

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

КОЛОСОВ ВІКТОР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 35.07:324.57
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В
СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело

В. О. КОЛОСОВ

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
ДАЦІЙ Надія Василівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

д. держ.упр., професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: **КОЛОСОВА Віктора Олександровича**

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № ____ від «____» грудня 2025 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Валентина ЯКОБЧУК
(прізвище, ім'я, по батькові)

«____» грудня 2025 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти **КОЛОСОВ Віктор Олександрович** захистив
(прізвище, ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Анастасія ПРУТ
(прізвище, ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

КОЛОСОВ В. О. Ефективність державної влади та управління в сучасній Україні. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису. Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня бакалавр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2025.

Визначено теоретичні основи ефективності державної влади та управління та проведено аналіз ефективності державної влади та управління в сучасній Україні. Обґрунтовано шляхи підвищення ефективності державної влади та управління в Україні.

Ключові слова: адміністративні послуги, вдосконалення, громадянське суспільство, державна влада, державний службовець, ефективність державного управління, контроль за якістю діяльності, легітимність, модернізація, управлінська еліта.

ANNOTATION

KOLOSOV V. The effectiveness of state power and management in modern Ukraine. – Qualification work on manuscript rights.

Qualification work for obtaining a bachelor's degree in specialty 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2025.

The theoretical foundations of the effectiveness of state power and administration are determined and an analysis of the effectiveness of state power and administration in modern Ukraine is conducted. Ways of increasing the effectiveness of state power and administration in Ukraine are substantiated.

Keywords: administrative services, improvement, civil society, state power, civil servant, efficiency of public administration, control over the quality of activities, legitimacy, modernization, managerial elite.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ	8
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	16
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	22
ВИСНОВКИ	27
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	29
ДОДАТКИ	33

ВСТУП

Актуальність теми кваліфікаційної роботи. Наша держава, як і весь світ, постійно стикається з безліччю викликів, на які потрібно відповідати. Сучасні технології надають урядам нові інструменти для їх вирішення, перетворюють систему поглядів, підходи до управлінської діяльності та оцінки її результатів. Управлінці сучасні опинилися в ситуації необхідності досягати більших результатів при скороченні витрат.

Державне управління має складну систему, у якій суб'єкт публічного управління поєднує у собі взаємозв'язок політичної влади та адміністративних органів виконання управлінських рішень. Стратегічні рішення державної влади реалізуються за допомогою операційного інструментарію, від рівня розвитку якого залежить успішність та ефективність державного управління загалом.

Інтеграційні процеси, що продовжуються у світовому співтоваристві, незважаючи на наявні зовнішньополітичні складності для нашої держави, більшою мірою актуалізують завдання, що стоять перед державною владою, подальшого вдосконалення державного управління, оскільки успішність розвитку сучасної держави визначається ефективністю державного управління.

Аналізу різних аспектів проведеної в Україні у ХХІ столітті адміністративної реформи та теорії публічного управління присвятили свої дослідження такі вітчизняні вчені, як: Н. В. Дацій, І. П. Лопушинський, О. Ю. Оболенський, Д. В. Олійник, Л. М. Пісьмаченко, О. В. Червякова.

Мета роботи – визначити основні процеси підвищення ефективності державного управління в сучасній Україні через дослідження ролі стратегічного планування у процесах адміністративного реформування державної влади.

Відповідно до мети було поставлено такі основні *завдання дослідження*:

– визначити теоретичні основи ефективності державної влади та управління;

– провести аналіз ефективності державної влади та управління в сучасній Україні;

– обґрунтувати шляхи підвищення ефективності державної влади та управління в Україні.

Об'єкт дослідження – політика підвищення ефективності державного управління в Україні.

Предмет дослідження – процес підвищення ефективності державної влади та управління в сучасній Україні.

Методологія дослідження. У роботі використовувалася комплексна наукова методологія: історико-порівняльний метод дав можливість виділити основні етапи розвитку сучасних теорій управління, вивчити генезу державного управління, визначити тренди його розвитку державі; інституційний метод дозволив дослідити сутність та роль державного управління, процеси його інституціоналізації, взаємовплив державно-політичного та державно-адміністративного управління.

Інформаційна база дослідження. Основу дослідження склали праці вітчизняних та зарубіжних авторів, що дозволили розглянути роль теорій, які забезпечують процеси вдосконалення управління громадянським суспільством з метою досягнення гідного рівня життя громадян, що є важливим завданням для розвитку державності.

Практичне значення роботи. Результати, отримані в ході дослідження, можуть представляти інтерес для фахівців при розробці проблемних питань підвищення ефективності системи державної управління, а також при аналізі адміністративної реформи яка проводиться в нашій державі. Висновки можуть бути застосовані при взаємодії наукового співтовариства з органами державної влади у питаннях реалізації політики підвищення ефективності управління державою.

Апробація дослідження. Основні положення дослідження були обговорені на Всеукр. наук.-практ. конференціях: м. Вінниця, ВДПУ ім. М. Коцюбинського «Розбудова доброчесності та комплаєнсу в Україні:

виклики і перспективи євроінтеграції», 27 березня 2025 р.; м. Харків, НУЦЗУ «Гуманітарний дискурс суспільних проблем: минуле, сучасне, майбутнє», 25 квітня 2025 р. Напрями обговорення: Публічне управління та адміністрування.

Структура дослідження та її обсяг. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури, який складає – 35 джерел; загальна кількість сторінок 36; додатки – 5 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ

Процеси реформ будівництва державності нашої країни вимагають наукового обґрунтування мети вдосконалення державного управління, підвищення ефективності та результативності управлінської діяльності.

Масштаби реалізованої в сучасній Україні та світі адміністративної реформи безпрецедентні – країни вступили в нову еру публічного управління [1]. Реформування системи структури державної влади багато в чому залежить від переконання політиків та органів державної влади, що є дієві способи її поліпшення заради громадян нашої держави.

Поява нових проблем соціально-економічного та політичного характеру в умовах повномасштабної збройної агресії росії проти України ставлять перед державною владою нові завдання, пов'язані з ефективністю державного управління.

Внутрішня та зовнішня детермінованість, «природні, соціальні та політичні чинники, технічний прогрес та багато іншого є інструментами, за допомогою яких уряди керують людьми» [26, с. 29]. Найбільш суттєвими серед них є питання стратегічного та операційного управління. Актуальними стають вимоги населення до влади, пов'язані зі швидкістю реагування на проблеми, очікування на негайні результати.

Сучасний світ складний і непередбачуваний, і основна проблема для держави та системи державного управління полягає в тому, як долати невизначеність. На нашу думку, сучасні управлінці повинні вміти розраховувати політичні та соціально-економічні ризики управлінського процесу, аналізувати та виявляти причини, що заважають розвитку держави та суспільства.

Однак, на думку наукової спільноти [1; 32], «питання цілепокладання, планування майбутнього сьогодні зосереджені в руках чиновників, які

вважають неправильним формулювати амбітні цілі розвитку, оскільки їх доведеться їм самим виконувати і нести відповідальність за їх досягнення» [1, с. 8]. Такий стан справ призводить до затримки розвитку держави та її інститутів, зниження ефективності державного управління.

Стратегія реформування держави виявилася дуже обмеженою та неефективною у сфері формування механізмів наступності еліт, здатних відповідати сучасній ролі та становищу України у світі.

Можна погодитися з думкою сучасних науковців [32] щодо основних проблем становлення та розвитку нової моделі державного управління:

- система стримувань та противаг не працює або працює слабко через нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, корумпованість судів та правоохоронних органів;

- у депутатів відсутня відповідальність перед суспільством, яке їх вибрало;

- правовий нігілізм серед представників державних органів, а комунікації між різними рівнями влади побудовані великою мірою на «зв'язках», домовленостях та інших неправових відносинах;

- суспільство слабо взаємодіє з державою, що позбавляє його функції контролю за діями влади.

Головною метою проведення адміністративної реформи, було і є підвищення якості роботи державних органів управління, говорить про те, що в Україні, необхідність форсування роботи в цьому напрямі не підлягає сумніву.

Аналіз кроків і програм [14; 19; 24; 25], що реалізуються владою останніми роками, дозволяє зробити висновок, що нею осмислюються результати минулих рішень і на основі отриманого досвіду продовжується рух шляхом модернізації державного управління, – щоб реалізація державних завдань проходила найбільш ефективним і конкурентним способом.

Очевидно, що цілі, задані сформульованою місією перетворення державного управління в Україні, не є новаторськими. Такі самі цілі стояли і перед нашими західними партнерами під час проведення ними

адміністративних реформ. Але першорядним завданням для України стало «формування набагато більш гнучкої системи управлінських відносин, подолання загальмованості бюрократичного апарату, перетворення їх у двигун соціально-економічного та політичного розвитку країни» [34, с. 52].

Управлінська практика в сучасному світі стрімко змінюється відповідно до його динамічного розвитку. Управлінські дослідження показують [35], що системи державного управління ускладнюються і набувають різноманіття, що важко піддається систематизуванню. Для України складність та своєрідність управління ускладнені зовнішньою агресією росії з 2014 р., об'єктивними внутрішніми труднощами розвитку територій у воєнний час з 2022 р., світовою конкуренцією за володіння ресурсами, що ставить нашу країну в рамки збереження себе як держави.

У таких жорстких умовах життєво необхідне ясне розуміння шляхів досягнення бажаної та чітко сформульованої мети. І насамперед потрібно розуміння необхідності кардинальних, а не косметичних змін, не тільки шляхом тактично-оперативних перетворень, а й зміни стратегічної політики.

Концептуально стратегія розвитку включає такі кваліфікаційні ознаки [28, с. 51], як «мета розвитку, ресурси (існуючі та необхідні), план реалізації на довгостроковий період, місію, засоби, узагальнюючу стратегію».

Державне управління основним орієнтиром свого розвитку має ставити людину з її потребами, інтересами, а вимірником результатів підвищення ефективності управління є рівень та якість життя громадян, інвестиційна привабливість економіки, перспективність розвитку територій, створення умов для вільного розвитку людини.

Очевидно, що весь процес підвищення ефективності державного управління має «операційно супроводжуватись системною розробкою правового супроводу, аж до відомчих інструкцій, запровадженням нового документального обороту, і весь цей процес обговорення, розробки та затвердження має бути модернізований відповідно до вимог часу» [29, с. 87].

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»» [17], Кабінет Міністрів України [21] планував до 2022 року здійснити «масштабну модернізацію держави, включно з реформуванням системи державного управління. Основна увага приділялась впровадженню електронного урядування, що базується на принципі, за яким міністерства, спроможні формувати державну політику, стають ключовими центрами ухвалення рішень» [17].

Реформа державного управління передбачала «суттєве вдосконалення стратегічного планування, впровадження інституційних змін і нових процедур, оновлення кадрового складу державної служби, а також активне застосування сучасних технологій електронного урядування, включаючи мобільні та smart-рішення» [35].

Необхідно відзначити, що у 2014 р. був прийнятий ВР України Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [21], у 2016 році було прийнято Закон України про «Про державну службу» [20], а у 2022 р. був прийнятий «План дій України на 2023-2025 роки» [19] та у 2023 р. «Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» [18] які дали старт процесу оновлення роботи органів державного управління у парадигмі співвідношення стратегічного та операційного інструментарію.

Якщо відштовхуватися від раціональної мети використання позитивного минулого досвіду, то «механізми формування системи документів стратегічного планування можуть дати гарний базис для сталого розвитку державного управління в Україні» [33, с. 49]. Це має бути комплекс скоординованих та побудованих на єдиному задумі політичних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки країни.

Зростаючою потребою людей у сучасному суспільстві є їх потреба в інформаційній комунікації, що породжує виклик перед державним управлінням щодо підвищення рівня професіоналізму державної влади у сфері, як правило,

непрозорої форми управління, такої популярної в сучасному світі. Застосування традиційних формальних методів маркетингового планування у сфері державного, а тим більше публічного управління вже не є ефективним.

Сучасні суб'єкти державного управління неспроможні нині бути задоволені вміннями управляти локальними процесами і досягнутими операційними успіхами як основними результатами управління. В даний час існує необхідність внесення в аналіз політичних процесів ще однієї складової – «розробку та реалізацію ефективних механізмів прийняття управлінських рішень, здійснення владних повноважень та управління політичними об'єктами (партіями, організаціями та ін.)» [29, с. 35].

Стратегічне планування є своєрідною ідеологічною платформою державної політики підвищення ефективності державного управління, що дозволяє пов'язати завдання державної влади з показниками динаміки розвитку держави.

Підвищення ефективності використання стратегічних та операційних інструментів державного управління з метою забезпечення соціально-економічного розвитку України є одним із першочергових завдань сучасного етапу реформування. Ефективно використані стратегічні та операційні інструменти державного управління є «важливим елементом забезпечення конкурентоспроможності країни, успішності галузей економіки, зростання населення, формування умов для його комфортного життя та трудової діяльності, відтворення суспільного життя та забезпечення національної безпеки» [28, с. 70].

Політика підвищення ефективності управління стає відправною точкою також у визначенні оптимальної чисельності державних службовців, і навіть бюджетних витрат на апарат управління.

Процес розвитку держави детермінований безліччю визначальних факторів, одним з яких є рівень ефективності державного управління. Питання збереження незалежності України як суверенної і сильної держави продовжує

залишатися актуальним завданням, що стоїть перед суб'єктами державного управління, в політологічній термінології – адміністративної елітою країни.

В еволюції теорії та практики державного управління постреформеної України можна позначити кілька етапів. Одним із таких значущих етапів є перехід від традиційної моделі бюрократії до реалізації концепції нового державного менеджменту або нового державного управління (в англ. транскрипції – New Public Management, NPM). Нова концепція «змінює політику взаємин між державою та суспільством, між державними структурами та громадянами, перетворюючи останніх на споживачів та клієнтів. Такий підхід ще називають «клієнтоорієнтованим», що визначає функції та діяльність держави як надання своїм громадянам адміністративних послуг» [2].

Практики нового управління націлені на підвищення ефективності використання ресурсів громадян, сплачування ними в державі податків і посилення уваги до якості адміністративних услуг. Останні розглядаються в ринковій парадигмі, як «сфера соціального обслуговування (громадянину як клієнту державою надається послуга, якістю якої він має бути задоволений)» [2].

Традиційна бюрократична система державного управління з її суворою ієрархією стримує ініціативні можливості у прийнятті рішень, збільшує витрати управління, знижує ефективність управління, не дозволяє громадянам повною мірою скористатися своїм правом на надання їм послуги держави замість сплачених податків, що зрештою веде до поганого управління.

Розпочата в державі адміністративна реформа ставила мету – формування оптимальної системи управління. Основними завданнями, які мала вирішити реформа, були [25]: обмеження втручання держави у економічну діяльність, зокрема, шляхом зниження надлишкового державного регулювання цієї сфери; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; підвищення якості адміністративних послуг та інше. «Надання громадянам адміністративних послуг» [22], проголошене в Концепції адміністративної реформи [23], свідчить про те, що в державі перехід на

сервісні принципи нового державного управління почався ще у 1998 р. і продовжився в 2013 р. з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» [22].

Поетапність процесу адміністративної реформи у парадигмі нового державного менеджменту в Україні представлена О.В. Червяковою у (табл. 1.1)

Таблиця 1.1

Еволюція державного управління [32]

Управлінська концепція	Основа управління	Компетенції	Інструменталізація
Традиційна бюрократія (Public Administration)	Адміністрування	Контроль діяльності	Організаційне проектування та регламентування
Новий державний менеджмент (New Public Management)	Менеджеризм	Ефективність та результативність діяльності	Регламентація діяльності, бюджетування, орієнтоване на результат, управління за цілями
	Менеджмент публічних цінностей	Клієнтоорієнтованість та задоволеність заявника	E-government, партисипативність

Звісно ж, у перспективі модернізація державного управління з використанням принципів нового державного менеджменту продовжуватиме спиратися на ринкові механізми та надання державним структурам більшої автономії у прийнятті операційних рішень. Цей тренд обумовлений трансформацією відносин держави та нових поколінь громадянського суспільства, у тому числі приходом в управління в країні нових поколінь управлінської еліти (Додаток А).

Критерієм ефективності державного управління є показник того, наскільки успішно ресурси, витрачені державними органами на вирішення суспільних проблем, реалізовані у соціально значущих результатах.

Таким чином, можна визначити поняття, що входять до категорії «ефективність державного управління», це [29, с. 67].:

– «суспільні цілі як політично значущі для держави та суспільства;

– результати – це виражені у державній політиці управлінські рішення, процеси та механізми, пов'язані з досягненням задоволення суспільних потреб;

– державні ресурси – політичний, економічний, людський, соціальний, ідеологічний, інформаційний капітали, регламентовані державою через правову забезпеченість та обґрунтованість їх суспільної доцільності та ефективності».

Оцінка ефективності необхідна як самій системі управління, так і суспільству, – останньому вона дозволяє не лише контролювати якість діяльності державних інститутів, а й отримувати інформацію про політико-управлінські процеси в країні, що дозволяє підвищувати довіру громадян до влади, а отже, її легітимність.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Сучасна внутрішня структура, специфічні методи та інноваційні форми управління, операційний інструментарій сприяють покращенню якості всієї системи державного управління. Операційний рівень державного управління включає аналіз та вибір найбільш оптимального операційного інструментарію – методів та технологій управління.

Управлінська праця у системі органів влади функціонально «є певний набір операцій із приведення об'єкта управління у заданий стан – це планування, формулювання мотивації, організаційні кроки, потім контрольні та облікові заходи, якщо необхідно, заходи корекції та регулювання» [10, с. 20]. У свою чергу, кожна функціональна операція також складається з набору більш деталізованих управлінських операцій – дій, різних видів робіт.

Термінологічно управлінське рішення означає спосіб виконання певної дії. Його характер залежить від безлічі факторів: від наявних умов, умінь та навичок державного службовця, заданої мети та ресурсів. Людський чинник також грає велику роль під час виборів операційного інструментарію під управлінням. На вибір управлінця впливають його індивідуальний стиль та політичні переваги при вирішенні певного завдання, професіоналізм, патрон-клієнтські відносини та ін.

За методами здійснення розрізняють такі основні види вибору типу управлінських рішень [12, с. 39]:

- «шляхом використання традиційного шляху, наслідування наявних прикладів з минулого досвіду застосування аналогічного інструментарію та адаптації їх до нових завдань;
- новаторським шляхом, винаходячи нові управлінські шляхи, актуалізуючи в рішеннях усвідомлену дійсність, що змінилася».

Структурно стратегічна та операційна складові управлінської праці може бути виражена як схема [13]: функція – стратегія, тобто. зміст та цілі дій управлінських структур, операційна частина – це самі дії. Стратегія містить у собі певні правила, якими необхідно керуватися після ухвалення управлінських рішень. При стратегічному плануванні основна роль відводиться аналізу перспектив, тенденцій, небезпек, можливостей, а також окремих надзвичайних ситуацій, які здатні змінити тенденції, що склалися.

Правильне розуміння стратегії підвищення ефективності державного управління допоможе чітко розділяти функції та повноваження органів управління, позбавлятися їх дублювання та зайвої бюрократизації. Професійне формулювання стратегії вдосконалення роботи структур державної влади сприяє «формуванню «дерева» цілей, завдань, пріоритетних напрямів, що важливо як публічного управління загалом, але й розробки способів застосування нового операційного інструментарію у роботі виконавчих органів влади» [5, с. 188].

Стратегія розвитку управління в Україні нині містить такі цільові орієнтири [24]: «національні інтереси держави; соціально-економічний розвиток країни; напрями вдосконалення діяльності уряду; результати діяльності органів виконавчої влади у параметрах оцінки якості надання адміністративних послуг; вдосконалення критеріїв ефективності державного управління».

Цільові орієнтири деталізуються у завданнях, що ставляться перед органами державної виконавчої влади. Інструментарій виконання завдань виконавчими органами поділяється на зовнішній, який містить управлінський та нормативний вплив на суспільні відносини, та внутрішній, що регламентує функціонування системи адміністративних органів. Якість управління великою мірою залежить від якості законотворчості та рівня відповідальності працівників органів державного управління.

«Нове державне управління» (новий державний менеджмент) засноване на завданнях управління за результатами, розвитку процедур (операцій)

поточного аналізу та самооцінки в рамках конкретних державних програм (Додаток Б).

Існують проблеми, від вирішення яких залежить рівень ефективності поєднання стратегічного та операційного у державному управлінні, це [29, с. 100]:

- поняття «стратегічне управління» найчастіше використовується декларативно, популістські та ігнорується у повсякденній роботі (технологіях, процедурах, операціях);
- стратегічне управління залишається теоретичним терміном, яке застосовують у звітності, описі деяких контрольних точок при підрахунку результатів ефективності управлінської праці, вся увага управлінців приділена операційній роботі;
- заходи стратегічного управління часто бачаться як поточна операційна діяльність, але представляється як реалізація стратегії;
- концентрація на операційному рівні без стратегічного призводить до відсутності масштабних та глобальних цілей, з іншого боку без якісного операційного підходу складно досягти розробки та реалізації якісних та результативних стратегій.

Для дослідження взаємозв'язку розвитку стратегічно-операційного інструментарію та ефективності державного управління необхідно розглянути критерії ефективності.

Таким чином, ефективність державного управління визначається через критерії «суспільна мета як результат» та «державні ресурси». Кінцевим результатом управління є досягнення суспільної мети. Результат вимірюється за допомогою операційного інструментарію, до якого входять об'єкти управління, механізми надання адміністративних послуг, рівень задоволення суспільних потреб та ін. Державні ресурси включають економічний, інформаційний, людський, ідеологічний, адміністративний, політичний капітал, який використовується державою відповідно до суспільної мети.

Розглянувши поняття ефективності управління, можна перейти до визначення поняття критеріїв ефективності як операційного інструментарію підвищення якості управління. Загальне визначення критерію ефективності полягає у його позначенні як ознаки, за якою можна оцінити ефективність якогось об'єкта (системи) чи процесу. Те саме відноситься до сукупності ознак. Щодо державного управління йдеться про ефективність системи державного управління, саму дію управління або окремого управлінського рішення.

Але система оцінки управлінської праці необхідна як системі державного управління та і суспільству. Система повинна мати можливість контролювати роботу структур всередині себе для можливості корекції та самовдосконалення, а суспільству необхідно контролювати якість роботи органів державного управління для реалізації принципу стримувань та противаг.

Існують і загальні цінності, які поділяє більшість громадян – суверенітет нашої держави, її безпека, верховенство права та свобода людини, різноманіття видів власності та ін. [28, с. 91].

Операційні принципи державного управління містяться у вироблених практикою управління нормативних вимогах [18; 19], що містять також оцінку зв'язку між завданнями та результатами управлінської діяльності. Рівень та успішність реалізації будь-яких принципів державного управління [2]: «легітимації політичних та правових рішень, децентралізації влади, виборів представницької влади тощо може стати критерієм оцінки ефективності державного управління».

Базою формування критеріїв ефективності державного управління є система загальних цінностей (яку можна розглядати як суму суб'єктивних цінностей), відображена в ідеології держави, в політичному курсі правлячої еліти, політичних установках, стратегіях і концепціях, реалізованих національних проєктах і програмах, правилах і нормах системи управління суспільством.

Теорія управління розрізняє три групи критеріїв оцінки ефективності державного управління: ціннісно-раціональний, раціональний та прагматичний. Кожен із критеріїв застосовується в різних ситуаціях, на різних рівнях рішень та програм, різної масштабності та значущості для держави та суспільства. Різними критеріями необхідно оцінювати рішення та результати управлінських рішень у сферах політики, економіки, освіти, соціальній сфері тощо, відповідно до того, які спільні цінності та інтереси зобов'язується захищати державу в цих галузях.

Наприклад, для оцінки ефективності державного управління в галузі впровадження цільових державних програм (у галузі охорони здоров'я, освіти, культури та ін.) доцільно вимір таких показників, як [11, с. 279]: «співвідношення проведених робіт та витрат на їх виконання; відповідності результатів реалізації програми стандартам споживання товарів, робіт та послуг; виміру задоволеності населенням наданою згідно з програмою публічною послугою (через опитування громадян, відгуки в соціальних мережах та інший інструментарій комунікації) та ін.».

Ефективним управління можна вважати, якщо воно досягло суспільно значущої мети. Результати ефективності за багатоетапної реалізації програми можуть бути проміжними або кінцевими.

На початках державотворення в Україні структура органів, чисельність державних службовців визначалися шляхом спроб і помилок, спираючись на минулий, який завжди успішний досвід. Основним критерієм відбору персоналу була лояльність керівництву та дисципліна.

Для оцінки ефективності роботи уряду країни загалом використовуються міжнародні бази даних, у яких застосовуються різні методики, розроблені фахівцями міжнародних організацій. Індекси, що входять до загального індексу, визначаються шляхом опитувань населення та експертів.

Наприклад, існує такий показник, як GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), що визначається за методикою Світового банку і порівнює державне управління в різних країнах (кількість порівнюваних країн в

даний час 215) за 100-бальною системою. Це інтегративний індекс, що включає шість критеріїв, що відображають шість вимірних параметрів роботи урядів країн. Індокси відбивають як кількісні показники розвитку, так й традиції, інституційний стан, в основі яких здійснюється державне управління (Governance). Інтегративне визначення індексу включає характеристики [31, с. 58]: «процесів вибору, контролю та заміни уряду; здібності уряду формулювати та проводити політику; повага громадян і держави до інститутів, що керують соціальною та економічною взаємодією в суспільстві».

Фактично, ті стратегічні завдання, які ставила влада, починаючи адміністративну реформу, поки залишаються на порядку денному досі, як бюрократичні перепони, поліпшення соціально-економічного становища регіонів далекі до свого успішного вирішення та вимагають подальшого докладання значних зусиль.

Таким чином, можна зробити висновки, що стратегічний інструментарій у парадигмі вдосконалення державного управління зазнав значних трансформацій у своїй політичній іпостасі, змінилася сама парадигма управління від удосконалення регламенту надання адміністративних послуг до якісного, інституційного зрушення в самій функції надання послуг: у відносинах «влада-суспільство» країною. Використання сучасного операційного інструментарію є способом та умовою успішної реалізації стратегічних завдань у системі державного управління.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Держава у своєму розпорядженні має досить великий спектр ресурсів:

- соціальний (ставлення суспільства до системи та діяльності державного управління);
- фінансовий (бюджет держави);
- організаційний (система державного апарату управління);
- адміністративно-правовий;
- матеріальний (державна власність);
- кадровий (можна назвати і людським капіталом, що визначається кількісними та якісними характеристиками державних службовців).

В рамках нашого дослідження звернемося до останнього виду ресурсів, підвищенню ефективності якого присвячено чимало управлінських рішень, і, перш за все, таких як розпорядження КМУ «Про стратегії реформування державного управління в Україні на 2022-2025 р» від 21.07.2021 року [24]. Відповідно до розпорядження запроваджено нові засади кадрової політики у системі державної служби, які передбачають прозорі та об'єктивні механізми зайняття посад на державній службі із застосуванням конкурсного відбору, передбачено такий механізм удосконалення якісного підбору державних службовців, як формування кадрового резерву з метою добору, підготовки та кар'єрного зростання кандидатів на заміщення посад у системі державного апарату та інші заходи [19; 24]. Подібні кроки сприяють також успішній реалізації антикорупційної політики держави, що, безумовно, суттєво підвищує рівень довіри громадян до влади.

Реформування державної служби продовжується і в стратегічному, і в операційному плані. Удосконалення операційного інструментарію детерміновано вимогами, які пред'являються інформаційним суспільством,

технології якого спрямовані на підвищення якості життя людей [16]. Недостатня увага до сучасних технологій у використанні операційних механізмів та інструментів призводить до уповільнення розвитку не тільки державного управління, а й до гальмування інноваційної траєкторії шляху нашої держави. Але основні напрями підвищення ефективності державного управління задаються стратегічними завданнями, інструментарієм виконання яких є розроблені ідеї та напрямки розвитку.

Як свідчать вжиті кроки у сфері державного управління (створення структур з суспільної участі в управлінні – Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади [15], вони спрямовані на підвищення прозорості роботи публічних органів. Що підвищує вимоги до моральної складової публічної служби. І говорить про переорієнтацію адміністративної реформи з принципів «Нового державного менеджменту» (New Public Management – NPM) на принципи «good governance» (добрий уряд, належне врядування) – принципи підвищення якості та доступності послуг держави [9].

«Клієнтоорієнтований» підхід у державному управлінні закладав інший політичний зміст у поняття «ефективність». У теорії та практиці бюрократії «ефективність розуміється як раціоналізоване рішення, а менеджерська модель управління поняття «ефективність» надає економічного змісту. Саме економічна ефективність у принципах NPM і вирізняє цей підхід від традиційного державного управління» [11, с. 281] (Додаток В).

Шлях подолання недоліків менеджерської моделі державного управління призвели до появи нової системи підходів до цієї сфери, яка отримала назву «Good Governance», або «добре врядування, належне врядування» [3, с. 31]. Нова модель з'явилася тоді, коли стало зрозумілим і помітним суспільне невдоволення закладеної в NPM другорядності соціальних проблем, що призводить до зростання бідності, особливо в державах з перехідною економікою, що розвивається. У таких державах найбільш динамічно відбувається ерозія сфери державного управління як у функціональному, так і в моральному плані.

Інституційна парадигма державного управління «Good Governance» пропонує такі принципи управління країною, як верховенство права; соціально-політичну участь в управлінні; солідарна відповідальність держави і суспільства за прийняті та проведені соціально значущі рішення; ефективність керування; транспарентність влади; рівноправність суб'єктів та об'єктів управління [3, с. 32].

Відмінною особливістю нової моделі є «максимальна участь суспільства в управлінні, що має забезпечити пріоритети політики уряду, що базуються на суспільній згоді, так що голоси бідних і незахищених верств населення були б почуті нарівні з голосами багатого прошарку суспільства» [3, с. 33].

Виразом необхідності інституційного коригування парадигмального курсу публічного управління став слоган «from Government to Governance» (від уряду до управління), який означає «перехід до децентралізованої влади, до спільного управління через мережеве співтовариство держави, бізнесу та громадянського суспільства, які рівносуб'єктні, рівновідповідні за прийняті рішення» [4, с. 60]. Нова парадигма пропонує (і фіксує зародження тренду) інституційний перехід до діалогу між державою, бізнесом та громадянським суспільством. Діалог означає між ними партнерські відносини, в яких беруть участь усі три сектори: державний, комерційний та некомерційний.

«Good Governance», безумовно, не може скасувати повністю ієрархічне управління суспільством, але наділяє його новою якістю, що включає партнерські відносини. Що означає велику гнучкість в управлінні, орієнтацію на людину, задоволення її потреб державою, підключення можливостей громадян у процес вирішення соціальних проблем, що відсувалося менеджеризмом на периферію функцій держави.

Велике значення в моделі «Good Governance» надається операційному інструментарію в напрямку його переходу на комп'ютеризацію роботи уряду як реакції на потік цифровізації та інформатизації сучасного суспільства, що збільшується [16].

Причини переходу від однієї концепції до іншої у всьому світі пов'язані з відмовою від традиційних принципів управління та переходом на ринкові методи управління державою (менеджеризм), що призвели до кризи соціальної держави, зростання бюрократизму та корупції. Що підірвало довіру громадян до держави, державної служби. Виникла необхідність перегляду ідеології державного управління [30].

Виник новий принцип оплати праці державних службовців – підвищилася роль громадянського суспільства у взаєминах держави та населення. Основною метою адміністративної діяльності стало покращення якості надання адміністративних послуг. Ринкові механізми, що запроваджуються адміністративною реформою державного управління, виразилися в таких нововведеннях, як тендери з державних закупівель, контрактної системи, конкурси на зайняття посад, соціальну рекламу та ін. [19] (Додаток Д).

Цілі, які ставила перед собою адміністративна реформа в Україні поступово досягалися за рахунок збільшення гнучкості державних структур, функцій, підвищення їх адаптивності до середовища, прийняття інноваційних операційних рішень у відповідь на політику і стратегію, що розвивається.

Використання державним менеджментом ринкових механізмів у технологіях управління дозволило системі державного управління стати корисно чутливою до принципів конкуренції, економії бюджетних ресурсів, ефективності, результатів та ін., але вона залишилася неуважною до актуальних суспільних запитів. Що викликало пропозиції поєднання ринкових та демократичних принципів та механізмів управління.

Актуальним для України продовжує залишатись проблема розвитку громадянського суспільства, реальної участі громадян в управлінні державою, підзвітності влади суспільству. Адміністративна реформа, що почалася з принципів державного менеджменту, так і не вирішила проблеми соціальної справедливості, що для України є особливо болісною темою.

Належного рівня не досягло вирішення завдання підвищення прозорості влади та професіоналізму чиновників, до того ж контрактна

система поставила їх у ще більш залежне становище перед вищим керівництвом.

Таким чином, конструктивний аналіз ходу адміністративної реформи в державі дозволив виявити недоліки її проведення на основі принципів державного менеджеризму та піти далі, внісши корективи до системи управління публічною системою на основі демократичних принципів. Сучасне управління в Україні має відповідати світовим трендам щодо вдосконалення громадської практики управління, й у напрямі існує необхідність продовження наміченої державної політики (Додаток Ж). Як ієрархічна вертикаль управління, так і державний менеджеризм основні функції управління віддавали уряду, державним чиновникам, місцевим адміністраціям, парламенту.

Новий підхід до державного управління все більшого значення мають різні громадські ради та асоціації громадян, комісії, форуми. Важливу роль підвищення ефективності державного управління відіграв інноваційний операційний інструментарій: якщо раніше інформація про діяльність органів державного управління була закритою, то зараз монополія держави на інформацію розмивається, інформація стає все більш відкритою і доступною.

ВИСНОВКИ

1. Визначено, що державна влада повинна перебувати в рухомій рівновазі, що залежить від механізму стримувань і противаг, але в період трансформації влади в Україні наприкінці XX століття основний центр управління державою змістився у бік виконавчих органів влади, що знижував ефективність державного управління, гальмував розвиток держави, її економічних, політичних, соціальних інститутів.

Виходячи з сутності та історичного шляху розвитку, визначився постулат місії державного управління: як загальна конструкція вона характеризується, перш за все, своєю корисністю: результати впливу, повинні бути корисними по відношенню до громадянського суспільства і особистості. Цілі управління, рішення та дії управлінців, результати діяльності органів державного управління повинні відповідати потребам суспільства, громадян країни, національним інтересам держави.

2. Аналіз показав, що реформування системи державного управління у стратегічному та операційному напрямках характеризується такими новаціями, як побудова електронного та відкритого уряду, підвищення якості адміністративних послуг, що йде у загальному контексті завдання підвищення рівня та якості життя; досягнення високого рівня прозорості функціонування органів державної влади; розширення відкритого діалогу держави та суспільства.

Найбільш помітним стратегічним напрямом та операційним інструментарієм адміністративної реформи стало впровадження інформаційних технологій у діяльності органів влади для підвищення ефективності наданих ними публічних послуг. Щоправда, як будь-який новий шлях, він не був вільний від прорахунків, що уповільнили реформу.

3. Доведено, що подальший розвиток нашої державності вимагає від державного управління такої динамічності та адаптаційних властивостей, які дозволили їй залишатися життєздатною в умовах світу, що стрімко змінюється.

Адміністративна реформа державного управління, політика підвищення його ефективності має бути безпрецедентною за своїми масштабами, оскільки інші країни перейшли на принципово нову парадигму управління суспільством. Реформа державного управління в Україні, її успіх залежить від політичної волі влади, державних чиновників, політичних сил, які повинні бути переконані, що існують дієві способи її поліпшення задля інтересів громадян держави.

Нами визначено, що сучасне інформаційне суспільство характеризується високою потребою людей у комунікації та інформації, що є викликом для державного управління щодо підвищення рівня професіоналізму управлінців як у політичній, так і в адміністративній сферах, і як правило, повинно бути прозорою для суспільства. Критерієм ефективності державного управління є показник того, наскільки успішно ресурси, витрачені державними органами на вирішення суспільних проблем, реалізовані у соціально значущих результатах.

Обґрунтовано, що відмінною рисою «Good Governance» або «доброго управління» стала максимальна участь суспільства в управлінні, а це має забезпечити пріоритети політики уряду, який повинен базуватися на громадській згоді, так щоб голоси населення були почуті. Таке коригування курсу вдосконалення державного управління «from Government to Governance» (від уряду до управління) можна вважати інституційною політичною зміною, яка ознаменувала перехід до децентралізованої влади, до спільного управління через мережеву спільноту держави, бізнесу та громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії : науково-аналітична доповідна записка. Інститут економіки та прогнозування НАН України. Київ. 2015. 24 с.
2. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. № 2. 2016. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2016_2/txts/10bozuds.pdf. (дата звернення: 10.02.2025)
3. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 42. С. 30–34.
4. Дацій Н. В., Климчук Н. П., Ніколайчук В. В. Підходи до формування електронного врядування на територіальному рівні в умовах транспарентності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 59–63
5. Державне управління та державна служба : [довід.] / [уклад. О. Ю. Оболенський]. Київ : КНЕУ, 2012. 480 с.
6. Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центр економічної стратегії: аналітичний звіт. URL: <https://ua-energy.org/uk/posts/230-reform-za-rik-chy-do-snahy-ukraini-u-chas-> (дата звернення: 11.02.2025)
7. Колосов В.О. Основні концепції ефективності державної влади та управління. *Розбудова доброчесності та комплаєнсу в Україні: виклики і перспективи євроінтеграції* : збірник матеріал. Всеукр. конф. з міжн. участю 27.03.2025 року. Секція: *Інформаційна складова в діяльності органів державного управління: баланс між прозорістю і безпекою*. м. Вінниця. Вінницький державний педагогічний університет ім. Михайла Коцюбинського. С. 124–125.
8. Колосов В.О. Формування сучасної української еліти як необхідна умова підвищення ефективності державного управління. *Гуманітарний дискурс*

суспільних проблем: минуле, сучасне, майбутнє: збірник тез доповідей, Напрями обговорення: Публічне управління та адміністрування 25 квітня 2025 р.; м. Харків, НУЦЗУ. С. 99–101

9. Лопушинський І. П. Кадровий скринінг публічних службовців: виклики реформування державної служби в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2024. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2024_2_19. (дата звернення: 15.01.2025)

10. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг: наук. розробка. Київ : НАДУ, 2009. 40 с.

11. Олійник Д. В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 34. С. 275–283.

12. Пісьмаченко Л. М. Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : [навч. посіб.]. Київ : Вид-во НАДУ, 2018. 81 с.

13. Порохня В. М. Безземельна Т.О., Кравченко Т.А. Стратегічне управління : [навч. посіб.] Київ : Центр навчальної літератури, 2012. 224 с.

14. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року: Проект Закону України від 07.08.2018 №9015 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?a1> (дата звернення: 19.02.2025)

15. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : постанова КМУ від 12.06.2012 р. №658 (редакція 2020 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%t>(дата звернення: 30.03.2025)

16. Про Стратегію цифрового розвитку інноваційної діяльності України (WINWIN) до 2030 року. URL: <https://mon.gov.ua/news/winwin-ukraina-zatverdyla-stratehiiu-tsyfrovoho-innovatsii-do-2030>(дата звернення: 13.02.2025)

17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>. (дата звернення: 28.02.2025)

18. Про Комплексний стратегічний план реформування органів

правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 р. №273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 15.01.2025)

19. Про План дій України на 2023–2025 роки: Open Government Partnership, 12 грудня 2023 р., URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2023-2025>. (дата звернення: 05.02.2025)

20. Про державну службу: Закон України від 14.10.2016 р. № 4059. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>(дата звернення: 21.01.2025)

21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>(дата звернення: 20.01.2025)

22. . Про адміністративні послуги: Закон України від 21.04.2013 №5203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>(дата звернення: 30.01.2025)

23. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президент України від 22.07.1998 URL: <https://studies.in.ua/admin-pravo-shpora/2887-osnovn-polozhennya-koncepcyi-adminstrativnoyi-reformi-v-ukrayin.html> (дата звернення: 25.01.2025)

24. Про Стратегію реформування державного управління в Україні на 2022-2025 р. : розпорядження КМУ від 21.07.2021 р. №831 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.03.2025).

25. Про Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/80#n9> (дата звернення: 02.02.2025).

26. Пухтинський М. О. Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 6-7. С. 28–37.

27. Ситник Г.П., Орел М.Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник /за заг.ред. Г.П.Ситника. Київ: Видавець Я.О. Кравченко.

2020. 360 с.

28. Ситник Г.П., Орел М.Г. Основи стратегічного планування національної безпеки : навч. посіб. / за ред. Г. П. Ситника. Київ. : ВПЦ «Київський університет», 2022. 208 с.

29. Ситник Г.П., Абрамов В.І., Мандрагеля В.А. та ін Методика оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози національним інтересам України: монографія /за заг. ред. Г. П. Ситника та Л. М. Шипілової. Київ: НАДУ, 2016. 190 с.

30. Солових В.П. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2016. Вип. 1. С. 112-120.

31. Філіпповський В. М. Проблеми наближення професійного навчання державних службовців до стандартів Європейського Союзу. *Вісн. держ. служби України*. 2024. № 2. С. 56–60.

32. Червякова О.В. Перехід до парадигми розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін. *Науковий вісник Полісся*. № 1(1). 2017. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvp_2017_1%281%29_21(дата звернення: 29.03.2025)

33. Шипілова Л.М. Організаційно-правові засади та методологія стратегічного планування забезпечення національної безпеки України: навч. пос. Київ. НАДУ. 2015. 120 с.

34. Яковенко Г. Б. Функції сучасної державної бюрократії. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (22). С. 51-58.

35. Ярема О. Реформа державного управління: загальна рамка URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Proyekt->(дата звернення: 05.04.2025).