інституційну фрагментарність і перетин мандатів Рахункової палати та Держаудитслужби, що спричиняло дублювання перевірок і неефективне використання контрольних ресурсів (Дика, Біляченко & Левицький, 2025, с. 205). Відповідно за оцінками SIGMA індикатор «Якість урядового моніторингу та звітування» оцінено у 2 бали з 5, хоча офіційні звіти фіксують позитивне рішення по всім кейсам узгодження між міністерствами (OECD, 2024, с. 45; 50–51, 67). Така диспропорція між процедурною коректністю та змістовною узгодженістю свідчить про домінування формального підходу, за якого оцінка взаємної сумісності політик відбувається переважно на рівні процесуальних вимог, а не досягнутих результатів.

В українській системі публічного управління узгодженість публічної політики слабшає через відомчий підхід до цілей і оцінювання. Оцінювання державних службовців нормативно прив'язане до завдань і ключових показників ефективності (Key Performance Indicators, KPI) конкретного органу (Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців:

постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640). Для вищого корпусу державної служби щороку затверджують окремі показники ефективності для державних секретарів і типові показники для керівників центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження завдань і ключових показників службової діяльності державних секретарів міністерств на 2025 рік»). На відміну від цього, у Європейському Союзі (ЄС) Керівні настанови з кращого регулювання (Better Regulation Guidelines) вимагають уже на етапі підготовки рішення планувати моніторинг, оцінювання та перевірку узгодженості між державними рішеннями (European governance - A white paper, 2001, с. 6–7). У політиці узгодженості ЄС на 2014–2020 рр. діяли спільні показники, щорічна звітність і «резерв результативності» 5–7 % (частина коштів, що виділялася лише за досягнення проміжних ланок), що спрямовувало програми на спільний результат, а не на відомчі процеси (Polverari, 2016, с. 27–28). Отже, українська бюрократія, на відміну від європейської, не пройшла еволюцію від секторальної до синергетичної логіки. В ЄС службовці навчилися думати категоріями спільного результату, в Україні мислять досі категоріями відомчих KPI. Поки кожен чиновник оцінюється за виконання галузевих показників, а не за внесок у загальну ефективність, узгодженість залишатиметься недосяжною. Без руху від конкуренції відомств до їх кооперації неможливо досягти того рівня ефективності публічного управління, який є нормою для європейського адміністративного простору.

Аналіз реалізації принципу узгодженості в українській бюрократичній системі виявляє провідну роль законодавчо-опосередкованого механізму як найкритичнішого для забезпечення координації між органами влади. Саме на законодавчому рівні закладені структурні вади системи: «подвійна вертикаль» виконавчої влади з нечітким розмежуванням повноважень між Президентом та КМУ, відомча орієнтація KPI замість крос-урядових показників результату та формальний характер процедур погодження без механізмів оцінки взаємної сумісності політик. Судово-опосередковані та експертно-опосередковані механізми виконують переважно компенсаторну функцію, реагуючи на наслідки

дезкоординації, але не здатні усунути її первинні законодавчі причини. Амбівалентність української бюрократії проявляється у збереженні секторальної логіки функціонування попри формальне існування координаційних процедур, що принципово відрізняється від європейської синергетичної моделі зі спільним плануванням та крос-секторальними показниками результативності. Стратегічні рекомендації мають зосереджуватися на законодавчому врегулюванні єдиної вертикалі виконавчої влади, впровадженні міжвідомчих КРІ та створенні обов'язкових процедур оцінки сумісності політик для подолання структурної фрагментації української системи публічного управління.

Аналіз принципу узгодженості виявив фундаментальну проблему української бюрократичної системи – а саме нездатність різних органів влади діяти як єдиний механізм досягнення спільних цілей. Ця фрагментованість безпосередньо впливає на ефективність публічного управління, яка потребує переосмислення через концепцію синтезованого показника, що включає як кількісні, так і якісні характеристики досягнення поставлених цілей та економічність використання наявних ресурсів (Яремко, 2022, с. 50). Принцип ефективності набуває особливого значення саме як результуюча відкритості, участі, підзвітності та узгодженості – без їх системної реалізації неможливе досягнення реальної, а не імітаційної ефективності.

Європейське розуміння ефективності передбачає своєчасне досягнення цілей на основі чіткого планування, оцінки впливу та використання попереднього досвіду, з обов'язковим дотриманням пропорційності та прийняттям рішень на найвідповіднішому рівні (European governance - A white paper, 2001, с. 7). Ключовим є поєднання технічної результативності з демократичною легітимністю. Тобто ефективність не може досягатися за рахунок ігнорування громадської думки чи непрозорих процедур.

У сучасному українському контексті ефективність – це насамперед інституційна спроможність замкнути повний цикл вироблення державної політики: від підготовки рішення (аналіз проблеми, оцінка впливу, консультації), через прийняття й імплементацію, до моніторингу, коригування та відповідальності.

Формальні механізми забезпечення ефективності представлені розгалуженою нормативною базою. Закон України «Про адміністративні послуги» встановлює стандарти якості та строки надання послуг (Про адміністративні послуги : Закон України, 2013). Нормативна основа істотно посилилася завдяки запровадженню загальної адміністративної процедури, що уніфікувала ключові процесуальні гарантії (вимоги до мотивування, строки, право бути вислуханим, адміністративне оскарження) для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (Про адміністративну процедуру: Закон України, 2023)

Водночас система демонструє селективну ефективність в окремих сферах. Мережа центрів надання адміністративних послуг, що охоплює понад 850 ЦНАП, досягла рівня задоволеності громадян 85% (Артемов & Мужиченко, 2025, с. 44). Разом з тим, лише 40% державних програм мають вимірювані показники результативності, а регулярний моніторинг проводиться менш ніж у третині випадків (Артемов & Мужиченко, 2025, с. 44). Це свідчить про домінування процесуального підходу над результативним. Критичною проблемою залишається те, що Гришко В.В. визначає як «узаконені на державному рівні критично повільні, неефективні, токсичні для інновацій та інвестицій бюрократичні процедури» (Гришко, 2020, с. 81).

Ефективність як підсумковий принцип виявляється там, де відкритість, участь, підзвітність і узгодженість взаємопов'язано діють як єдине ціле і трансформуються у вимірюваний результат. Яскравим прикладом цього є система Prozorro.Sale. Її цифрова архітектура забезпечує відкритий доступ до даних, уніфіковані правила для всіх учасників і процедуру оскарження, що разом формує повний цикл від прозорості до реального примусу до виконання. За підсумками 2024 року онлайн-аукціони принесли організаторам майже 19,7 млрд грн, що підтверджує матеріальний ефект від поєднання інституційних механізмів (Prozorro, 2025). Юридичну спроможність цього механізму забезпечує стаття 18 Закону «Про публічні закупівлі». Скарги подаються через саму систему, а рішення Антимонопольного комітету є обов'язковими для виконання в установлені строки (Про публічні закупівлі : Закон України, 2016). Важливу роль відіграє і громадський

моніторинг DOZORRO. Користувачі та мережа громадських організацій залишають публічні відгуки щодо конкретних закупівель і ініціюють звернення до наглядових органів. Така участь знижує очікувану вигоду від порушень, підвищує ризик їх викриття та формує превентивний ефект (Dozorro).

Попри успіх окремих цифрових платформ, загальний рівень ефективності публічного управління та адміністрування залишається вкрай нерівномірним. Дані Рахункової палати за 2023 рік свідчать про понад 28 мільярдів гривень неефективного використання бюджетних коштів. Найбільші втрати зафіксовано саме в тих секторах, де відсутні механізми громадського контролю і цифрова звітність, а рівень прозорості низький (Звіт Рахункової палати за 2023 рік, 2024). Натомість сфери, в яких застосовуються відкриті електронні системи та активний моніторинг, демонструють стабільне зростання ефективності. Такий контраст вказує не лише на технічну нерівномірність реформ, а й на залежність ефективності від наявності інституційних механізмів стримування і зворотного зв'язку.

Кадрова політика наочно демонструє, як порушення принципів належного врядування трансформується у зниження результативності. Відхід від конкурсного відбору з 2020 року послабив меритократичну основу державної служби, спричинив кадрову нестабільність і звузив горизонт професійного розвитку. За результатами досліджень НАДС, лише 35% службовців проходили підвищення кваліфікації протягом останніх двох років (Державна служба в Україні: ваша точка зору, 2023, с. 42). Європейська комісія прямо пов'язує зниження ефективності публічного управління з відсутністю відкритих конкурсів і системної роботи над розвитком професійної спроможності (Commission Staff Working Document, 2024, с. 26–27).

Воєнна ситуація загострила вимоги до ефективності публічного управління, водночас активізувавши практичну інтеграцію ключових принципів врядування. Програма «єВідновлення» стала прикладом того, як прозорість (відкритий реєстр пошкодженого майна), участь (залучення громад до визначення пріоритетів), підзвітність (верифікація заяв і контроль витрат) та узгодженість (координація між державою, донорами й органами місцевого самоврядування) можуть діяти як єдиний механізм. Попри відсутність чітких міжнародних порівняльних даних щодо

швидкості реалізації, звіт ОСНА підкреслює системність міжвідомчої координації в Україні, що суттєво підвищує спроможність реалізовувати програми в умовах кризи (Humanitarian Needs and Response Plan, 2024, с. 18).

Воєнний контекст створив унікальні умови, коли кризові обставини змусили систему публічного управління та адміністрування адаптуватися та зберегти ключові елементи ефективності. За оцінками SIGMA, попри триваючу широкомасштабну агресію росії, загальний рівень ефективності публічного управління України у 2023 році залишився близьким до показників 2021 року. Більше того, стратегічне керівництво реформою публічного управління (PAR – Public Administration Reform) та сфера надання послуг продемонстрували позитивну динаміку порівняно з попередніми роками (Артемов, Мужиченко & Довгопол, 2025, с. 45).

Ефективність як підсумковий принцип не дублює відкритість, участь, підзвітність чи узгодженість, а інтегрує їх у вимірюваний результат. В українських умовах таку ефективність підтримує сукупність інституційних механізмів, кожен з яких виконує функцію відбору якісних рішень і забезпечення належної реалізації управлінських заходів. Загальна адміністративна процедура, закріплена Законом № 2073-IX (Про адміністративну процедуру: Закон України, 2022), створює передбачувану рамку для взаємодії органів влади з громадянами та бізнесом, поєднуючи стандарти мотивування рішень із правом на їх адміністративне оскарження. У сфері регуляторної політики ключову роль відіграє Державна регуляторна служба, яка через механізм оцінки впливу регулювання та інститут публічних консультацій може припиняти впровадження регуляторних актів, що не відповідають критеріям обґрунтованості (Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р., 2004; Про публічні консультації : Закон України, 2024).

У бюджетному процесі зв'язування цілей політики з ресурсами забезпечує програмно-цільовий метод, доповнений типовими ключовими показниками результативності для керівників центральних органів виконавчої влади (Бюджетний кодекс України: Закон України, 2010; Про затвердження типових завдань і

ключових показників службової діяльності, 2024). Системне урядове планування та моніторинг із публічними звітами створюють умови для коригування рішень на основі результатів їх виконання, а дієвий судовий контроль гарантує остаточну перевірку їхньої законності та відповідності принципам належного врядування.

Аналіз через призму гейткіпінг-механізмів показує, що для досягнення ефективності критичною є не окрема інституція, а їх системна взаємодія. Законодавчо-опосередковані механізми забезпечують правову основу, але без судового контролю вони перетворюються на формальність. Експертно-опосередковані механізми підвищують якість рішень, але без громадського контролю ризикують технократичним відривом від суспільних потреб. Громадсько-опосередковані механізми забезпечують легітимність, але без професійної експертизи можуть призводити до популістських рішень.

Отже, селективне впровадження окремих елементів, навіть найсучасніших технологій чи найкращих практик, не дає системного результату без базового фундаменту відкритості, участі, підзвітності та узгодженості. Це пояснює, чому, наприклад, цифровізація сама по собі не вирішує проблем ефективності, а лише створює нові можливості, реалізація яких залежить від інституційної спроможності та управлінської культури.

Дослідження ефективності української бюрократичної системи виявило селективну спроможність впроваджувати європейські стандарти. Найвищу ефективність система демонструє у цифровізованих сферах з мінімальним політичним втручанням, найслабшу – у традиційних адміністративних практиках. Виявлено критичний дисбаланс між формальним наближенням до європейських стандартів та їх практичною реалізацією. Судово-опосередковані механізми виступають найефективнішим інструментом підзвітності через здатність створювати юридично зобов'язувальні наслідки.

Експертно-опосередкована участь через аналітичні центри є єдиним практично ефективним каналом громадського впливу на державну політику. Принцип узгодженості страждає від структурних вад «подвійної вертикалі» виконавчої влади та відомчої орієнтації показників ефективності. Ефективність

досягається лише за системної взаємодії всіх принципів врядування, що підтверджується успіхом цифрових платформ. Воєнний контекст парадоксально сприяв інтеграції європейських принципів у кризових програмах через чіткий цільовий фокус.

На основі проведеного аналізу ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування важливо визначити та обґрунтувати стратегічні пріоритети модернізації бюрократичних структур української системи публічного управління через призму викликів повномасштабної війни та повоєнної відбудови.

3.2. Стратегічні напрями трансформації бюрократичних структур публічного управління в умовах воєнного часу

Сучасні умови функціонування публічного управління в Україні визначаються поєднанням процесів євроінтеграції та чинників воєнного стану і необхідності одночасної підготовки до масштабної повоєнної реконструкції.

Так, стратегічно задекларований курс України на європейську інтеграцію обумовлює необхідність адаптації публічної служби до базових принципів Європейського адміністративного простору та встановлює підвищені вимоги до професіоналізації державних службовців, інституційне розмежування державного апарату та бізнесових структур тощо. Адаптація до європейських стандартів публічного управління виступає стратегічним орієнтиром для трансформації бюрократичних структур. У статусі кандидата на вступ до ЄС Україна зобов'язана впроваджувати принципи належного врядування (good governance), сервісної орієнтації, прозорості та інклюзивності, визначені як у правовому полі Європейського Союзу, так і в міжнародних рекомендаціях. Наприклад, програма SIGMA визначає шість основ публічного управління, яких мають дотримуватись країни-кандидати: правова визначеність, передбачуваність політик, ефективність

процедур, підзвітність, прозорість і залученість громадськості (OECD/SIGMA, 2019). І хоча Європейська комісія у своєму звіті 2023 року відзначає прогрес України у сфері реформування публічного управління та адміністрування, але водночас наголошує на необхідності глибшої інституційної модернізації в умовах війни (European Commission, 2023).

Окрім цього, повномасштабна військова агресія росії проти України суттєво трансформувала пріоритети та інституційні механізми публічної влади, зумовлюючи концентрацію повноважень, прискорення процедур ухвалення рішень та посилення вертикалі управління. Подібні трансформації, як зазначає Р. Денхардт, вимагають поєднання оперативності управлінських рішень із збереженням принципів підзвітності та довіри громадян (Denhardt & Denhardt, 2015).

Період повоєнного відновлення постає як багатовимірний виклик, що передбачає відбудову зруйнованої інфраструктури, відновлення економічної спроможності та реінтеграцію постраждалих територій разом із модернізацією управлінських структур. Досвід країн, що відновлювалися після збройних конфліктів, показує: успішна реконструкція можлива лише за умови паралельної інституційної реформи та впровадження гнучких управлінських моделей (World Bank, 2022; OECD, 2023). Зокрема, аналітика Світового банку щодо України підкреслює, що державні інституції мають вийти за межі простого відновлення довоєнного функціонування, забезпечивши більш високу ефективність, стійкість і здатність до кризового реагування.

Таким чином, у сукупності зазначені передумови підтверджують, що теоретико-методологічна спадщина бюрократичних концепцій зберігає наукову та практичну релевантність, виступаючи концептуальним підґрунтям для формування корпусу висококваліфікованих, компетентних і доброчесних управлінців. Стратегічні напрями трансформації бюрократичних структур у воєнний та повоєнний періоди мають враховувати баланс між безпековими вимогами, потребами оперативного реагування та завданнями довгострокової інституційної модернізації. Їх ефективна реалізація може стати визначальним чинником інтеграції

України до європейського адміністративного простору та побудови стійкої системи публічного управління, здатної функціонувати в умовах постійних викликів.

Як уже зазначалося у попередніх розділах, інститут бюрократії в країнах із розвиненими системами врядування наприкінці XX – на початку XXI століття зазнав глибокої трансформації, що призвела до суттєвих змін у змісті та формах публічного управління. Ці зміни пов'язані, зокрема, із запозиченням інструментарію та управлінських технологій із корпоративного сектора, інтенсифікацією глобалізаційних процесів, стрімким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Це зумовило поступове зниження монопольного впливу бюрократичного апарату на ухвалення управлінських рішень, скорочення його чисельності та паралельне зростання інституційних механізмів громадської участі у формуванні та здійсненні політики.

Разом із тим, сучасні моделі публічного управління стикаються з певним парадоксом: розширення інклюзивності процесу ухвалення рішень і залучення ширшого кола громадян супроводжуються зростанням потреби в уніфікації та підвищенні ефективності організаційно-правових механізмів. Спрощення доступу до процедур громадської участі стимулює інтенсивне збільшення кількості учасників управлінського процесу, що призводить до ускладнення його організаційної архітекτονіки. За таких умов виникає потреба у створенні модернізованого нормативно-правового середовища та нових організаційних структур, функціонування яких базуватиметься на оновлених регламентних механізмах і процедурах. Відтак, постає завдання формування нової моделі бюрократії, яка поєднуватиме демократичні принципи врядування з використанням новітніх управлінських технологій, дотриманням відповідних норм та стандартів.

Отже, головним викликом для сучасних адміністративних систем стає не лише технологічна модернізація управлінських процесів (що звичайно має важливе значення в умовах цифровізації суспільства), а й концептуальне переосмислення самого підходу до публічного управління з інтеграцією багатовимірних вимог – соціальних, економічних, психологічних, комунікативних, правових тощо – та

раціоналізацією бюрократичних процедур з метою підвищення адаптивності й ефективності публічного управління в кризових умовах.

На думку українських дослідників, «раціоналізація діяльності бюрократії повинна враховувати мету, завдання і специфіку діяльності кожної організації. Діяльність держави щодо надання управлінських послуг населенню повинна підпорядковуватися принципам як індивідуальної (де головною є оцінка індивідуального результату), так і колективної раціональності (де головним є досягнення організаційних цілей). Так, зокрема, унеможливлення проявів бюрократизму в окремих чиновників під час надання певних послуг можна забезпечити через створення таких правил і умов роботи, за яких асоціальна діяльність буде не вигідною для чиновника, і, відповідно, й не раціональною. А рівень колективної раціональності можна визначити за допомоги узагальнених показників досягнення/недосягнення певних тактичних і стратегічних цілей» (Домбровська, Грабар & Порока, 2020, с.157).

Світоглядним базисом цього підходу до реформування та модернізації бюрократичної діяльності виступає теорія раціонального вибору, в основі якої лежить принцип індивідуальної раціональності, де кожна особа здійснює вибір, виходячи з чіткого усвідомлення власних цілей, повної добровільності прийняття рішень і відповідальності за наслідки своїх дій. Такий підхід заперечує домінування колективно-адміністративних механізмів над автономним прийняттям рішень і акцентує на тому, що ефективність системи залежить від вільного та обґрунтованого вибору її учасників.

Важливим напрямом оптимізації бюрократичної діяльності в Україні постає розвиток так званої «м'якої інфраструктури» (soft infrastructure). Тобто формування інституційного та організаційного середовища, яке передбачає розширення особистих прав працівників, створення оптимальних умов для виконання ними службових функцій, забезпечення стабільності трудових відносин через дотримання контрактних зобов'язань, а також гарантування гідної винагороди за працю. До цього додається обмеження надмірного адміністративного впливу з боку керівництва чи інших зовнішніх акторів на процес виробничої або управлінської

діяльності. За таких умов головною цінністю стає не спосіб досягнення мети, а сам факт її реалізації. Це, у свою чергу, призводить до розширення автономії суб'єктів управління, вимагаючи від них здатності до самоорганізації, стратегічного мислення, розвитку критичної рефлексії та позитивного набуття компетентностей, що значно відрізняються від вимог, притаманних традиційній моделі публічного управління. Відтак модернізація бюрократичного апарату розглядається не лише як технічне вдосконалення процедур, а як докорінна зміна управлінської культури, що інтегрує демократичні принципи, індивідуальну відповідальність та організаційну гнучкість.

У цьому контексті варто згадати слова М. Вебера: «Держава як політичний інститут з раціонально розробленою конституцією, раціонально обґрунтованим правом й орієнтованим на раціонально визначені засади і «закони» правлінням спеціалістів-чиновників саме в такому співвідношенні специфічних ознак відома лише Заходу, хоча певні зародки всього цього були і в інших країнах» (Вебер 2003, с. 28). Відтак, необхідно спрямувати зусилля на підтвердження узгодженості обраного Україною курсу із західноєвропейськими політичними принципами. Одним із ключових серед них, виступає раціонально-легальний тип влади, заснований на діяльності професійного бюрократичного апарату, що характеризується чітким розмежуванням компетенцій, усталеними нормами та процедурами, ефективними механізмами контролю й упорядкованим процесом ухвалення результативних управлінських рішень.

Таким чином, вбачається доцільним визначити серед пріоритетних напрямів трансформації бюрократичних структур публічного управління українського суспільства професіоналізацію, що включає: інтеграцію наукового та освітнього компонентів у єдину системно організовану структуру знань у процесі підготовки фахівців-управлінців; орієнтацію підготовки на гармонізацію обраного професійного напрямку з індивідуально обумовленим покликанням особистості за умови належної підтримки та стимулювання обдарованих студентів; формування соціально відповідальних суб'єктів адміністрування, здатних до постійного вдосконалення професійних та лідерських компетентностей.

У межах професійної підготовки управлінців необхідно зосередити зусилля на формуванні громадянської ідентичності та подоланні кризових явищ у цій сфері, приділяючи особливу увагу аналізу специфіки функціонування «кризового» суспільства, а також забезпеченню відповідності здобутих теоретичних знань реальним вимогам майбутньої професійної діяльності. За таких умов пріоритетного значення набуває підтримка осіб, які виявляють стійке професійне покликання, щиру зацікавленість у результатах власної підготовки та готовність інвестувати зусилля у досягнення високих фахових стандартів. Важливим чинником стимулювання такої категорії майбутніх фахівців є запровадження ефективних механізмів матеріальної підтримки, орієнтованих на осіб, спроможних у перспективі здійснювати вагомий внесок у позитивні суспільно-політичні зміни. Виявлення таких осіб можливе за результатами їхньої активної участі у фахових дискусіях, представлених інноваційних проєктах чи за підсумками цільових атестаційних заходів (Мулярчук, 2017, с.232).

Окрім того, в умовах масштабної війни та повоєнного відновлення Україна стикається з гострою потребою відновлення і зміцнення власного людського та інтелектуального потенціалу. Одним із ключових напрямів цієї стратегії є реєміграція талановитої молоді – осіб, які здобули вищу освіту, науковий досвід або професійні компетентності за кордоном та здатні використати їх для розбудови української держави. Цей процес має подвійне значення: він не лише повертає у країну висококваліфікованих фахівців, але й формує нову генерацію лідерів, спроможних впроваджувати сучасні управлінські, технологічні та соціальні моделі, перевірені у міжнародному контексті.

Міжнародний досвід свідчить про ефективність активної інтеграції діаспори та реємігрантів у державотворчі процеси. Наприклад, у випадку Ізраїлю цілеспрямована політика репатріації сприяла створенню інноваційного сектору економіки та розвитку високотехнологічних індустрій. У Хорватії та Словенії після конфліктів 1990-х років залучення емігрантів, які повернулися з країн ЄС та Північної Америки, сприяло модернізації публічного управління та освітньо-наукової системи. Для України цей досвід є цінним, адже повернення молодих

спеціалістів може прискорити впровадження реформ, підвищити конкурентоспроможність економіки та посилити інституційну спроможність держави.

Відтак, життєво важливим постає розробка і системне провадження ефективної політики реєміграції інтелектуального капіталу, що передбачає створення комплексної системи матеріальної та нематеріальної підтримки: від державних і університетських стипендій та грантів на реалізацію інноваційних проєктів до програм швидкої професійної інтеграції у ключові галузі економіки та публічного управління. Особливу увагу слід приділяти особам з вираженим професійним покликанням, готовим працювати у сферах, критично важливих для відновлення країни, таких як інфраструктурне будівництво, енергетика, цифрова трансформація, наука та освіта. Ідентифікація таких кадрів можлива шляхом аналізу їхніх міжнародних досягнень, участі у науково-дослідних чи технологічних розробках тощо.

У цьому процесі освітні та наукові інституції України повинні відігравати роль не лише платформ для інтеграції реємігрантів, але й центрів формування громадянської свідомості та управлінської культури нової еліти. Як підкреслював М. Вебер, феномен професійного покликання є ключовим чинником успішності політичної та управлінської діяльності; в сучасних умовах він стає основою для формування стійкої, компетентної та ціннісно орієнтованої політичної спільноти, здатної реалізувати стратегічні завдання повоєнного розвитку та демократичної трансформації українського суспільства.

Відповідно до сучасного підходу, процедура добору кадрів для органів публічного управління має ґрунтуватися на чіткому узгодженні професійних компетентностей та особистісних характеристик кандидатів із поточними потребами конкретної посади й завданнями, що стоять перед інституцією. Перелік базових особистісних якостей, необхідних для ефективного функціонування державної служби, зафіксований у спеціалізованих нормативно-правових актах та професійних стандартах. До пріоритетних належать справедливість, неупередженість, здатність до формулювання стратегічних і тактичних цілей, уміння визначати та делегувати

завдання, стратегічне мислення, навички мотивації підлеглих, орієнтація на надання якісних публічних послуг, а також готовність до безперервного професійного та особистісного розвитку.

Кадрові процедури передбачають застосування конкурсних комісій, склад яких частково формується з представників інститутів громадянського суспільства, що забезпечує вищий рівень відкритості та прозорості процесу відбору. Поширеною практикою має стати проведення конкурсних іспитів, залучення спеціалізованих атестаційних центрів та використання стандартизованих методик комплексної оцінки професійних, ділових та психологічних характеристик претендентів.

Наприклад, у країнах ЄС застосовується модель, яка поєднує меритократичний принцип із інклюзивними процедурами відбору. Наприклад, у Німеччині та Франції система добору державних службовців базується на відкритих конкурсах та іспитах, що перевіряють не лише професійні знання, але й управлінські здібності, здатність до роботи в команді та етичну надійність. У Нідерландах значну увагу приділяють оцінюванню *soft skills*, зокрема комунікативних компетентностей, уміння працювати з громадськістю та адаптивності до швидких змін. Європейська практика також демонструє ефективність інституту незалежних кадрових рад, які гарантують неупередженість та професіоналізм у прийнятті рішень щодо призначень на державні посади.

Конструктивним моментом зазначеного підходу є втручання держави у діяльність окремих бюрократичних структур або їхніх працівників лише у випадках, коли механізми внутрішньої саморегуляції виявляються неефективними. Розподіл компетенцій у сучасній державі має здійснюватися з урахуванням засад, за якими вирішення проблем покладається на тих суб'єктів, які найбільш обізнані з конкретною соціальною ситуацією та володіють необхідними компетенціями для її подолання. Таким чином, питання розглядається та вирішується на тому рівні, де воно безпосередньо виникає, що дозволяє мінімізувати зовнішнє втручання у процес. У певному аспекті ця логіка узгоджується з принципом субсидіарності, широко застосовуваним у європейській практиці публічного управління, який

передбачає передачу повноважень на максимально наближений до громадян рівень для забезпечення ефективності управлінських рішень.

Такий підхід передбачає зменшення впливу державної бюрократії на ухвалення рішень у сферах регіонального та місцевого розвитку шляхом передачі частини регуляторних повноважень саморегульованим професійним організаціям. Такі громадські структури, створені професійними спільнотами, розробляють стандарти діяльності, контролюють їх виконання та можуть ефективніше забезпечувати прийняття кваліфікованих рішень, знижуючи навантаження на державний бюджет. Важливим є також принцип заміщення, що стимулює колективне управління через меценатство, волонтерство та асоціативні форми самоорганізації. Держава, регулюючи взаємодію між такими суб'єктами та надаючи їм рівну підтримку, сприяє консолідації громадян і гармонізації управлінського простору.

Відповідно до принципів раціоналізації бюрократичної діяльності, дослідники вказують на важливості формування нової «бюрократичної» етики, що включатиме наступні вимоги до працівників органів публічного управління:

«розуміння тактичних і стратегічних цілей як своєї діяльності, так і діяльності своєї організації; обов'язкове співставлення цілей і засобів її досягнення; раціональне використання ресурсів, економія бюджетних коштів; намагання задовольнити потреби громадян; чітке і оперативне виконання поставлених завдань; уміння налагодити рівноправні партнерські відносини як із колегами по роботі, так і з сторонніми громадянами і організаціями» (Домбровська, Грабар & Порока, 2020, с.160).

Тому важливим напрямом раціоналізації бюрократичних структур публічного управління також є формування нової моделі публічного управління, орієнтованої на служіння суспільним інтересам. На відміну від традиційної парадигми, що ґрунтувалася на ідеї служіння державі, сучасні підходи передбачають пріоритет задоволення потреб громадян і громад. Вимоги раціоналізації управлінських процесів зумовлюють необхідність обов'язкового врахування цього чинника під час розроблення та впровадження управлінських рішень. У цьому контексті цікавим є

порівняння характеристик традиційних і сучасних «бюрократів», сформоване С. Домбровською, Н. Грабар та С. Порокою в межах монографічного дослідження феномену бюрократизму в Україні (Домбровська, Грабар & Порока, 2020, с.163)

Таким чином, новий етос сучасного державного службовця передбачає низку ключових характеристик: орієнтацію на досягнення результату та ефективне розв'язання проблем; високий рівень професіоналізму й компетентності; креативний підхід до виконання завдань; доброчесність; пріоритетність суспільно значущих цілей; політичну нейтральність; повагу до різноманіття думок і толерантність; використання різноманітних інституцій, інструментів і комунікаційних мереж для взаємодії з громадськістю; побудову рівноправних відносин із різними суб'єктами публічної політики та управління.

Модернізація системи публічного управління передбачає її трансформацію в діяльність, яка, по-перше, є раціональною, тобто грамотно та чітко організованою; по-друге, ефективною за результатами; по-третє, реалізується із залученням широкого кола суб'єктів і вимагає від державних службовців опанування нового етосу та сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. В українських реаліях неефективність публічного управління часто зумовлена некоректним визначенням організаційних цілей і засобів їх досягнення, підміною головної мети другорядними завданнями або приватними інтересами.

Для подолання цих проблем доцільно передбачити внесення змін до Закону України «Про державну службу» у таких напрямках:

- чітке визначення стратегічних і тактичних цілей для різних рівнів управління та категорій державних службовців;
- конкретизація у розділі «Основні терміни» дефініцій понять «професіоналізм», «компетентність», «стабільність державної служби», «ефективність державної служби»;
- формулювання чітких кваліфікаційних вимог з переліком необхідних компетентностей для посадових осіб замість обмеження формальними критеріями;
- передбачити пряму взаємозалежність між результативністю роботи, оплатою праці та можливістю кар'єрного зростання;

– виписати систему реальних, а не декларованих, заходів мотивації державних службовців.

Окрім цього, ефективність публічного управління в Україні значною мірою визначається здатністю державних інституцій адаптуватися до умов динамічного соціально-економічного середовища та впроваджувати інноваційні управлінські механізми. Як справедливо зазначають С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович: «...державне управління нині піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань» (Телешун, Ситник & Рейтерович, 2012, с. 193).

Одним із ключових напрямів удосконалення є розвиток проєктного менеджменту та формування конкурентного середовища у публічному секторі, що створює передумови для раціонального використання ресурсів і підвищення організаційної ефективності органів влади.

Важливим завданням модернізації є підвищення якості публічних послуг шляхом активного впровадження інструментів електронного урядування та клієнтоорієнтованого підходу. Як свідчать результати UN E-Government Survey 2022, цифровізація адміністративних процедур сприяє зростанню прозорості, зменшенню корупційних ризиків і підвищенню рівня довіри громадян до влади (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2022)

Не менш актуальним є формування мережі формальних і неформальних комунікативних інститутів, які забезпечать інклюзивну участь громадян у процесі ухвалення рішень. Згідно з підходами партисипативної демократії, це дозволяє реалізовувати як «пасивне право» – реагувати на ініціативи влади, так і «активне право» — ініціювати власні пропозиції та проєкти (Fung, 2015).

Розглянемо детальніше практичну реалізацію вказаних напрямків оптимізації системи публічного управління в Україні.

Розвиток внутрішньої конкуренції серед працівників органів публічного управління. Відомо, що ефективне функціонування бюрократичного апарату неможливе без наявності демократичного політичного режиму, який забезпечує надання громадянам дієвих інструментів для обрання та відкликання посадових осіб. Відтак, у сучасних умовах існують засоби для практичної імплементації цього принципу як одного з механізмів раціоналізації діяльності української бюрократії. Його реалізація має відбуватися з урахуванням об'єктивних меж доцільності та можливості, зважаючи на характер компетенцій, якими наділені окремі посадові особи. Суцільне поширення виборності на всі без винятку категорії чиновників є недоцільним. Доцільним видається запровадження виборності для ключових посадовців. При цьому процедури обрання та відкликання можуть здійснюватися спеціально обраною «колегією представників» населення, що функціонує як наглядовий орган на громадських засадах. Запровадження такого колегіального органу сприятиме посиленню суспільного контролю над бюрократією, у межах якого можлива процедура винесення вотуму недовіри окремим посадовим особам. Цей механізм може стати важливою складовою демократизації та підвищення внутрішньої конкурентоспроможності кадрового складу публічного управління, стимулюючи відповідальність і результативність діяльності чиновників.

Принцип виборності у публічному управлінні передбачає регулярну змінюваність керівників, що зумовлює потребу у визначенні оптимальних строків перебування на посаді. Тривалість такого строку має залежати від обсягу повноважень, змісту функцій, характеру управлінських завдань та ефективності управлінської діяльності. У певних випадках довготривале перебування посадовця на керівній позиції може сприяти бюрократизації та зниженню динаміки управління, тоді як в інших – забезпечувати стабільність, накопичення досвіду та раціоналізацію процесів.

Систематична ротація кадрів є важливим інструментом запобігання стагнації та корумпованості, проте її ефективність залежить від поєднання з механізмами правової та соціальної відповідальності посадовців. Формальне обмеження терміну перебування на посаді без чітких критеріїв оцінювання та процедур звільнення може

призвести до зниження результативності управління. Тому важливим є баланс між стабільністю кадрового складу та необхідністю його оновлення, що має ґрунтуватися на прозорих правилах і стандартах професійної відповідальності.

Критерії заміщення вакантних посад у публічному управлінні мають бути чітко визначеними та передбачати не лише наявність базової освіти, а й володіння сучасними професійними компетентностями, здобутими через тренінги, курси, стажування тощо. Щоб уникнути формалізму та недооцінки значення підвищення кваліфікації, доцільно запровадити атестацію кандидатів на основі іспитів та укладення контрактів, які включатимуть умову про реальну юридичну відповідальність за надання недостовірної інформації.

Необхідним інструментом підвищення ефективності управлінської діяльності є також запровадження постійного громадського моніторингу роботи органів публічного управління – як на етапі призначення керівників, так і під час виконання ними посадових обов'язків та за підсумковими результатами. Запровадження громадського контролю повинно ґрунтуватися на пошуку балансу між публічними інтересами та належним функціонуванням управлінських інститутів. Це потребує усунення прогалин у правовому регулюванні та надання громадськості необхідних правових інструментів, водночас уникаючи надмірного «поліцейського» контролю над кожним працівником.

Ефективність громадського контролю за діяльністю органів влади, передусім виконавчих, залежить від набуття ними нової соціально-правової якості, що поєднує: чітке визначення їх соціального призначення та баланс інтересів держави, регіону, громади і громадянина; нормативно закріплену компетенцію з відкритістю форм і методів реалізації повноважень для громадського контролю; а також виконання посадових обов'язків з урахуванням громадських інтересів і поставлених цілей. Важливим кроком в оптимізації управлінської діяльності є об'єктивний аналіз ефективності роботи конкретних посадовців, що передбачає неупередженість оцінювачів, регулярний збір і прозору обробку інформації із застосуванням сучасних методів аналізу.

Для розвитку конкуренції серед службовців та підвищення об'єктивності оцінювання їхньої роботи доцільно запровадити постійний моніторинг діяльності з використанням цифрових інструментів, зокрема онлайн-опитувань і голосувань. Результати такого оцінювання можуть стати важливою складовою комплексної системи оцінки службової діяльності.

Таким чином, поширення конкуренції в публічному управлінні передбачає комплекс взаємопов'язаних заходів: виборність керівного складу, обмеження строків перебування на посаді, ефективні процедури відкликання, громадський контроль та регулярний моніторинг і оцінювання на всіх етапах кар'єри публічного службовця.

Мінімізація свавілля чиновників при прийнятті управлінських рішень. Мінімізація особистого адміністративного впливу є важливою умовою підвищення ефективності публічного управління. Надмірна свобода рішень чиновників, не обмежена чіткими правовими рамками, створює умови для асоціально-ірраціональних проявів бюрократії. Протидія таким явищам має базуватися на правових механізмах, які встановлюють дієву відповідальність посадовців за неправомірні дії. Відсутність таких механізмів веде до бюрократичної стагнації та підриває розвиток держави як соціальної, демократичної та правової.

У цьому контексті слушними буде сказати, що однією з причин складності протидії волюнтаризму посадових осіб, на думку вчених, є те, що чинне законодавство не містить чітко сформульованого визначення поняття бюрократизму, на основі якого можна було б здійснювати правову кваліфікацію неправомірних дій посадових осіб. Це призводить до подвійної проблеми: з одного боку, ускладнюється інтерпретація самого феномена бюрократизму, а з іншого – відсутня належна правова оцінка його проявів як протиправних діянь.

У цьому контексті пріоритетним завданням сучасного етапу розвитку демократичної правової держави є законодавче закріплення поняття «бюрократизм» із визначенням його форм і характерних проявів, а також створення дієвих механізмів притягнення до відповідальності за дії чи бездіяльність, що підпадають під ці ознаки. Адже для України, відповідальність посадових осіб за прояви

бюрократизму є ключовим елементом усієї системи заходів протидії цьому явищу. Від її належного впровадження залежить дотримання базового принципу діяльності органів влади – законності. Відтак, важливим є закріплення у правовому полі визначення «бюрократизму» як протиправної поведінки службовців та створення механізмів для його офіційної правової оцінки. У цьому напрямку, зокрема потребують удосконалення Закони України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також Цивільний процесуальний кодекс. Реформування зазначених актів має створити умови, за яких ігнорування соціальних потреб чи надання громадянам неякісних послуг стане для чиновників економічно та юридично не вигідним.

Оплата праці за результатами діяльності. У контексті впровадження системи оплати праці, орієнтованої на досягнуті результати, важливо враховувати ефективні механізми оцінювання діяльності. У більшості розвинених країн така оцінка ґрунтується на цілях і вимогах публічної політики, закріплених у відповідних нормативно-правових актах та прямо пов'язується з фактичними результатами їх виконання. Ці ж критерії застосовуються і на етапі відбору кадрів. Процес оцінювання зазвичай здійснюють незалежні атестаційні комісії чи експертні ради, і лише після успішного проходження підсумкової атестації можливе продовження контракту або переукладання трудової угоди. Для кожної посади визначається система показників із відповідною шкалою балів, а додатково враховуються результати виконання ситуаційних завдань, що моделюють професійні ситуації.

Для комплексного оцінювання результативності роботи державних службовців доцільно застосовувати методику, відому як «оцінка на 360 градусів». Її суть полягає у врахуванні думок різних груп – безпосередніх керівників, колег, підлеглих та кінцевих споживачів публічних послуг. Запровадження такого підходу в систему публічного управління України потребує створення належних передумов: розроблення нормативно-правового забезпечення, визначення необхідних ресурсів, а також впровадження організаційних механізмів для налагодження ефективної взаємодії між керівниками та учасниками процесу оцінювання.

Доцільно також проводити оцінювання відповідно до індивідуального плану роботи, складеного на визначений термін. Рішення про заохочення чи преміювання мають ухвалюватися керівником органу влади на підставі рекомендацій атестаційної комісії, до складу якої входять незалежні експерти та представники державних інституцій. При цьому преміювання може мати як колективний, так і індивідуальний характер, що дозволяє поєднати стимулювання командної взаємодії з винагородою особистих досягнень.

Водночас слід зважати на низку проблем, що можуть ускладнити використання цієї моделі. Однією з них є складність вимірювання індивідуального внеску окремого службовця в роботу органу влади, адже результати ухвалених рішень часто стають очевидними лише через значний проміжок часу. У таких випадках особливе значення набувають додаткові критерії: точність і своєчасність виконання завдань, здатність пропонувати креативні шляхи досягнення результатів, а також наявність важливих особистісних якостей (чесність, порядність, цілеспрямованість тощо). Подібний підхід може бути ефективно адаптований в Україні.

Розмір витрат на утримання апарату публічного управління має узгоджуватися з економічними можливостями суспільства. Надмірне фінансування державних інституцій може призвести до зростання кількості соціально вразливих верств населення та, як наслідок, посилення соціальної напруженості. Тому визначення обсягів бюджетного забезпечення бюрократичних структур має ґрунтуватися на суспільному консенсусі та чітко встановлених законодавчих критеріях, наприклад, обмеження фінансування публічного сектору певною часткою від загальних державних видатків.

Оплата праці державних службовців повинна безпосередньо залежати від досягнення встановлених індивідуальних чи колективних (організаційних) цілей. Оцінювання ефективності їхньої роботи варто проводити з визначеною періодичністю чи після завершення конкретних планів, проєктів або програм. Результати такої оцінки мають впливати не лише на розмір винагороди, а й на кар'єрне зростання працівника.

Отже, запровадження системи ефективних стимулів для осіб, які прагнуть працювати в органах публічного управління, створює передумови для переходу до формування управлінських структур на основі принципів неупередженості, професійної конкуренції, етичної відповідальності, результативності та прозорості. Очікуваним наслідком таких змін стане якісне оновлення кадрового складу та залучення фахівців із високим рівнем професійних компетенцій і морально-етичних характеристик. Важливою функцією громадянського суспільства при цьому є здійснення постійного моніторингу діяльності органів влади, який має реалізовуватися у різних формах та спиратися на чітко визначені й законодавчо закріплені процедури.

Діджиталізація бюрократичних структур та управлінської діяльності. У світовій практиці доведено високу результативність упровадження цифрових технологій у діяльність органів публічної влади, що забезпечує громадянам доступ до сервісів самообслуговування та оперативного отримання необхідної інформації. Це охоплює широкий спектр можливостей: від подання адміністративних заяв та звітності до електронного запису на прийом і взаємодії з уповноваженими фахівцями. Досвід розвинених держав свідчить, що діджиталізація не лише оптимізує надання послуг, але й підвищує прозорість та зручність комунікації між громадянами та державними інституціями.

Як уже нами зазначалось у попередньому підрозділі, дослідження ефективності української бюрократичної системи виявило найвищу ефективність у сфері цифровізації публічного управління з мінімальним політичним втручанням. Інтенсивний розвиток електронного урядування та цифрових інструментів в Україні активізувався впродовж останнього десятиліття, що зумовлено як глобальним поступом у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, так і системними зусиллями національних органів влади щодо підвищення ефективності управлінських процесів. Цифрові рішення сприяли спрощенню адміністративних процедур та зміцненню внутрішньої взаємодії між державними службовцями. Водночас повномасштабна агресія росії та запровадження воєнного стану істотно

вплинули на темпи й пріоритети цифровізації, обумовивши необхідність адаптації електронного урядування до нових безпекових і соціально-економічних викликів.

Сучасна цифровізація публічного управління в Україні охоплює комплекс напрямів, спрямованих на підвищення ефективності взаємодії держави та громадян., серед яких дослідники виокремлюють наступні: органи публічної влади дедалі активніше інтегрують у свою діяльність соціальні мережі та месенджери як інструменти комунікації з громадськістю, спрямовані на її залучення до політичних процесів, формування та обговорення управлінських рішень і суспільно значущих питань. У сучасних умовах саме соціальні мережі виступають основним каналом оперативного поширення важливої інформації (Україна 2030); digital workplace, спрямована на формування кадрового складу, здатного ефективно працювати з сучасними цифровими технологіями, що сприяє підвищенню продуктивності та мобільності як окремих працівників, так і організації загалом (Халавчук & Чудик-Білоусова, 2021). Запровадження таких «цифрових» робочих місць дозволяє оптимізувати витрати на апаратне забезпечення, службові відрядження, утримання приміщень, а також мінімізувати організаційні ризики під час епідемічних сплесків і масових захворювань; в умовах стрімкого зростання обсягів цифрових даних, що обробляються державними інституціями та громадянами у процесі надання й отримання публічних послуг, електронна ідентифікація постає ключовим інструментом їхньої взаємодії. Це обумовлює потребу у впровадженні високонадійних систем цифрової ідентифікації та розбудові захищеного інформаційно-комунікаційного простору, який гарантуватиме населенню безпечний і зручний доступ до основних державних сервісів та ресурсів (Цифрова адженда України, 2020); наявність у центрах надання публічних послуг автоматизованих пристроїв та впровадження сучасних технологічних рішень, які сприяють удосконаленню надання сервісів (Халавчук & Чудик-Білоусова, 2021); цифрові державні платформи, що є інструментом реалізації сучасної сервісної політики держави, спрямованої на одночасне підвищення якості публічних послуг, оптимізацію чисельності державних службовців і зниження бюджетних витрат на утримання бюрократичного апарату. Прикладом успішної цифрової державної

платформи в Україні є мобільний додаток «Дія» та Єдиний вебпортал електронних послуг, які інтегровані в межах проєкту «Держава в смартфоні» (Пігарєв & Костенюк, 2021, с. 95); формування цифрової грамотності серед населення та державних службовців через організацію навчальних програм у форматах онлайн та офлайн, спрямовані на оволодіння базовими навичками роботи з цифровими технологіями, використання різноманітних застосунків та сервісів, а також на розвиток компетентностей, необхідних для ефективної взаємодії у цифровому середовищі тощо (Ортіна, 2022).

Таким чином, цифровізація публічного управління забезпечує можливості для глибокої трансформації як системи надання послуг, так і управлінських процесів у межах єдиного інформаційно-комунікаційного простору. Її впровадження сприяє зниженню рівня корупційних проявів, підвищенню ефективності публічного адміністрування, надання послуг для маломобільних громадян, або осіб, що проживають у віддалених населених пунктах чи за межами України.

Разом з тим, перед нашою державою стоїть ціла низка нових завдань, обумовлених процесами діджиталізації. На думку дослідників на сьогодні потребують удосконалення наступні питання: «1) розвиток механізмів надання громадянам та громадським організаціям державних, адміністративних та інших послуг, передача та обмін відомостями, інформацією за допомогою нових технологій; 2) відкритість, якість та ефективність політичної електронної взаємодії; 3) забезпечення надійності та захисту державної інформаційної системи та доступних сервісів; 4) модернізація систем та адміністративних послуг, враховуючи цифрові тренди; 5) встановлення єдиних стандартів міжвідомчого електронного зв'язку органів влади державної влади та органів місцевого самоврядування; 6) формування цифрового архіву; 7) створення національної системи управління даними; 8) реалізація низки комплексних проєктів, спрямованих на всебічну цифрову адаптацію органів влади та населення; 9) розвиток та застосування «наскрізних» цифрових технологій у галузі цифрової економіки» (Пучков, 2023, с.163).

Окрім того, важливими заходами трансформації бюрократичних структур в Україні, в контексті діджиталізації, є такі:

- Підвищення цифрової компетентності населення (розробка та впровадження національних програм з розвитку цифрової грамотності для всіх вікових груп; створення обов'язкових навчальних курсів для державних службовців із сучасних цифрових технологій та інструментів електронного урядування);
- Розвиток цифрової інфраструктури (пріоритетне фінансування проєктів з розширення доступу до швидкісного інтернету у сільських та віддалених регіонах; впровадження державно-приватного партнерства для модернізації телекомунікаційної інфраструктури).
- Удосконалення нормативно-правової бази (оновлення законодавства з урахуванням вимог цифрової трансформації та міжнародних стандартів; встановлення чітких регламентів для впровадження та моніторингу інноваційних управлінських практик).
- Модернізація управлінських підходів (відмова від надмірно консервативних методів роботи державних інститутів; запровадження гнучких і проактивних управлінських моделей з орієнтацією на потреби громадян та бізнесу).
- Впровадження концепції Smart Governance у систему публічного управління України (ухвалення спеціалізованих актів, які регламентуватимуть питання електронного документообігу, захисту персональних даних, використання технологій штучного інтелекту та аналізу великих даних у державному секторі; інвестування у розширення та забезпечення високошвидкісного доступу до мережі Інтернет по всій території країни) (Радзіховський, 2025, с.78).

Враховуючи те, що наша країна перебуває в умовах повномасштабної війни, що супроводжується активним застосування ворогом сучасних інформаційно-комунікативних технологій, важливим стратегічним завданням є забезпечення високого рівня кіберзахисту державних інформаційних систем. Це передбачає впровадження інноваційних технологічних рішень, проведення регулярного аудиту та безперервного моніторингу функціонування цифрових сервісів, а також системне оновлення механізмів і процедур захисту інформаційних ресурсів.

Не менш важливим напрямом є розвиток та удосконалення практик електронної демократії. Йдеться про впровадження та нормативне закріплення механізмів активної участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень із використанням онлайн-інструментів – електронних петицій, консультацій з громадськістю, бюджетів участі та цифрових платформ громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Для прискорення цифрової трансформації доцільно також системно інтегрувати міжнародний досвід та розширювати співпрацю з провідними міжнародними організаціями, зокрема Європейським Союзом, Світовим банком та Програмою розвитку ООН.

Окремі заходи підвищення ефективності публічного управління та адміністрування в умовах війни. В умовах сучасної війни органи публічної влади працюють у режимі надмірного навантаження. Поряд із традиційними повноваженнями на них покладаються нові, комплексні завдання, що охоплюють мобілізацію ресурсів, координацію роботи силових структур, гарантування безпеки населення, організацію заходів з евакуації та розміщення внутрішньо переміщених осіб. Виконання таких функцій потребує максимальної оперативності, налагодженої комунікації та ефективної координації дій на всіх рівнях управлінської вертикалі. За таких умов ключові загрози, інституційні виклики публічного управління та рекомендовані заходи реагування на основі міжнародного досвіду представлені у таблиці 1.

Таблиця 1.

Виклик / Загроза	Причини виникнення	Потенційні наслідки	Рекомендовані заходи реагування	Міжнародний досвід
Надмірне навантаження на органи влади	Виконання одночасно традиційних функцій і нових завдань, пов'язаних з мобілізацією ресурсів, безпекою, евакуацією	Зниження якості управлінських рішень, втрата оперативності у повсякденній роботі	Оптимізація розподілу функцій; делегування повноважень на місцевий рівень; залучення додаткових ресурсів	Ізраїль – створення кризових координаційних центрів, що поєднують військові, цивільні та гуманітарні структури

Виклик / Загроза	Причини виникнення	Потенційні наслідки	Рекомендовані заходи реагування	Міжнародний досвід
Посилення централізації влади	Потреба швидкого ухвалення рішень та концентрації ресурсів	Обмеження демократичних прав і свобод; ризик авторитарних тенденцій	Встановлення чітких правових рамок для обмежень; механізми парламентського та громадського контролю	Франція (після терактів 2015 р.) – законодавче закріплення часових обмежень для надзвичайних повноважень уряду
Зростання корупційних ризиків	Значні фінансові потоки на оборону та гуманітарну допомогу; слабкі механізми контролю	Підрив довіри до влади; нецільове використання коштів	Прозорі тендерні процедури; електронний моніторинг витрат; незалежний аудит	Хорватія (1990-ті) – впровадження обов'язкових онлайн-звітів про використання коштів у воєнних програмах
Виснаження ресурсної бази	Руйнування інфраструктури, втрата виробничого потенціалу, дефіцит кадрів	Економічний спад, уповільнення відновлення, залежність від зовнішньої допомоги	Програми відновлення інфраструктури; підтримка ключових галузей; стимулювання повернення кадрів з-за кордону	Боснія і Герцеговина – міжнародні інвестиційні платформи для відбудови інфраструктури за участі донорів і діаспори
Соціально-демографічні ризики	Масова міграція, соціальна дестабілізація	Зниження соціальної згуртованості; демографічні втрати; ризик територіальної дезінтеграції	Політика підтримки ВПО; програми реінтеграції; зміцнення локальних громад	Косово – комплексні програми повернення біженців за підтримки ООН та ЄС
Необхідність консолідації зусиль	Потреба узгодженої роботи всіх соціальних груп	Розпорошення ресурсів; зниження ефективності	Єдина координаційна платформа; регулярні	Фінляндія (Друга світова війна) – формування

Виклик / Загроза	Причини виникнення	Потенційні наслідки	Рекомендовані заходи реагування	Міжнародний досвід
	і інституцій	кризового управління	міжвідомчі наради; партнерство з громадським сектором	національних комітетів єдності для координації зусиль громадянського суспільства та держави

Табл. 1. Аналітична матриця викликів публічного управління в Україні під час війни

Отже, повномасштабна війна стала випробуванням для української системи публічного управління. Разом з тим, на думку дослідників, «незважаючи на значні труднощі, держава продемонструвала здатність адаптуватися до нових умов та забезпечувати функціонування державних інституцій. Однак для побудови успішного майбутнього необхідно продовжувати реформи та розв'язувати наявні проблеми» (Назарян, 2024, с. 135).

На наш погляд, з поміж наведених заходів, першочерговим стратегічним завданням постає комплексне вирішення трьох взаємопов'язаних проблем. По-перше, необхідно забезпечити оборонний сектор повним спектром ресурсів – від сучасного озброєння та технічних засобів до продовольчого постачання, створюючи умови для його стабільного та безперервного функціонування. По-друге, нагальною є перебудова економічної системи, спрямована на її адаптацію до потреб воєнного часу, а також розбудова ефективного тилу на територіях, куди перемістилися значні маси населення та виробничі потужності. Така перебудова передбачає швидке спорудження житлової інфраструктури, відновлення або створення підприємств у нових локаціях та забезпечення працевлаштування працездатного контингенту. Розміщення виробництв має здійснюватися на основі цілісного державного планування з урахуванням інтегрованих, просторових та економічних підходів, а не за стихійним принципом.

По-третє, ключовим чинником успішної реалізації цих завдань є подолання корупції, оскільки без системних реформ у цій сфері неможливе завершення процесу євроінтеграції, утвердження європейських цінностей та модернізація системи публічного управління. Для цього необхідне прийняття оновленої нормативно-правової бази, здатної надати органам державного фінансового контролю розширені повноваження щодо моніторингу цільового, правомірного та ефективного використання публічних ресурсів. Важливим є вдосконалення механізмів роботи Державної аудиторської служби у сфері публічних закупівель, запровадження жорсткіших санкцій за перешкоджання її діяльності, а також посилення відповідальності у воєнний та повоєнний періоди за порушення бюджетного законодавства, зловживання у сфері управління об'єктами державної власності та інші правопорушення, що стосуються фінансових і матеріальних ресурсів держави (Гончарук & Чередниченко, 2022, с. 50).

У контексті формування стратегії післявоєнної економічної трансформації України доцільно виокремити низку ключових пріоритетів, серед яких центральне місце посідають: 1) відновлення та модернізація виробничого потенціалу національної економіки, що має супроводжуватися створенням широких можливостей для працевлаштування; 2) зміцнення платіжного балансу держави та забезпечення стабільності національної валюти; 3) стимулювання внутрішніх заощаджень та їх ефективне залучення в інвестиційний обіг, що дозволить акумулювати необхідні ресурси для фінансування відбудови, підтримання макроекономічної рівноваги та підвищення стійкості фінансової системи; 4) цілеспрямоване державне стимулювання реєміграції людського капіталу в Україну, зокрема через створення конкурентних умов праці, впровадження програм професійної та наукової інтеграції, податкових і соціальних пільг для тих, хто повертається; 5) розвиток інноваційної інфраструктури, здатної забезпечити ефективну реалізацію потенціалу висококваліфікованих фахівців.

При цьому, невід'ємним складником реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграційного курсу та функціонування держави в умовах воєнного стану і післявоєнного періоду залишається імплементація

принципів верховенства права, що передбачає не лише гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами, а й формування інституційних передумов для справедливого, прозорого та результативного управління (Кучук, 2024). Такий підхід забезпечить підвищення спроможності держави ефективно протидіяти збройній агресії, створює підґрунтя для сталого економічного й соціального розвитку та сприяє зміцненню добробуту громадян України в довгостроковій перспективі.

Таким чином, проведений аналіз засвідчив, що трансформація бюрократичних процесів в механізмах публічного управління України в умовах воєнного та повоєнного періодів потребує комплексного, багаторівневого підходу, який поєднує інституційну модернізацію, цифрову трансформацію та кадрову професіоналізацію з урахуванням принципів європейського адміністративного простору. Стратегічними пріоритетами в цьому процесі є забезпечення балансу між безпековими вимогами та демократичними стандартами врядування, розбудова «м'якої інфраструктури» та впровадження сучасних управлінських технологій, розвиток проєктного менеджменту й електронного урядування, а також формування нової управлінської культури, орієнтованої на результативність, доброчесність та суспільну відповідальність. Ключовим ресурсом виступає людський капітал, зокрема через політику реєміграції, інтеграцію діаспори та залучення висококваліфікованих фахівців до державотворчих процесів. Вирішальне значення має підвищення прозорості та підзвітності влади, мінімізація корупційних ризиків і створення ефективної системи громадського контролю, що в сукупності здатне забезпечити адаптивність і стійкість публічного управління до сучасних викликів та інтеграцію України до європейського адміністративного простору.

Висновки до розділу 3

Дослідження ефективності українського адміністративного апарату через призму п'яти принципів належного врядування ЄС, із залученням конкретних

показників інституційної спроможності (WGI, SIGMA, індекси відкритих даних), виявило складну картину асиметричного впровадження європейських стандартів.

Аналіз реалізації принципу відкритості засвідчив, що формальне наближення до європейських стандартів не гарантує змістовної трансформації адміністративної культури. Електронні системи ProZorro та Дія стали каталізаторами реальних змін, усуваючи традиційні джерела непрозорості через автоматизацію адміністративних процедур та скорочення трансакційних витрат у взаємодії держави та громадянина. Водночас збереження високого рівня відмов у доступі до публічної інформації (індекс якості відкритих даних становить лише 42%) та вибіркове виконання судових рішень свідчать про інституційний опір бюрократичного апарату, що є проявом «блокуючого» гейткіпінгу. Це свідчить про те, що цифровізація, будучи необхідною умовою модернізації, не є достатньою для подолання глибинних дисфункцій бюрократичної культури.

Принцип участі розкрив фундаментальну асиметрію між різними формами залучення громадськості. Масові інструменти участі (електронні петиції, громадські ради) функціонують переважно як механізми легітимізації без реального впливу на управлінські рішення. Натомість експертно-опосередкована участь через аналітичні центри забезпечує найвищу результативність завдяки здатності надавати технічно компетентні пропозиції. Особливого значення набуває взаємодія з мережевими структурами – волонтерським рухом та міжнародними донорськими організаціями, які в умовах війни перетворилися на повноцінних суб'єктів публічного управління, здатних компенсувати слабкість формальних адміністративних процедур. Ця селективність відображає не свідомий опір демократичним процедурам, а структурні обмеження організації публічної служби та готовність співпрацювати виключно з професійними та мережевими структурами. Публічне управління в Україні 2020-х років неможливе без визнання мережових структур як повноцінних учасників адміністративних процесів.

Реалізація принципу підзвітності продемонструвала критичну роль судово-опосередкованих механізмів як основного інструменту примусу (*imperium*) до виконання законодавчих вимог. Адміністративне судочинство компенсує слабкість

інших форм контролю, хоча його ефективність знижується через збільшення строків розгляду та селективність у різних категоріях справ. Антикорупційні інститути (НАБУ, ВАКС, НАЗК) сформували острів ефективності у боротьбі з високопосадовою корупцією, проте їхній системний вплив обмежується процесуальними та ресурсними бар'єрами. Виявлена проблема подвійної підзвітності відображає структурну вразливість через політизацію верхніх управлінських рівнів та послаблення меритократичних процедур, що безпосередньо впливає на показники ефективності урядування України за методологією WGI.

Принцип узгодженості виявив найглибші структурні вади українського адміністративного апарату. Подвійна вертикаль виконавчої влади з нечітким розмежуванням повноважень між Президентом та Кабінетом Міністрів створює конкуренцію пріоритетів та дублювання функцій, що безпосередньо впливає на якість регуляторних процедур та ефективність Регламенту КМУ. Відомча орієнтація показників ефективності перешкоджає формуванню синергетичної моделі врядування, де різні органи влади працюють на спільний результат. Українська система публічного управління продовжує функціонувати за секторальною логікою, що принципово відрізняється від європейського підходу з крос-секторальними показниками результативності. Подолання цієї проблеми вимагає конкретних змін у нормативно-правовій базі, зокрема в Законі «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламенті Кабінету Міністрів, з метою запровадження механізмів міжвідомчої координації та спільних показників результативності.

Аналіз принципу ефективності підтвердив, що результативність публічного управління досягається лише за системної взаємодії всіх принципів врядування та всіх типів гейткіпінг-механізмів. Успіх цифрових платформ демонструє, як поєднання відкритості, участі, підзвітності та узгодженості трансформується у вимірюваний результат: зниження вартості закупівель через ProZorro, скорочення часу надання адміністративних послуг через ЦНАП, підвищення прозорості через відкриті реєстри. Водночас загальний рівень ефективності залишається вкрай нерівномірним, з найбільшими втратами у секторах без механізмів громадського контролю та цифрової звітності.

Стратегічні напрями трансформації адміністративних структур в умовах воєнного часу визначаються потрійним викликом: необхідністю адаптації до європейських стандартів як країни-кандидата на вступ до ЄС, вимогами оперативного реагування на безпекові загрози та підготовкою до масштабної повоєнної реконструкції. Принципово важливим є усвідомлення того, що воєнний стан створює специфічну суперечність між потребою в «жорсткій» ієрархічній управлінській вертикалі та завданнями впровадження гнучких моделей Smart Governance. Розв'язання цієї суперечності можливе через запровадження моделі подвійного режиму функціонування адміністративного апарату – стандартного (з акцентом на сервісній орієнтації, цифровізації та громадській участі) та кризового (з посиленням ієрархічної координації та оперативності ухвалення рішень), що потребує відповідного нормативно-правового оформлення.

Професіоналізація публічної служби через формування нової управлінської культури постає критичним фактором успіху реформ. Інтеграція наукового та освітнього компонентів у процесі підготовки управлінців, орієнтація на гармонізацію професійного напрямку з індивідуальним покликанням та формування соціально відповідальних суб'єктів адміністрування створюють передумови для якісного оновлення кадрового складу. Особливого значення набуває політика реєміграції інтелектуального капіталу як конкретний управлінський інструмент подолання кадрового дефіциту, спричиненого масовою еміграцією внаслідок війни.

Розвиток «м'якої» інфраструктури формує інституційне середовище для раціоналізації адміністративних процедур – дебюрократизації, скорочення трансакційних витрат, оптимізації документообігу – через розширення особистих прав працівників, створення оптимальних умов для виконання службових функцій та обмеження надмірного адміністративного впливу. Перехід від традиційної моделі служіння державі до концепції служіння суспільним інтересам – сервісної орієнтації публічної служби – вимагає формування нового етосу державного службовця, що передбачає орієнтацію на досягнення результату, креативний підхід до виконання завдань, доброчесність та політичну нейтральність.

Модернізація кадрових процедур через застосування конкурсних комісій з участю представників громадянського суспільства, проведення стандартизованих іспитів та використання комплексної оцінки професійних і психологічних характеристик претендентів, розвиток внутрішньої конкуренції серед працівників органів публічного управління через систематичну ротацію кадрів та постійний громадський моніторинг створюють конкретні управлінські алгоритми стимулювання відповідальності та результативності. Критичною прогалиною залишається відсутність чіткої правової кваліфікації неправомірних дій посадових осіб, що ускладнює протидію їхньому волюнтаризму та адміністративному розсуду.

Система оплати праці за результатами діяльності, що ґрунтується на методиці оцінки на 360 градусів (з урахуванням думок керівників, колег, підлеглих та споживачів публічних послуг) та системі KPI, створює конкретні економічні стимули для підвищення ефективності адміністративних процедур. Прив'язка винагороди до досягнення встановлених індивідуальних чи колективних цілей та регулярне оцінювання результативності формують передумови для переходу до управлінських структур на основі принципів неупередженості, професійної конкуренції та вимірюваної результативності.

Цифровізація публічного управління виявилася найуспішнішим напрямом модернізації («проривний» гейткіпінг-механізм), охоплюючи інтеграцію соціальних мереж як інструментів комунікації, створення цифрових робочих місць, впровадження електронної ідентифікації та розвиток цифрових державних платформ. Водночас критично важливо уникати «технократичного оптимізму» – цифровізація сама по собі не вирішує проблему бюрократичної культури без паралельної трансформації адміністративних практик та професійних стандартів. Критичними залишаються завдання розвитку механізмів міжвідомчого електронного зв'язку, створення національної системи управління даними та забезпечення високого рівня кібербезпеки в умовах інформаційної війни.

Впровадження концепції Smart Governance передбачає не лише технологічну модернізацію, але й концептуальне переосмислення підходу до публічного управління з інтеграцією соціальних, економічних, психологічних та

комунікативних вимог. Розвиток електронної демократії через механізми електронних петицій, консультацій з громадськістю та цифрових платформ громадського контролю створить нові канали участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень, що має потенціал змінити ієрархічну підпорядкованість у міністерствах та відомствах через запровадження горизонтальних каналів комунікації та цифрового документообігу.

Аналіз викликів публічного управління в умовах війни виявив першочергові стратегічні завдання, якими постають забезпечення оборонного сектору повним спектром ресурсів, перебудова економічної системи з її адаптацією до потреб воєнного часу та системна протидія корупції як передумова завершення процесу євроінтеграції. Формування стратегії післявоєнної економічної трансформації вимагає відновлення виробничого потенціалу зі створенням широких можливостей для працевлаштування, зміцнення платіжного балансу держави, стимулювання внутрішніх заощаджень та їх залучення в інвестиційний обіг, цілеспрямоване державне стимулювання реєміграції людського капіталу та розвиток інноваційної інфраструктури. Критично важливим є належне урахування ролі мережевих структур (волонтерського руху, міжнародних донорських організацій) у повоєнному відновленні та їхня інтеграція в систему адміністративних процедур.

Загалом українська система публічного управління та адміністрування перебуває у стані амбівалентної трансформації, де прогресивні зміни («проривні» гейткіпінг-механізми у сфері цифровізації та громадської участі) співіснують з консервацією традиційних практик («блокуючі» механізми законодавчо-опосередкованого та експертно-опосередкованого типу). Подальша модернізація потребує системної трансформації від секторальної до синергетичної моделі функціонування адміністративного апарату, від формального дотримання процедур до орієнтації на вимірюваний результат, від відомчої конкуренції до міжінституційної кооперації, що вимагає конкретних змін у регуляторних процедурах та нормативно-правовій базі.

ВИСНОВКИ

За результатами дисертаційного дослідження були сформульовані наступні висновки:

1. Проаналізовано основні концептуальні підходи до дослідження бюрократії як управлінського феномену та визначено їх релевантність для сучасного публічного управління та адміністрування. Результати аналізу дозволили виявити еволюцію наукових поглядів від класичних теорій (М. Вебер, К. Маркс), де бюрократія представлена як елемент професіоналізації і раціоналізації системи публічного управління, через дослідження її дисфункціональності (Р. Мертон, А. Гоулднер) до розуміння її контекстуально зумовленої амбівалентної природи як одночасно необхідного інструменту інституційної спроможності та потенційного чинника уповільнення адміністративних процедур.

Дослідження генези поняття «бюрократія» виявило його глибокий міждисциплінарний характер та історичну обумовленість різними науковими традиціями. Характерною особливістю сучасного етапу розвитку теорії бюрократії є перехід від нормативно-ідеалізованих моделей до гнучких синтетичних підходів. Системний, ситуаційний, інституціональний та біхевіоральний підходи дозволяють комплексно розглядати бюрократичні процедури як динамічну складову інституційної спроможності, що функціонує в постійному взаємозв'язку з політичним середовищем, правовими нормами, соціальними очікуваннями та культурними цінностями. Для прикладної спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» це означає необхідність «переведення» теоретичних концептів на мову конкретних адміністративних процедур, управлінських алгоритмів та вимірюваних показників інституційної спроможності.

Результати дослідження свідчать про необхідність подолання спрощеного протиставлення бюрократії та демократії. Встановлено, що ефективне демократичне врядування неможливе без професійної системи публічної служби, яка забезпечує інституційну пам'ять, процедурну стабільність та експертну підтримку політичних рішень. Водночас бюрократичні процедури потребують демократичного контролю

та підзвітності для запобігання патологічним проявам (формалізму, корупції, відчуженню від суспільних потреб). Це створює діалектичну взаємозалежність між вимогами ефективності та легітимності – не антагонізм, а взаємне зумовлення, що потребує постійного інституційного калібрування через конкретні адміністративні процедури. У прикладному вимірі це виражається в потребі оптимізації адміністративних процедур, скороченні трансакційних витрат у взаємодії держави та громадянина, підвищенні сервісної орієнтації публічної служби.

Розкрито сутність публічного управління в контексті бюрократичних процесів, виявивши кореляції та суперечності між ними. Встановлено, що співвідношення публічного управління та бюрократії характеризується складною діалектичною взаємодією, де бюрократичні процедури в системі механізмів публічного управління виступають одночасно як інструмент реалізації публічних цілей та як потенційне джерело дисфункцій. Взаємозв'язок проявляється у чотирьох основних аспектах: функціональному (бюрократія забезпечує організаційну основу для трансформації політичних рішень у конкретні адміністративні дії), структурному (бюрократичні ієрархії формують каркас системи публічного управління), економічному (бюрократичні інструменти оптимізують використання ресурсів через стандартизацію процесів) та ціннісному (виникає діалектична взаємозалежність між бюрократичною раціональністю та демократичними цінностями участі, відкритості та підзвітності).

Обґрунтовано необхідність цілеспрямованої трансформації бюрократичних процедур відповідно до принципів демократичного врядування. Ключовим механізмом такої трансформації визначено систему інституційних посередників (гейткіпінг-інститутів), які забезпечують фільтрацію, легітимацію та контроль якості управлінських рішень на кожному етапі адміністративного циклу. Це дозволяє зберегти функціональні переваги бюрократичної організації, мінімізуючи її патологічні прояви через конкретні організаційно-правові механізми підзвітності та громадського контролю.

2. Виявлено особливості функціонування механізмів публічного управління та запропоновано авторську класифікацію механізмів публічного управління та адміністрування на основі теорії бюрократії з урахуванням концепції «гейткіпінг-інститутів» (законодавчо-, судово-, експертно- та громадсько-опосередковані механізми). Розроблена типологія базується на розширенні моделі Й. Олсена через включення громадянського суспільства як четвертого інституту-посередника поряд із законодавчою владою, судами та університетами, а також мережових структур (волонтерського руху, міжнародних донорських організацій) як зовнішніх гейткіпінг-агентів, що відображає еволюцію від традиційної веберівської бюрократії до сучасного демократичного врядування.

На основі проведеного аналізу гейткіпінг-механізми публічного управління визначено як адміністративні процедури та інститути відбору, фільтрації та контролю якості управлінських рішень, що забезпечують їх відповідність стандартам інституційної спроможності, легітимність і баланс між експертністю, політичною доцільністю та демократичною підзвітністю. При цьому уточнено, що ці механізми не є суто «позапримусовими»: якщо на етапі фільтрації рішень (підготовка, експертиза, громадське обговорення) домінують консультативні інструменти, то на етапі виконання та контролю задіюються інструменти легітимного примусу (*impetium*) – адміністративне судочинство, контрольно-наглядові процедури, санкції за невиконання рішень. Таке розмежування етапів «фільтрації рішень» та «виконання рішень» є принципово важливим для розуміння гейткіпінг-механізмів саме як елементів адміністрування, а не лише політичного процесу.

Доведено, що ефективність системи публічного управління визначається не окремими механізмами, а їх синергетичною взаємодією. Кожен інститут-посередник виконує унікальну функцію: законодавчо-опосередковані механізми забезпечують правову основу та демократичну легітимацію рішень; судово-опосередковані – правовий контроль та примус до виконання; експертно-опосередковані – професійну якість та обґрунтованість; громадсько-опосередковані – суспільну легітимність та зворотний зв'язок. Визначено, які з цих механізмів в Україні є «проривними»

(громадсько-опосередковані, зокрема цифровізовані форми участі; судово-опосередковані у формі спеціалізованих антикорупційних інстанцій), а які – «блокуючими» (законодавчо-опосередковані через домінування парламенту над урядовою ініціативою; експертно-опосередковані через фрагментованість аналітичних структур та відтік кадрів). Такий поділ дозволяє формулювати конкретні рекомендації щодо посилення «проривних» механізмів та реформування «блокуючих» через зміну відповідних регуляторних процедур.

Водночас виявлено, що надмірне домінування одного типу механізмів призводить до системних дисбалансів: гіпертрофія законодавчих механізмів веде до правового формалізму, судових – до надмірної юридизації адміністративних процесів, експертних – до технократії, громадських – до популізму та нестабільності управлінських рішень.

3. Досліджено становлення та розвиток системи публічного управління в європейському адміністративному просторі з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи. Встановлено, що європейський адміністративний простір не є юридично формалізованою концепцією, а функціонує як система принципів, стандартів та практик, що забезпечує конвергенцію національних адміністративних систем через механізми правової гармонізації, взаємного навчання та контролю якості врядування.

Проаналізовано трансформацію публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи на чотирьох етапах: демонтаж командно-адміністративної системи (1989–1996), підготовка до вступу в ЄС (1997–2004/2007), постінтеграційний період (2004/2007–2014) та цифрова трансформація (з 2014 року). Кожен етап характеризується специфічними викликами та пріоритетами. Порівняльний аналіз на основі динаміки показників WGI та оцінок SIGMA підтвердив, що країни з найбільш послідовною стратегією професіоналізації державної служби та впровадження веберівських стандартів (зокрема Естонія) демонструють суттєво вищі показники ефективності урядування. Для України

продемонстровано специфіку перших двох етапів та їхній вплив на сучасний стан інституційної спроможності.

Проаналізовано принципи публічного управління та адміністрування в європейському адміністративному просторі (відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість) та механізми їх реалізації через гейткіпінг-інститути. Дослідження розкрило фундаментальну трансформацію розуміння ролі бюрократичних процедур у демократичному врядуванні. При цьому здійснено критичний аналіз не лише досягнень, але й обмежень європейської бюрократичної моделі: проблеми «бюрократичного паралічу» Брюсселя, уповільнення процедур ухвалення рішень в розширеному ЄС, «дефіцит демократії» в інституціях ЄС, надмірна регуляторна складність. Такий критичний аналіз засвідчує, що європейський досвід є не ідеальною моделлю для копіювання, а джерелом уроків, які дозволяють Україні формувати власну модель адміністративної модернізації з урахуванням вже виявлених у ЄС проблем.

Обґрунтовано, що європейський досвід засвідчує діалектичну взаємозалежність бюрократичної ефективності та демократичної підзвітності у складній наднаціональній системі врядування. Кожен принцип демонструє специфічні форми продуктивної взаємодії між бюрократичними та демократичними елементами, де ефективність та підзвітність не протиставляються, а взаємно зумовлюють одна одну через конкретні адміністративні процедури та інституційні механізми. Це має принципове значення для розуміння перспектив реформування публічного управління в Україні, де діалектика бюрократичної ефективності та демократичної підзвітності набуває специфічного прояву через поєднання цифровізації, інтеграційних зобов'язань та управлінських викликів воєнного часу.

4. Здійснено порівняльний аналіз систем публічного управління та адміністрування України та ЄС у контексті ефективності бюрократичних процедур. Дослідження через концепцію гейткіпінг-інститутів та на основі порівняння конкретних адміністративних показників (індекс ефективності урядування WGI, оцінки SIGMA/OECD, індекс відкритих даних, дані Євробарометра) розкрило

принципові відмінності у вирішенні суперечності між професійною експертизою та демократичною підзвітністю. Європейська бюрократична система демонструє здатність перетворювати потенційні конфлікти між технократією та демократією на продуктивну взаємодію через чіткий розподіл ролей між політичними інституціями та професійною бюрократією, що підтверджується відповідними показниками інституційної спроможності.

Дослідження виявило феномен селективної модернізації української системи. Лише у сферах, захищених від надмірного політичного втручання, спостерігаються успішні трансформації – «осередки професіоналізму»: впровадження електронних систем публічних закупівель (ProZorro), цифрових сервісів (Дія, ЦНАП), створення спеціалізованих антикорупційних інституцій (НАБУ, ВАКС, НАЗК). Ці «проривні» гейткіпінг-механізми демонструють потенціал для формування ефективних управлінських алгоритмів та можуть бути масштабовані на інші сфери адміністрування.

Встановлено, що принципова відмінність систем полягає у моделях формування довіри: європейська система створює довіру через ефективність адміністративних процедур (що підтверджується високими показниками WGI та Євробарометра), українська характеризується інституційною недовірою як наслідком неефективності (рівень довіри до більшості державних інституцій за соціологічними даними не перевищує 20–30%). Експертно-опосередковані механізми залишаються найслабшою ланкою через фрагментарність аналітичних структур, відтік кадрів та високу політизованість рішень. Міжнародні донори та мережеві структури (волонтерський рух) функціонують як зовнішні гейткіпінг-агенти, компенсуючи слабкість внутрішніх механізмів контролю якості, але створюють ризики залежності від зовнішніх детермінант.

Обґрунтовано, що механічне копіювання європейських процедур без зміни адміністративної культури та впровадження конкретних управлінських алгоритмів призводить до псевдореформ. Поряд із цифровізацією, унікальними українськими елементами, що можуть бути інтегровані в механізми публічного управління, є: розвинена взаємодія з мережевими структурами громадянського суспільства

(волонтерський рух як безпрецедентний за масштабами компенсаторний механізм); досвід функціонування адміністративного апарату в умовах воєнного часу (модель подвійного режиму); інноваційні форми електронної демократії, що поєднують цифровізацію з прямою громадською участю. Доведено, що успішна трансформація потребує формування професійного етосу публічної служби, захищеного від політичного свавілля, але підзвітного демократичним інституціям, що вимагає відповідних змін у Законі «Про державну службу», Законі «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламенті КМУ.

Оцінено ефективність системи публічного управління та адміністрування України через призму принципів належного врядування ЄС із використанням конкретних кількісних та якісних показників. Аналіз засвідчив: принцип відкритості впроваджується асиметрично (індекс якості відкритих даних 42%); принцип участі демонструє перевагу експертно-опосередкованих та мережевих форм над масовими інструментами; принцип підзвітності характеризується критичною роллю судово-опосередкованих механізмів; принцип узгодженості виявляє найглибші структурні вади через подвійну вертикаль виконавчої влади та секторальну логіку управління; принцип ефективності підтверджує залежність результативності від системної взаємодії всіх гейткіпінг-механізмів.

5. Обґрунтовано, що стратегічні напрями трансформації адміністративних структур в умовах воєнного часу визначаються потрійним викликом: необхідністю адаптації до європейських стандартів як країни-кандидата на вступ до ЄС, вимогами оперативного реагування на безпекові загрози та підготовкою до масштабної повоєнної реконструкції. Принципово важливою є специфічна суперечність воєнного часу: потреба в «жорсткій» ієрархічній управлінській вертикалі співіснує із завданнями впровадження гнучких моделей Smart Governance. Розв'язання цієї суперечності досягається через модель подвійного режиму функціонування адміністративного апарату – стандартного (з акцентом на сервісній орієнтації та цифровізації) та кризового (з посиленням ієрархічної координації та оперативності ухвалення рішень).

Професіоналізація публічної служби через формування нової управлінської культури постає критичним фактором успіху реформ. Інтеграція наукового та освітнього компонентів у процесі підготовки управлінців, орієнтація на гармонізацію професійного напрямку з індивідуальним покликанням та формування соціально відповідальних суб'єктів адміністрування створюють передумови для якісного оновлення кадрового потенціалу. Особливого значення набуває політика реєміграції інтелектуального капіталу як конкретний управлінський інструмент подолання кадрового дефіциту.

Розвиток «м'якої» інфраструктури формує інституційне середовище для дебюрократизації та раціоналізації адміністративних процедур через розширення особистих прав працівників, створення оптимальних умов для виконання службових функцій та обмеження надмірного адміністративного впливу. Перехід від традиційної моделі служіння державі до концепції сервісної орієнтації – служіння суспільним інтересам – вимагає формування нового етосу публічного службовця, що передбачає орієнтацію на досягнення вимірюваного результату, креативний підхід до виконання завдань, доброчесність та політичну нейтральність.

Модернізація кадрових процедур через конкурсні комісії з участю представників громадянського суспільства, стандартизовані іспити, комплексну оцінку професійних і психологічних характеристик претендентів, систематичну ротацію кадрів та постійний громадський моніторинг створюють управлінські алгоритми стимулювання відповідальності та результативності. Критичною прогалиною залишається відсутність чіткої правової кваліфікації неправомірних дій посадових осіб, що ускладнює протидію їхньому волюнтаризму та адміністративному розсуду.

Система оплати праці за результатами діяльності, що ґрунтується на методиці оцінки на 360 градусів та системі KPI з урахуванням думок керівників, колег, підлеглих та споживачів публічних послуг, створює конкретні економічні стимули для підвищення ефективності адміністративних процедур. Прив'язка винагороди до досягнення встановлених індивідуальних чи колективних цілей та регулярне оцінювання результативності формують передумови для переходу до управлінських

структур на основі принципів неупередженості, професійної конкуренції та вимірюваної результативності.

Цифровізація публічного управління виявилася найуспішнішим напрямом модернізації («проривний» гейткіпінг-механізм), охоплюючи інтеграцію соціальних мереж як інструментів комунікації, створення цифрових робочих місць, впровадження електронної ідентифікації та розвиток цифрових державних платформ. Водночас критично важливо усвідомлювати, що цифровізація є необхідною, але недостатньою умовою подолання дисфункцій бюрократичної культури – вона потребує паралельної трансформації адміністративних практик, професійних стандартів та управлінського етосу. Критичними залишаються завдання розвитку механізмів міжвідомчого електронного зв'язку, створення національної системи управління даними та забезпечення кібербезпеки.

Впровадження концепції Smart Governance передбачає не лише технологічну модернізацію, але й концептуальне переосмислення підходу до публічного управління з інтеграцією соціальних, економічних, психологічних та комунікативних вимог. В умовах воєнного часу «розумне врядування» інтегрується з вимогами оперативного управління через модель подвійного режиму функціонування, що дозволяє поєднати гнучкість цифрових моделей з ієрархічною жорсткістю, необхідною для ефективного реагування на безпекові загрози. Розвиток електронної демократії через механізми електронних петицій, консультацій з громадськістю та цифрових платформ громадського контролю створить нові канали участі громадян, змінюючи ієрархічну підпорядкованість у відомствах через запровадження горизонтальних каналів комунікації та цифрового документообігу.

6. На основі аналізу викликів публічного управління в умовах війни розроблено практичні пропозиції та рекомендації, що включають конкретні управлінські алгоритми та процедурні зміни. Першочерговими стратегічними завданнями публічного управління та адміністрування визначено забезпечення оборонного сектору повним спектром ресурсів, перебудову економічної системи з її

адаптацією до потреб воєнного часу та системну протидію корупції як передумову завершення процесу євроінтеграції.

Формування стратегії післявоєнної економічної трансформації вимагає відновлення виробничого потенціалу зі створенням широких можливостей для працевлаштування, зміцнення платіжного балансу держави, стимулювання внутрішніх заощаджень та їх залучення в інвестиційний обіг, цілеспрямоване державне стимулювання реєміграції людського капіталу та розвиток інноваційної інфраструктури. Критично важливим є інтеграція мережевих структур (волонтерського руху, міжнародних донорських організацій) у систему адміністративних процедур повоєнного відновлення – визнання їх повноцінними суб'єктами публічного управління з відповідним нормативно-правовим оформленням.

Конкретні регуляторні рекомендації включають: внесення змін до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламенту Кабінету Міністрів для запровадження механізмів міжвідомчої координації та крос-секторальних показників результативності; вдосконалення Закону «Про державну службу» в частині посилення меритократичних процедур та захисту від політичного втручання; нормативне закріплення моделі подвійного режиму функціонування адміністративного апарату (стандартного та кризового); законодавче оформлення участі мережевих структур в адміністративних процедурах; запровадження системи крос-секторальних КРІ для оцінки ефективності міжвідомчої взаємодії.

Таким чином, проведене дослідження підтверджує, що вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування на основі теорії бюрократії з урахуванням європейського досвіду вимагає комплексного підходу, який поєднує інституційну модернізацію, правове вдосконалення, цифрову трансформацію та кадрову професіоналізацію. Ключовим фактором успіху є не механічне копіювання європейських моделей (з урахуванням їхніх власних обмежень), а їх критична адаптація з урахуванням національних особливостей та викликів воєнного часу, із залученням унікальних українських елементів – розвиненої взаємодії з мережевими структурами, досвіду функціонування адміністративного апарату в умовах війни та

інноваційних форм електронної демократії. Подальша модернізація потребує системної трансформації від секторальної до синергетичної моделі функціонування адміністративного апарату, від формального дотримання процедур до орієнтації на вимірюваний результат, від відомчої конкуренції до міжінституційної кооперації, що вимагає конкретних змін у регуляторних процедурах та нормативно-правовій базі. Україна має унікальну можливість використати досвід воєнного часу для створення адаптивної, стійкої та ефективної системи публічного управління, здатної забезпечити успішну інтеграцію до європейського адміністративного простору та сталий розвиток у повоєнний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аль-Атті, І. В. (2018). Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*, 6(8), 35–41.
2. Аналіз здійснення судочинства Вищим антикорупційним судом у 2024 році. (2025). Вищий антикорупційний суд.
3. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2023 році. (2024). Верховний Суд.
4. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році. (2025). Верховний Суд.
5. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: Ваша точка зору». (2023). Національне агентство України з питань державної служби; Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка; CIDS.
6. Андрійчук, Т. С. (2024). Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи: функціонування в умовах повномасштабної війни в Україні. *Політикус*, (2), 7–13.
7. Арістотель. (2000). *Політика* (пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка). Основи.
8. Артемов, С., Мужиченко, Є., & Довгопол, І. (2025). Оцінювання публічного управління України за основними принципами ефективності діяльності. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*, 338(1), 43–49.
9. Багаторівневе врядування в Україні в умовах широкомасштабного російського вторгнення: звіт восьмого всеукраїнського соціологічного дослідження. (2024). Рада Європи. <https://rm.coe.int/coe-kiis-report-oct2024-ukr-f/1680b26e25>
10. Батрименко, О. В. (2012). *Бюрократія в сучасному суспільстві: сутність, роль і тенденції розвитку*. Академвидав.
11. Бігун, Н. (2022, 18 листопада). Скільки насправді економить Prozorro. *Економічна правда*. <https://epravda.com.ua/columns/2022/11/18/694002>

12. Білик, О. І., & Лукашевська, У. Т. (2017). Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство*, (12), 177–180.
13. Бояринцева, М. А. (2017). Щодо визначення категорії «Європейський адміністративний простір». *Прикарпатський юридичний вісник*, 1(16), 74–79.
14. Бурдє, П. (2005). Соціологія політики (М. Придворова, Пер.). Видавничий дім «Києво-Могилянська академія».
15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. (2010). *Відомості Верховної Ради України*, (50–51), ст. 572.
16. ВАКС оприлюднив динаміку розгляду кримінальних проваджень. (2025, 31 липня). *Судово-юридична газета*. <https://sud.ua/uk/news/sud-info/337343-vaks-obnarodoval-dinamiku-rassmotreniya-ugolovnykh-proizvodstv>
17. Варзарь, П. (2010). Демократія і бюрократія: проблема сумісності. *Політичний менеджмент*, (1), 76–87.
18. Вдовенко, О., Гринишак, М., Воробйов, Є., & Васильняк, Р. (2025). Звіт про результати моніторингу стану дотримання права на доступ до публічної інформації в 2022–2024 роках. Платформа прав людини.
19. Вебер, М. (1998). *Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика* (О. Погорілий, перекл.). Основи.
20. Вебер, М. (2003). *Протестанська етика і дух капіталізму*. Основи.
21. Вебер, М. (2013). *Господарство і суспільство* (М. Кушнір, перекл.). Всесвіт.
22. Вергун, О. (1999). Поняття бюрократії в творчості М. Вебера. *Наукові записки. Том 7. Політологія. Соціологія* (Національний університет «Києво-Могилянська академія»), 21–26.
23. Вожол, О. В. (2024). Бюрократія як позитивне та негативне явище в контексті модернізації державного правління. *Публічне урядування*, 4(41), 6–12.
24. Войтенко, А. Б., Якобчук, В. П., & Пугачова, Н. С. (2020). Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління.

Державне управління: удосконалення та розвиток. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.2.36>

25. Гегель, Г. В. Ф. (2000). *Основи філософії права, або Природне право і державознавство* (пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра). Юніверс.
26. Гнатовський, М. (2002). *Становлення та тенденції європейського правового простору* (дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.11). Київський національний університет ім. Тараса Шевченка.
27. Гончарук, Н., & Чередниченко, А. (2022). Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*, 10(6), 46–54.
28. Горбата, Л. П. (2018). Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*, (3), 125–130.
29. Грабар, Н. С. (2017). Бюрократія як суспільно-політичний феномен: генезис теорії та можливості інтерпретації в сучасних державноуправлінських практиках. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*, (3), 16–24.
30. Гришко, В. В. (2020). Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*, (17–18), 81–84.
31. Громадська, Н. (2024). Аналітичні центри в сучасній Україні: виклики та перспективи розвитку. *Public Administration and Regional Development*, (24), 610–627.
32. Демченко, Л. Д. (2019). Критика теорії і практики бюрократії. *Аспекти публічного управління*, 7(5), 5–11.
33. Державна служба в Україні: ваша точка зору. (2023). Аналітична довідка за результатами опитувань державних службовців у 2020, 2021, 2023 роках. Національне агентство України з питань державної служби. <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/%20довідка.pdf>

34. Дика, О. С., Біляченко, М. В., & Левицький, Я. Ю. (2025). Суб'єктний склад системи державного фінансового контролю в забезпеченні бюджетної безпеки. *Економіка, управління та адміністрування*, 1(111), 199–211.
35. Домбровська, С. М., Грабар, Н. С., & Порока, С. Г. (2020). *Трансформація інституту бюрократизму у контексті становлення системи публічного управління в Україні* (монографія). Національний університет цивільного захисту України.
36. Дорофєєв, О., & Пашнєв, В. (2023). Поняття та структура механізму публічного управління. *Вісник Хмельницького національного університету*, (6), 256–261.
37. Дурман, М. О. (2019). Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. *Держава та регіони*, 4(68), 96–103.
38. Ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро України: звіт зовнішньої незалежної оцінки. (2025). Кабінет Міністрів України. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/otsinka_nabu/finalnyi-zvit-ukr.pdf
39. Єдиний вебпортал петицій Президента України. (2019–2024). *Статистика поданих петицій*. <https://petition.president.gov.ua/statistics>
40. Єремєєва, І. (2013). Проблема бюрократії в контексті політологічних досліджень. *Гуманітарний журнал*, (3), 30–40.
41. Звіт Рахункової палати за 2023 рік, затверджений рішенням Рахункової палати від 26.05.2024 № 14-2. (2024). Рахункова палата України. https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2023/ZVIT_RP_2023.pdf
42. Іванов, О. (2023, 29 березня). Від законопроекту до закону: процес потребує вдосконалення. *VoxUkraine*. <https://voxukraine.org/vid-zakonoproektu-do-zakonu-protses-potrebuye-vdoskonalennya>
43. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом I кварталу 2024 року. (2024). Секретаріат Кабінету Міністрів України. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-gromrad-ovv-2024-1.pdf

44. Кабінет Міністрів України. (2025). *Консультації з громадськістю у IV кварталі 2024 року*. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/zvit-2024-4-kva.pdf
45. Кагановська, Т. Є. (2019). Вплив бюрократії на організацію управлінської діяльності: історико-правовий аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*, (28), 11–18.
46. Кадала, В. В., & Гузенко, О. П. (2025). Механізми публічного управління: наукові позиції та осучаснення змісту в умовах сьогодення. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*, 1(9), 49–55.
47. Калачник, В. С. (2009). *Тлумачний словник сучасної української мови: загальноживана лексика: близько 60 000 слів*. ФОП Співак Т. К.
48. Каращук, М. Г., & Ліпін, М. В. (2024). Дилеми влади і лідерства у плюралістичному світі. *Політологічний вісник*, (92), 268–289.
49. Квітка, С., & Корсун, В. (2023). Механізми мережевого управління взаємодією публічної влади та громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*, 11(2), 81–87. <https://doi.org/10.15421/152322>
50. Квітка, С., & Кіщенко, М. (2024). Європейські підходи до використання штучного інтелекту в публічному управлінні. У О. М. Рудіка (ред.), *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали XXI наук.-практ. конф. (9 травня 2024 р., м. Дніпро)* (с. 90–91). НТУ «Дніпровська політехніка».
51. Ковач, Я. В. (2024). Судова реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Вісник Кримінологічної асоціації України*, 2(32), 419–439.
52. Коли влада слухає: успішні кейси петицій в Україні. (2025, 6 травня). *Лабораторія законодавчих ініціатив*. <https://parliament.org.ua/analytics/kejsy-petycij-v-ukrayini>
53. Кондратенко, О. (2023). Взаємовідносини влади та неурядових організацій в Україні: витоки та сучасний стан. *Наукові праці Міжрегіональної*

академії управління персоналом. *Політичні науки та публічне управління*, 3(69), 31–41.

54. Конституція України. (1996). *Відомості Верховної Ради України*, (30), ст. 141. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

55. Конфуцій. (2002). *Бесіди і судження* (Я. Воловик, Пер.). Основи.

56. Кравченко, С. (2024). Вражаючими є як кількість справ, які надійшли до судів у 2023 році, так і кількість розглянутих справ в умовах війни та нестачі кадрів. Верховний Суд. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727>

57. Кузнецов, О. П. (2024). Основні функції та принципи діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Публічне урядування та адміністрування в Україні*, (4), 608–614.

58. Кучук, А. М. (2024). Реформування публічного управління в умовах воєнного часу: аксіологічний аспект. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, (12). <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-12-02-09/2024-12-02-09>

59. Лабораторія законодавчих ініціатив. (2025, 29 липня). Публічні консультації як інструмент участі громадськості у державному управлінні. <https://parlament.org.ua/analytics/publiczni-konsultacziyi-yak-instrument-uchasti-gromadskosti-u-derzhavnomu-upravlinni>

60. Ліпська, І. В. (2017). Поняття Європейського адміністративного простору та його впровадження на прикладі Польщі. У *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року)* (с. 108–112). Донецький юридичний інститут МВС України.

61. Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ. (2013). *Модернізація системи державного управління: теорія та практика* (матеріали наук.-практ. конф. з міжнар. уч., 5 квітня 2013 р.; Ч. 1; за ред. В. С. Загорського & А. В. Ліпенцева). ЛРІДУ НАДУ.

62. Львова, О., & Ляшенко, О. (2023). Неурядові аналітичні центри України: сучасні особливості розвитку та управління. *Вчені записки Університету «КРОК»*, 4(72), 78–85.
63. Майже 69% українців не довіряють Верховному Суду. (2025, 12 лютого). *DEJURE Foundation*. <https://dejure.foundation/skilky-ukrayincziv-ne-doviryaye-verhovnomu-sudu>
64. Маркс, К. (1958). *До критики гегелівської філософії права*. В К. Маркс & Ф. Енгельс, Твори (Т. 1, с. 201–335). Державне видавництво політичної літератури УРСР.
65. Мельник, Р. (2023, 6 березня). Громадські організації та медіа вимагають від влади відкрити реєстри та доступ до публічної інформації. *Детектор медіа*. <https://detector.media/infospace/article/208637/2023-03-06-gromadski-organizatsii-ta-media-vymagayut-vid-vlady-vidkryty-reiestry-ta-dostup-do-publichnoi-informatsii/>
66. Мізес, Л. фон. (2021). *Бюрократія* (М. З. Бунік, Пер.). ЛРІДУ НАДУ.
67. Міністерство цифрової трансформації України. (2024, 19 січня). Мінцифри – підсумки 2023. *Урядовий портал*. <https://www.kmu.gov.ua/news/mintsyfry-pidsumky-2023>
68. Мулярчук, Є. (2017). Покликання як мотивуючий розвиток освіти в Україні. *Філософія освіти*, 1(20), 213–234.
69. Назарян, А. (2024). Шляхи підвищення ефективності функціонування державного управління в умовах війни. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління*, 1(19), 132–136.
70. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки. (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
71. Національне антикорупційне бюро України. (2025). *Звіт за перше півріччя 2025 року*. НАБУ. <https://nabu.gov.ua/activity/reports/pershe-pivrichchia-2025-roku>

72. Неділько, А. І. (2018). Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм публічного управління». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, (2), 85–93.
73. Оболенський, О. Ю., Борисевич, С. О., & Коник, С. М. (2018). *Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»*. НАДУ.
74. Олійник, В. (2024, 23 січня). Почути не всіх. Чому президент Зеленський не реагує на інструмент петицій? *Чесно*. <https://www.chesno.org/post/5850>
75. Ортіна, Г. В., & Рибальченко, Н. П. (2022). Діджиталізація публічної влади. *Публічне урядування*, 1(29), 104–109.
76. Офіс Президента України. (2022). *Лист-відповідь Департаменту з питань звернень громадян № 22/1-09/1865 від 25.04.2022 на запит № 1485 від 18.04.2022*. <https://dostup.org.ua/request/111314/response/376281/attach/3/1485.pdf>
77. Паєнтко, Т., & Федосов, В. (2016). Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування. *Ринок цінних паперів*, (9–10), 3–16.
78. Пархоменко, Н. М. (2019). Теоретичні та практичні виміри ефективності законодавчої влади в Україні (окремі аспекти). *Судова апеляція*, (2), 27–30.
79. Перепелиця, Н. (2024). Поняття «бюрократія», його суть, еволюція та інтерпретація. *Політичні інститути та процеси*, (3), 11–20.
80. Пігарєв, Ю., & Костенюк, Н. (2021). Діджиталізація публічного управління як чинник цифрової трансформації України. *Актуальні проблеми державного управління*, (2), 92–96.
81. Податкова, Мінекономіки та МОЗ очолили антирейтинг якості відкритих даних. (2024, 7 березня). *Опендатабот*. <https://opendatabot.ua/analytics/opendataday-2024>
82. Пономаренко, О. С., Морозюк, Ю. В., & Нинюк, М. А. (2024). Вплив воєнних дій на ефективність державного управління в Україні. *Академічні візії*, (32), 1–13.

83. Приходченко, Л. Л. (2009). Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Теорія та практика державного управління*, (1), 59–65.
84. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. (2013). *Відомості Верховної Ради України*, (32), ст. 409. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
85. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. (2023). *Відомості Верховної Ради України*, (15), ст. 50. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
86. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII. (2015). *Відомості Верховної Ради України*, (16), ст. 109. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
87. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. (2011). *Відомості Верховної Ради України*, (32), ст. 314. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
88. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
89. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*, (9), ст. 79.
90. Про затвердження завдань і ключових показників службової діяльності державних секретарів міністерств на 2025 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2024 р. № 1279-р. (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/go/1279-2024-р>
91. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/go/640-2017-п>

92. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. (2005). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п>
93. Про затвердження типових завдань і ключових показників службової діяльності керівників центральних органів виконавчої влади на 2025 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2024 р. № 1280-р. (2024). *Урядовий кур'єр*, (250).
94. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. (2014). *Відомості Верховної Ради України*, (13), ст. 222. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
95. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. (2016). *Відомості Верховної Ради України*, (9), ст. 89. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
96. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 р. № 3841-IX. (2024). *Відомості Верховної Ради України*, (47), ст. 266. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20>
97. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. (2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
98. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. (2011). *Відомості Верховної Ради України*, (38), ст. 385. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
99. Пугач, В. Г. (2004). Еволюція уявлень про бюрократію: історико-політологічний аналіз. *Трибуна*, (9–10), 28–31.
100. Пугач, В. Г. (2006). *Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві* (дис. ... канд. політ. наук, 23.00.02). Київський національний торговельно-економічний університет.
101. Пучков, Д. І. (2023). Наукові підходи до проблеми реформування публічного управління в Україні в умовах діджиталізації. *Інвестиції: практика та досвід*, (9), 160–164.

102. Радзіховський, Є. (2025). Від традиційної бюрократії до smart governance: міжнародний досвід публічного управління та перспективи для України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління*, 1(21), 73–79.

103. Рачинський, А. П. (2024). Дискурсне поле генезису стратегічного менеджменту у публічному управлінні: від традиційної бюрократії до сучасних інновацій. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*, (3), 89–96.

104. Рахункова палата. (2024, 26 грудня). Рахункова палата вперше провела аудит ВАКС. <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2314>

105. Секретаріат Кабінету Міністрів України. (2024). *Дослідження щодо доступу до публічної інформації: звіт*.

106. Серьогін, С. М. (ред.). (2008). *Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід*. НАДУ.

107. Соскін, М. (2012). Основні підходи до розуміння феномена бюрократії. *Освіта Регіону*, (4), 68–73.

108. Телешун, С. (2016). Від публічної політики до належного врядування: вибір методологічних основ модернізації державного управління. У *Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції* (с. 211–214). НАДУ.

109. Телешун, С., Ситник, С., & Рейтерович, І. (2012). Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, (4), 185–196. НАДУ.

110. Титаренко, Л. М. (2021). Публічне управління в контексті розгляду феномену бюрократії: гуманітарно-психологічні аспекти. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України*, 3(84), 183–187.

111. Тоффлер, Е. (2000). *Третя хвиля* (пер. з англ. А. Євса; ред. Ш. Шовкун). Видавничий дім «Всесвіт».

112. Тоффлер, Е. (2007). *Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила* (пер. Н. Бордукова). Акта.
113. Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. (н. д.). <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>
114. Фуко, М. (2020). *Наглядати й карати. Народження в'язниці* (П. Тарашук, Пер.). Клубук.
115. Халавчук, В. О., & Чудик-Білоусова, Н. І. (2021, 18–19 листопада). Сучасні тенденції діджиталізації публічного управління в Україні. У *XI Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми управління: Трансформація публічного управління у постковідному світі»*. <http://sup.fsp.kpi.ua/proc/article/view/249122>
116. Центр Разумкова; Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. (2019). *Судова реформа очима громадян: що може позитивно вплинути на довіру до суду? Результати опитування*.
117. Цифрова адженда України — 2020 («Цифровий порядок денний»-2020): концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року: проект. (2016). <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>
118. Яремко, І. І. (2022). Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*, 1(7), 49–56.
119. A mere 12% trust: Why have Ukrainians lost trust in courts? (2019, October 10). *Reanimation Package of Reforms*. <https://rpr.org.ua/en/news/a-mere-12-trust-why-have-ukrainians-lost-trust-in-courts/>
120. Abels, G. (2007). Citizen involvement in public policy-making: Does it improve democratic legitimacy and accountability? The case of pTA. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 13(1), 103–116.

121. Administrative reforms in Central Europe: The SIGMA Programme. (2004). ESADE Public. <https://esadepublic.esade.edu/posts/post/administrative-reforms-in-central-europe-the-sigma-programme>
122. Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Macmillan.
123. Alemanno, A. (2014). Unpacking the principle of openness in EU law: Transparency, participation and democracy. *European Law Review*, (1), 72–90.
124. Altay, A. (2013). The efficiency of bureaucracy on the public sector. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 35–49.
125. Bauer, M. W., & Trondal, J. (2015). The administrative system of the European Union. In M. W. Bauer & J. Trondal (Eds.), *The Palgrave handbook of the European administrative system* (pp. 1–28). Palgrave Macmillan.
126. Bekemans, L. (2018). Citizens' participation and participatory governance in the EU. *Studia Europejskie*, 4(88), 47–70.
127. Blau, P. (1972). Issledovaniya formal'nykh organizatsiy [A formal theory of differentiation in organizations]. In *Американская социология: Перспективы, проблемы, методы* (p. 100). Progress.
128. Bovens, M. (2007). New forms of accountability and EU governance. *Comparative European Politics*, 5, 104–120.
129. Brandsma, G. J., Heidbreder, E., & Mastenbroek, E. (2016). Accountability in the post-Lisbon European Union. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 621–637.
130. Bulut, E., Casarini, N., Fischer, S., Grevi, G., Helly, D., Jokela, J., Keohane, D., Lannon, E., Parsi, R., Peral, L., Pupnik, J., de Vasconcelos, A., Wrobel, P., Zaborowski, M., & Zanders, J. P. (2010). Coherence and consistency in the EU's foreign policy. In Á. de Vasconcelos (Ed.), *A strategy for EU foreign policy* (pp. 15–24). European Union Institute for Security Studies.
131. Carlyle, T. (1850/2008). *Latter-day pamphlets*. Chapman and Hall.

132. Christiansen, T., Griglio, E., & Lupo, N. (2021). Making representative democracy work: The role of parliamentary administrations in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, 27(4), 477–493.
133. Christensen, J., Van den Bekerom, P., & Van der Voet, J. (2017). Representative bureaucracy and specialist knowledge in the European Commission. *Public Administration*, 95(2), 450–467. <https://doi.org/10.1111/padm.12314>
134. Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance. (2024, February 21). *Opinion on the draft law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Local State Administrations’”* (#4298). <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-eng-as-of-2/1680aea863>
135. Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d’organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Éditions du Seuil.
136. Crozier, M. (1979). *On ne change pas la société par décret*. Fayard.
137. Dahlberg, S., & Holmberg, S. (2014). Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction. *West European Politics*, 37(3), 515–537.
138. DEJURE Foundation. (2021, 31 серпня). Українці найбільше довіряють відбір суддів громадським та міжнародним експертам, а не судам – соціопитування. <https://dejure.foundation/i69gjvtf21>
139. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (Expanded ed.). Routledge.
140. *Dictionnaire de l’Académie française*. (1798). J. J. Smits et Cie.
141. Dozorro. (n.d.). Громадський контроль держзакупівель. <https://dozorro.org>
142. Drechsler, W. (2000). Public administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the “state science” approach. In A. C. Castro, L. Burlamaqui, & H.-J. Chang (Eds.), *Institutions and the role of the state* (pp. 267–279). Edward Elgar.
143. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead — Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.

144. Đurman, P. (2020). Participation in public administration revisited: Delimiting, categorizing and evaluating administrative participation. *Croatian and Comparative Public Administration*, 20(1), 79–120.
145. European Commission. (2001). *European governance: A white paper* (COM (2001) 428 final). *Official Journal of the European Communities*, 287, 1–29.
146. European Commission. (2022a). *Analytical document accompanying the proposal for a Council decision on the opening of EU accession negotiations with Ukraine*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>
147. European Commission. (2022b). *Report on the European Citizens' Initiative 2022*. https://ec.europa.eu/info/publications/eci-annual-report-2022_en
148. European Commission. (2023a). *European Semester country report — Ukraine*. https://ec.europa.eu/info/publications/2023-european-semester-country-reports_en
149. European Commission. (2023b). *Ukraine 2023 report*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Ukraine%202023%20report.pdf>
150. European Commission. (2024a). *Commission staff working document: Ukraine 2024 report*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en
151. European Commission. (2024b). *The 2024 EU Justice Scoreboard*. https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/eu-justice-scoreboard-2024-shows-perception-judicial-independence-has-improved-2024-06-11_en
152. European Court of Auditors. (2023). *Special report: Performance of EU agencies in regulatory governance*. <https://www.eca.europa.eu>
153. European Parliament. (2024). *Activity report 9th legislature: Developments and trends in the ordinary legislative procedure (2 July 2019 – 15 July 2024)*.
154. European Union. (n.d.). *Acquis*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>

155. Franchino, F., & Mariotto, C. (2013). Explaining negotiations in the conciliation committee. *European Union Politics*, 14(3), 345–365.
156. Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
157. Gajdushek, G. (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*, 34(6), 700–723.
158. Goodsell, C. T. (1994). *The case for bureaucracy*. Chatham House Publishers.
159. Gouldner, A. W. (1979). *The future of intellectuals and the rise of the new class*. Seabury Press.
160. Gournay, J. C. M. V. de. (2008). In S. N. Durlauf & L. E. Blume (Eds.), *The New Palgrave dictionary of economics* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
161. Groussot, X., Hettne, J., & Petursson, G. T. (2015). General principles and the many faces of coherence: Between law and ideology in the European Union. In *Law and ideology in the EU* (pp. 77–103). Oxford University Press.
162. Hesse, J. J. (1998). Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe. In *Preparing public administration for the European Administrative Space* (SIGMA Papers 23, pp. 168–179). Sigma.
163. Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
164. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
165. Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling modern government: Variety, commonality and change*. Edward Elgar.
166. Izha, M., & Kurnosenko, L. (2023). Public administration in the conditions of the call of martial law. *Public Administration and Regional Development*, (19), 11–30.

167. Jashari, M., & Pepaj, I. (2018). The role of the principle of transparency and accountability in public administration. *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, 10(1), 60–69.
168. Josserand, E., Teo, S., & Clegg, S. (2006). From bureaucratic to post-bureaucratic: The difficulties of transition. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 54–64.
169. Kalvet, T. (2012). Innovation: A factor explaining e-government success in Estonia. *Electronic Government, an International Journal*, 9(2), 142–157.
170. Kapopoulos, P., & Rizos, A. (2024). Judicial efficiency and economic growth: Evidence based on European Union data. *Scottish Journal of Political Economy*, 71(1), 101–131.
171. König, K. (1997). Entrepreneurial management or executive administration: The perspective of classical public administration. In W. J. M. Kickert (Ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe* (pp. 213–232). Edward Elgar.
172. Lalić Novak, G. (2010). Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.–2009.: Doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi. *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 349–370.
173. Merton, R. K. (1968). Bureaucratic structure and personality. In *Social theory and social structure* (pp. 249–260). Free Press.
174. Meyer-Sahling, J. H. (2011). The durability of EU civil service policy in Central and Eastern Europe after accession. *Governance*, 24(2), 231–260.
175. Michels, R. (1968). Assimilation of the discontented into the state bureaucracy. In *Readings in bureaucracy* (3rd printing, pp. 140–143). The Free Press.
176. Minakov, M. (2024, October 8). Functioning of Ukrainian courts during the war. *Wilson Center*. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/functioning-ukrainian-courts-during-war>
177. Ministry of Economic Development and Technology (Republic of Poland). (n.d.). *Impact assessment in the EU and OECD*. <https://www.gov.pl/web/development-technology/impact-assessment-in-the-eu-and-oecd>

178. Nemec, J. (2010). New Public Management and its implementation in CEE: What do we know and where do we go? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3(1), 31–52.
179. Nyadera, I. N., & Islam, M. N. (2020). Link between administration, politics, and bureaucracy. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1–8). Springer.
180. Nyström Höög, C. (2020). Core values in public administration: Tools for openness and democracy? *Critical Approaches to Discourse Analysis Across Disciplines*, 11(2), 213–234. <https://diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1395573&dswid=-4384>
181. OECD. (1999). *European principles for public administration* (SIGMA Papers No. 27). <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
182. OECD. (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. OECD Publishing.
183. OECD. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
184. OECD. (2023). *Government at a glance: Eastern Europe and Central Asia 2023*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-eastern-europe-and-central-asia-2023-0e5f7f4b-en.htm>
185. OECD. (2024). *Public administration in Ukraine: Assessment against the principles of public administration* (SIGMA Monitoring Reports). OECD Publishing. https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf
186. OECD/SIGMA. (2019). *Principles of public administration*. <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
187. Olsen, J. P. (2004). Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. *PS: Political Science and Politics*, 37(1), 69–79.

188. Olsen, J. P. (2007). *The ups and downs of bureaucratic organization* (ARENA Working Papers No. 14).
189. Opanashchuk, P., Iemelianov, V., Krasnyk, V., Lopushynskyi, I., Teslenko, P., & Totska, V. (2024). Partnership interaction of the state and civil society as a mechanism for the implementation of Ukraine's humanitarian policy in the conditions of European integration. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, 14(1, Special Issue XLI), 169–175. https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140141/papers/A_28.pdf
190. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
191. Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2nd rev. ed.). University Press of Kansas.
192. Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2012). *The SAGE handbook of public administration* (2nd ed.). Sage Publications.
193. Plato. (2005). *The laws* (T. J. Saunders, Trans.). Penguin Books. (Original work published ca. 350 B.C.E.)
194. Pollitt, C. (2011). Innovation in the public sector: An innovatory overview. In V. Bekkers, J. Edelenbos, & B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership* (pp. 35–43). Palgrave Macmillan.
195. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
196. Polverari, L. (2016). 2014–2020 EU cohesion policy: Results-orientation through better monitoring. *European Structural and Investment Funds Journal*, 4(1), 26–34.
197. Power, M. (1994). *The audit explosion*. Demos.
198. Randma-Liiv, T. (2011). Neo-Weberian State. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino (Eds.), *The international encyclopedia of political science* (pp. 1681–1684). SAGE.

199. Randma-Liiv, T. (2017). Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989–2017. *International Journal of Public Sector Management*, 30, 1–19.
200. Randma-Liiv, T., & Kickert, W. (2017). The impact of fiscal crisis on public administration reforms in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(2), 91–99.
201. Ringe, N. F. (2003). *The Santer Commission resignation crisis: Government-opposition dynamics in executive-legislative relations of the EU*. <https://aei.pitt.edu/2919/>
202. Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 845–864.
203. Sedelmeier, U. (2012). Is Europeanization through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession. *West European Politics*, 35(1), 20–38.
204. SIGMA. (1998). *Preparing public administration for the European Administrative Space* (SIGMA Papers).
205. SIGMA. (2021). *Monitoring report 2021: Ukraine*. OECD. <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-report-2021-ukraine.htm>
206. Smelser, N. J. (1991). *Sociology* (4th ed.). Prentice-Hall.
207. Stelkens, U., Andrijauskaite, A., & Marique, Y. (2020). Mapping, explaining and constructing the effectiveness of the Pan-European principles of good administration: Overall assessment. In *Good administration and the Council of Europe: Law, principles, and effectiveness* (pp. 755–820). Oxford University Press.
208. ТАРАС. (2023, 15 грудня). Україна в трійці лідерів Open Data Maturity 2023 – європейському рейтингу сфери відкритих даних. <https://tapas.org.ua/all-uk/news-uk/ukraina-v-trijtsi-lideriv-open-data-maturity-2023-ievropejskomu-rejtynhu-sfery-vidkryt>
209. Tërmkolli, M. (2023). Exploring the foundations of the European administrative space and its alignment with global governance through the basic principles of good governance. *Corporate Law & Governance Review*, 5(Special Issue 2), 237.

210. Transparency International Ukraine. (2023). *Дослідження прозорості державних закупівель через систему ProZorro*. <https://ti-ukraine.org>
211. UC Berkeley Law. (2024, November 6). An introduction to Europe's Supreme Court [Podcast episode 16, More Just series]. <https://law.berkeley.edu/podcast-episode/more-just-borderlines-european-court-of-justice/>
212. United Nations. (2022a). *E-Government Survey 2022: The future of digital government*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
213. United Nations. (2022b). *United Nations E-Government Development Index (EGDI) 2022*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
214. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2022). *UN E-Government Survey 2022*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
215. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2024, January). *Humanitarian needs and response plan: Ukraine 2024*. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-january-2024>
216. van Thiel, S. (2011, November). Comparing agencification in Central Eastern European and Western European countries: Fundamentally alike in unimportant respects? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15–32.
217. Verheijen, T. (1999). Conclusions. In T. Verheijen & A. Kotchegura (Eds.), *Civil service systems in Central and Eastern Europe* (pp. 327–338). Edward Elgar.
218. Verheijen, T., & Rabrenovic, A. (2015). Civil service development in Central and Eastern Europe and the CIS: A perfect storm? In F. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (pp. 15–37). Palgrave Macmillan.
219. Wiig, K. M. (2000). *Application of knowledge management in public administration*. Knowledge Research Institute, Inc.

220. World Bank. (2022). *The World Bank annual report 2022: Helping countries adapt to a changing world*. World Bank Group.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/099030009272214630>

221. Yeung, T. Y.-C., Ovádek, M., & Lampach, N. (2022). Time efficiency as a measure of court performance: Evidence from the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Law and Economics*, 53, 209–234.

ДОДАТКИ

Додаток 1

**АВТОРСЬКА КЛАСИФІКАЦІЯ ГЕЙТКІПІНГ-МЕХАНІЗМІВ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Законодавча влада (нормотворчі, бюджетні, контрольні механізми)	Судова влада (адміністративно-процедурні, конституційні, захисні механізми)	Виконавча влада (управлінські, регуляторні, координаційні механізми)	Експертні установи (аналітичні, освітньо-наукові, консультативні механізми)	Громадянське суспільство (партисипативні, громадсько-контролюючі, дорадчі механізми)
<i>Через:</i> Парламент	<i>Через:</i> Суди	<i>Через:</i> КМУ, міністерства, регіональні органи виконавчої влади КМУ, міністерства, регіональні органи виконавчої влади	<i>Через:</i> НАНУ, університети	<i>Через:</i> ГО, громадські ради
<i>Функція:</i> Правове забезпечення	<i>Функція:</i> Контроль законності	<i>Функція:</i> реалізація політики, забезпечення виконання законів, управлінська координація	<i>Функція:</i> професійна компетентність	<i>Функція:</i> демократична легітимація
<i>Роль бюрократії:</i> професійна підготовка законопроектів, експертиза	<i>Роль бюрократії:</i> процедурна правильність, документування	<i>Роль бюрократії:</i> розробка та впровадження політик, адміністративне управління, забезпечення діяльності державного апарату	<i>Роль бюрократії:</i> акумуляція знань, інституційна пам'ять	<i>Роль бюрократії:</i> контрольно-дорадча
<i>Приклад:</i> Державний бюджет (Мінфін – ВРУ)	<i>Приклад:</i> адміністративне судочинство	<i>Приклад:</i> впровадження державних програм (наприклад, «Дія» - міністерство цифрової трансформації)	<i>Приклад:</i> експертні ради при міністерствах	<i>Приклад:</i> електронні петиції, рекомендації

Порівняльна характеристика поведінки бюрократів

<i>Ознаки діяльності</i>	<i>Поведінка ідеального бюрократа в межах раціональної моделі М. Вебера</i>	<i>Поведінка бюрократа з ознаками бюрократизму</i>	<i>Поведінка «сучасного раціонального бюрократа»</i>
<i>Головне в роботі</i>	Дотримання процедур	Особиста (корпоративна) користь	Досягнення результату
<i>Особливості комунікацій з громадянами</i>	На основі визначених стандартів, правил і норм	На основі викривлення, доведення до абсурду існуючих правил і норм	Постійна комунікативна взаємодія, використання неформальних комунікацій
<i>Ставлення до громадян</i>	Нейтральність	Упередженість	Повага
<i>Ставлення до навчання</i>	Періодично підвищує свою кваліфікацію	Ігнорує і вчиться лише у разі, якщо це допомагає утримати посаду	Прихильник навчання протягом життя
<i>Ставлення до інновацій</i>	Застосовує, лише у разі отримання команди від керівників	Сприймає як загрозу	Прагне до інновацій
<i>Ставлення до ризиків</i>	Не ризикує	Ризикує для отримання особистої вигоди	Ризикує для досягнення результату
<i>Ставлення до помилок</i>	Уникає у зв'язку із можливими наслідками для кар'єри	Перекладає їх на інших	Відноситься спокійно, адже вони є частиною роботи