Костянтин Ващенко

СПРОМОЖНА ДЕРЖАВА:

публічне управління
та адміністрування в Україні

Курс лекцій

Київ
Талком
2026

УДК 351/354(075.8)
В12

Рекомендовано до друку Вченою радою
Українського державного університету
імені Михайла Драгоманова
(протокол № 15 від 25 червня 2026 р.)

Рецензенти:

Луговий В. І., д-р пед. наук, проф., Перший віце-президент Національної академії педагогічних наук України;

Бородін Є. І., д-р іст. наук, проф., директор Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка».

Костянтин Ващенко

В12 Спроможна держава: публічне управління та адміністрування в Україні: курс лекцій / Ващенко Костянтин. — Київ: Талком, 2026. — 292 с.

ISBN 978-617-8627-75-1

Курс лекцій розкриває основи публічного управління та адміністрування в Україні крізь наскрізну ідею спроможної держави, здатної виробляти виважену політику, чесно служити громадянам і відповідати за результат. Десять тем – від інститутів влади й публічної політики до публічної служби та реформування врядування в контексті європейської інтеграції – поєднують теоретичну ґрунтовність з опертям на українську практику. Кожну тему супроводжують питання для самоперевірки та завдання для самостійної роботи.

Для здобувачів вищої освіти зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування», державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також для всіх, хто цікавиться сучасною проблематикою публічного управління.

УДК 351/354(075.8)

ISBN 978-617-8627-75-1

© Талком, 2026
© Костянтин Ващенко, 2026

ЗМІСТ

Вступ 4
Лекція 1. Управління, влада та держава. Інститути й державна спроможність 7
Лекція 2. Публічне управління: еволюція парадигм і сучасне управлінське середовище 37
Лекція 3. Публічне адміністрування: діяльність, процедура, послуги, методи і стилі 60
Лекція 4. Інституційна архітектура публічної влади в Україні 80
Лекція 5. Територіальна організація публічної влади в Україні 104
Лекція 6. Публічна політика: цикл формування й реалізації 129
Лекція 7. Аналіз політики й ухвалення рішень 164
Лекція 8. Громадянське суспільство як партнер держави 197
Лекція 9. Публічна служба — основа системи публічного управління 230
Лекція 10. Реформування публічного управління в контексті європейської інтеграції України 263

ВСТУП

Назва цієї книги, «Спроможна держава», схоплює те, до чого зрештою зводиться весь курс. Усе, про що в ньому йдеться (інститути й влада, вироблення політики та її аналіз, надання послуг, професійна служба, взаємодія рівнів врядування), має один спільний знаменник: від якості публічного управління залежить, чи здатна держава робити свою справу добре, тобто чи є вона спроможною. Спроможна держава не конче велика чи всесильна. Це держава, яка вміє виконати те, за що взялася, і виконати чесно: ухвалити виважене рішення, довести його до результату, ощадливо розпорядитися публічними коштами й відповісти за зроблене. Побудова такої держави є чи не найважливішим завданням, що стоїть сьогодні перед Україною, і саме розумінню того, з чого вона складається і як її будувати, присвячено цей курс.

Задумано його ширшим за межі однієї навчальної програми. Він адресований і тим, хто вивчає публічне управління та адміністрування у вищій школі, і чинним державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, які щодня мають справу з описаними тут явищами на практиці, і кожному, кому небайдужа сучасна проблематика публічного управління. Різні читачі знайдуть тут різне: студент здобуде систему понять і цілісну картину предмета, практик осмислить власний досвід у ширшій рамці, а зацікавлений читач дістане ключ до розуміння того, як влаштована й діє сучасна держава.

Не варто чекати від цього курсу готових рецептів на кожен випадок. Він не навчає робити щось одне конкретне: готувати проєкти актів, рахувати бюджетні програми чи вести конкурсні процедури. Завдання цього курсу полягає в іншому: дати систему координат, у якій усе подальше набуває сенсу. Знання про конкретні процедури й норми застарівають швидко, а вміння бачити за подіями їхню логіку, ставити правильні запитання й відрізняти суть від форми залишається з людиною надовго. Саме таке вміння, спосіб мислення, а не набір прийомів, я й прагнув передати.

За змістом курс відповідає стандартній програмі підготовки з публічного управління та адміністрування й охоплює всі теми, яких вона вимагає. Проте логіка його побудови авторська. Я свідомо вибудував послідовність тем не як перелік окремих сюжетів, а як єдину лінію міркування. В її основу покладено просту рамку, що добре описує будь-яку систему врядування незалежно від країни та епохи: вона тримається на трьох складниках — інститутах, процесах і людях. Можна ухвалити бездоганний закон, але без спроможного інституту він залишиться текстом, без налагоджених процесів працюватиме випадково, а без професійних людей уся конструкція не оживе. Саме ці три опори й визначають спроможність держави. Тому й курс рухається від інститутів (держави, влади, органів, територіальної організації) через процеси (вироблення політики, її аналіз, надання послуг) до людей, які приводять усе це в дію, тобто до публічної служби та громадянського суспільства, а завершується темою реформи, що зводить усе докупи в контексті європейського вибору України.

Ще одну наскрізну рису курсу варто пояснити наперед. Публічне управління від початку й до кінця існує у правовій формі: орган діє лише в межах повноважень, наданих законом, а його рішення набуває сили тільки за встановленою процедурою. Проте це не курс права. Правовий вимір присутній тут наскрізно, адже в кожній темі ми виходимо на норми, що регулюють відповідну ділянку, але в центрі уваги завжди залишається суть: навіщо ухвалюється те чи те рішення, які його наслідки, як воно впливає на життя людей. Так само наскрізно проходить і питання професійної етики та доброчесності, бо воно набуває змісту не саме собою, а у зв'язку з конкретними рішеннями, конфліктами інтересів і взаєминами з громадянами. Я прагнув, щоб за юридичною та процедурною оболонкою читач завжди бачив живий зміст управління.

Готуючи цей курс, я спирався на потрійний досвід. Передусім це багаторічний викладацький досвід, який навчив, що складні речі можна й треба пояснювати ясно, не спрощуючи їх до банальності. Далі — власний досвід державної служби та

роботи в органах державної влади, який показав врядування зсередини, з його реальними дилемами, обмеженнями й здобутками, невидимими стороннім оком. І, нарешті, це особиста залученість до проєктування та реалізації реформи публічного управління в Україні, яка дала змогу побачити, як загальні принципи стикаються з живою практикою і що насправді потрібно, аби держава ставала спроможнішою. Поєднання цих трьох перспектив (академічної, практичної та реформаторської) і визначило характер курсу: він прагне бути водночас теоретично міцним і закоріненим у реальність.

Публічне управління переживає в Україні час глибоких змін, і від того, наскільки добре ми його розумітимемо, залежить дуже багато: зрештою, спроможність самої держави, а отже, і майбутнє країни. Я сподіваюся, що цей курс стане для читача не лише джерелом знань, а й запрошенням до вдумливого, відповідального ставлення до врядування, байдуже, вивчає він його, творить власними руками чи просто прагне зрозуміти. Бажаю допитливого й небайдужого читання.

Костянтин Ващенко

ЛЕКЦІЯ 1

УПРАВЛІННЯ, ВЛАДА ТА ДЕРЖАВА. ІНСТИТУТИ Й ДЕРЖАВНА СПРОМОЖНІСТЬ

Перша тема присвячена найбільш базовим речам. Ми з'ясуємо, що таке управління як явище, чим управління в публічному секторі відрізняється від управління взагалі, на чому тримається влада, що таке держава і як змінювалося уявлення про роль уряду. А завершимо темою, яка на перший погляд виглядає теоретичною, але насправді є дуже практичною — темою інститутів та їхньої якості. Саме там ховається відповідь на питання, чому одні держави спроможні, а інші ні, і чому реформи в Україні йдуть так, як вони йдуть.

1. Управління як суспільне явище

Слово «управління» ми вживаємо щодня і рідко замислюємося над його змістом. Тим часом за ним стоїть щонайменше півдюжини різних значень, і плутанина між ними породжує чимало непорозумінь — зокрема й у службовій практиці.

У найзагальнішому вигляді управління розуміють як організацію діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів. Це визначення підкреслює, що управлінець не творить реальність із нічого: він працює в середовищі, яке має власні закономірності, і мистецтво управління полягає радше в тому, щоб ці закономірності врахувати, ніж у тому, щоб їх подолати. Друге поширене значення — управління як наука і практика керівництва організаціями. Третє наголошує на подвійній природі управління: це водночас наука і мистецтво, у якому поєднується об'єктивне й індивідуальне. Четверте розглядає управління як організацію та реалізацію цілеспрямованих впливів. П'яте — як координацію діяльності з використання ресурсів задля досяг-

нення бажаного результату. Нарешті, шосте бачить в управлінні механізм, що узгоджує систему інтересів усіх учасників спільної справи: суспільних, колективних, індивідуальних.

Кожне з цих визначень висвітлює свій бік явища, і жодне не є вичерпним. Для наших потреб важливо утримувати їх усі одночасно, бо в публічному секторі кожне з них час від часу виходить на передній план. Коли ви готуєте проєкт рішення, ви працюєте з об'єктивними закономірностями. Коли розподіляєте завдання між підлеглими — з координацією ресурсів. Коли шукаєте компроміс між позиціями двох департаментів або між інтересами відомства і громади — з узгодженням системи інтересів. І майже завжди доводиться поєднувати розрахунок із інтуїцією, тобто мати справу з управлінням і як з наукою, і як з мистецтвом.

Управління має кілька ознак, які варто розглянути окремо, бо вони пояснюють, чому воно взагалі можливе.

Перша ознака — управління як універсальна якість. Ідеться про здатність управління впливати на культурні зразки соціальних дій і взаємодій, тобто виступати чинником їхньої зміни. Це значно сильніше твердження, ніж може здатися. Воно означає, що управління не просто розподіляє наявні ресурси в наявних умовах: воно змінює самі умови, змінює те, як люди звикли діяти. Кожен, хто впроваджував у своєму органі новий порядок роботи, знає різницю між формальним запровадженням і реальною зміною звички. Перше робиться наказом, друге — управлінням у повному розумінні слова.

Друга ознака — управління як універсальне відношення. Це здатність установлювати й поєднувати зв'язки різної природи: лінійні й нелінійні, формальні та неформальні, контактні й дистанційні. Публічний службовець живе в мережі таких зв'язків постійно. Формальні виписані в положеннях і регламентах, неформальні не виписані ніде, але без них узгодження документа може тривати місяцями замість тижня. Управління як відношення — це вміння користуватися всіма типами зв'язків, не плутаючи їх між собою.

Третя ознака — управління як універсальний механізм. Тут ідеться про здатність формувати персоніфіковані соціокультур-

ні конструкції, необхідні й достатні для утримання проблемних процесів у межах керованості, причому такі, що здатні самоналаштовуватися й трансформуватися в умовах, які змінюються. Формулювання складне, зміст простий: управління створює робочі схеми, які тримають ситуацію під контролем і при цьому не розсипаються, коли ситуація змінюється. Останнє застереження принципове. Схема, яка працює лише в стабільних умовах, з управлінського погляду неповноцінна. Досвід останніх років в Україні показав це з надлишковою переконливістю: конструкції, вибудувані з розрахунку на мирний час і передбачуване фінансування, у лютому 2022 року або витримали, або ні. І різниця між тими, що витримали, і тими, що ні, майже ніколи не полягала в обсязі ресурсів. Вона полягала в тому, чи була в конструкції закладена здатність до переналаштування.

Варто окремо звернути увагу на слово «керованість». Управління не обіцяє повного контролю над процесом, воно обіцяє утримання процесу в певних межах. Це принципово скромніша обіцянка, ніж та, яку зазвичай очікують від влади, і саме нерозуміння цієї скромності породжує більшість завищених очікувань. Держава не може зробити так, щоб цін не було, однак вона може утримувати інфляцію в певному коридорі. Не може ліквідувати злочинність, проте може утримувати її на рівні, що не руйнує суспільного життя. Управлінець, який обіцяє більше, або не розуміє природи власної діяльності, або свідомо вводить в оману.

2. Управлінська діяльність: із чого вона складається

Від управління як явища перейдімо до управління як діяльності. Тут корисно розібрати його на складники, бо це дає своєрідний чекліст для самоаналізу: якщо в конкретній ситуації щось не працює, причину зазвичай можна локалізувати в одному з цих елементів.

Насамперед управлінська діяльність передбачає наявність суб'єкта і об'єкта, а також відносин між ними. Здається очевидним, але в публічному секторі це часто найслабша ланка.

Хто саме є суб'єктом управління у сфері, скажімо, поводження з відходами? Формально — один орган, фактично повноваження розпорошені між кількома рівнями й кількома відомствами, і жоден із них не є суб'єктом у повному розумінні. Об'єкт при цьому теж визначений розпливчасто. Там, де немає ясності щодо суб'єкта й об'єкта, управління підмінюється імітацією.

Далі — виконання основних функцій: планування, організації, мотивації, контролю. Через них реалізуються конкретні функції, головні й допоміжні. Класична четвірка функцій прийшла в публічне управління з менеджменту і працює тут не завжди гладко, але як аналітичний інструмент залишається корисною. Варто перевірити на власному досвіді: у скількох відомих вам процесах наявні всі чотири? Планування зазвичай є, організація теж, контроль формально присутній, а от мотивація дуже часто випадає, і саме через це процеси буксують.

Третій складник — здійснення процесу ухвалення й реалізації управлінських рішень. Ми розглянемо його докладніше в другій темі, коли говоритимемо про співвідношення політики й управління. Поки що зафіксуймо: рішення — це не документ. Документ є лише формою фіксації. Рішення включає в себе визначення проблеми, оцінку варіантів, вибір і подальшу відповідальність за наслідки.

Четвертий — встановлення, підтримка й розвиток необхідних внутрішніх та зовнішніх зв'язків. П'ятий — застосування й удосконалення технологій виконання процесів та методів впливу на керований об'єкт. Шостий — формування структури, у межах якої всі перелічені процеси відбуваються. І сьомий, найменш очевидний — використання соціокультурної реальності та вплив на її зміни.

Останній пункт заслуговує на окремий коментар. Управлінець ніколи не працює в порожнечі: він діє в середовищі з усталеними уявленнями про належне, з певним рівнем довіри до влади, з певними звичками взаємодії. Ці речі не вписані в жоден регламент, але вони визначають, чи спрацює ваше рішення. Одна й та сама норма в двох громадах може дати протилежний результат саме тому, що соціокультурна реальність

у них різна. Управління зобов'язане це враховувати, і водночас воно саме поволі змінює цю реальність.

Окремо варто перелічити методи управлінського впливу, тобто способи, якими суб'єкт управління діє на об'єкт. Їх зазвичай згруповують у чотири родини, і кожна має власну сферу застосування та власні межі.

Правові методи спираються на встановлення загальнообов'язкових правил і на можливість примусу за їх недотримання. Це найпотужніший інструмент держави і водночас найгрубіший: він добре працює там, де потрібна однаковість поведінки, і погано там, де потрібна гнучкість або де контроль за дотриманням коштує дорожче за виграш від правила. Хронічна хвороба української нормотворчості полягає саме в надмірному покладанні на цю родину методів: значна частина проблем, які можна було б розв'язати економічним стимулом або доброю інформаційною кампанією, вирішується ухваленням чергової заборони, дотримання якої ніхто не забезпечує.

Економічні методи діють через інтерес: податкові пільги й підвищені ставки, субсидії, дотації, компенсації, державні закупівлі, тарифне регулювання. Вони не наказують, а роблять бажану поведінку вигіднішою за небажану. Перевага в тому, що людина зберігає вибір і тому не чинить опору. Ризик — у побічних наслідках, які майже завжди виникають і майже ніколи не прораховуються повністю.

Організаційні, або адміністративні, методи впливають через структуру та процедуру: розподіл повноважень, порядок ухвалення рішень, регламенти взаємодії, системи звітності. Це найменш помітна ззовні родина методів і водночас та, що визначає щоденну поведінку персоналу найсильніше. Змінивши процедуру погодження, можна змінити результат роботи органу глибше, ніж це зробить нова стратегія.

Соціально-психологічні методи діють через мотивацію, репутацію, приклад, комунікацію, формування очікувань. У публічному секторі їх традиційно недооцінюють, вважаючи чимось несерйозним поряд із нормою й бюджетом. Проте саме вони працюють там, де інші не працюють зовсім: доброчесність

не можна ані наказати, ані профінансувати, її можна лише виростити через культуру організації та приклад керівництва.

Практичне правило просте: складна проблема майже ніколи не розв'язується методами однієї родини. Комбінація правового обов'язку, економічного стимулу, зручної процедури та зрозумілого пояснення дає результат там, де кожен із цих інструментів окремо його не дає.

3. Публічний сектор: чому тут усе інакше

Тепер найважливіше застереження цієї частини теми. Усе сказане вище стосується управління взагалі — і в бізнесі, і в громадській організації, і в органі влади. Але публічне управління має особливості, які не дають механічно перенести сюди управлінські практики приватного сектору. За останні тридцять років світова адміністративна практика двічі повною мірою переконалася в цьому, і ми ще повернемося до цієї історії у другій темі.

Перша особливість — це множинність цілей. Комерційна компанія має один інтегральний критерій успіху, і хоч би скільки говорили про соціальну відповідальність бізнесу, у критичній ситуації все зводиться до фінансового результату. Орган публічної влади такого єдиного критерію не має. Він мусить одночасно забезпечувати законність, ефективність, доступність послуги, рівність ставлення до громадян, дотримання строків, економію бюджетних коштів і ще низку речей, які між собою конфліктують. Прискорити процедуру можна, послабивши контроль. Посилити контроль можна, подовживши процедуру. Універсально правильної відповіді немає, натомість є вибір, за який доводиться відповідати.

Друга особливість — політична підзвітність. Керівник департаменту в компанії відповідає перед власником. Керівник структурного підрозділу міністерства відповідає перед своїм керівництвом, яке відповідає перед політичним керівництвом, яке відповідає перед парламентом і зрештою перед виборцем. Ланцюг довший, він проходить через політичний рівень, і це

означає, що управлінська раціональність тут завжди має обмеження політичного походження. Оптимальне з погляду процесу рішення може виявитися неприйнятним з погляду суспільної реакції, і це не збій, а нормальна властивість системи.

Третя особливість — неможливість вийти з ринку. Компанія, для якої певний сегмент є збитковим, з нього виходить. Держава не може вийти з жодного сегмента: вона зобов'язана реєструвати акти цивільного стану і в мільйонному місті, і в громаді на кілька сотень мешканців, причому за тими самими правилами. Це принципово змінює економіку діяльності й пояснює, чому пряме порівняння вартості послуги в публічному й приватному секторах майже завжди некоректне.

Четверта особливість — примус. Держава єдина має право застосовувати легальний примус, і значна частина її діяльності так чи інакше з ним пов'язана — від сплати податків до адміністративної відповідальності. Це накладає на управління в публічному секторі вимоги, яких немає більше ніде: суворішу процедурність, обов'язковість обґрунтування, можливість оскарження. Приватна компанія може відмовити клієнтові без пояснень, орган влади не може відмовити громадянинові без мотивованого рішення, яке підлягає оскарженню. Те, що ззовні виглядає як бюрократична забюрократизованість, зсередини є гарантією проти свавілля. І саме тому кожна спроба «спростити процедуру» потребує перевірки на те, чи не спрощується разом із нею й захист громадянина.

П'ята особливість, менш очевидна — інша природа часу. Компанія планує на горизонті, що відповідає її стратегії, і змінює план тоді, коли вважає за потрібне. Публічний орган живе в кількох часових ритмах одночасно: бюджетному річному циклі, політичному циклі виборів, довгих циклах демографічних та інфраструктурних процесів і, нарешті, у ритмі щоденного реагування на події. Ці ритми не збігаються, і значна частина управлінських труднощів у публічному секторі виникає саме на їх стику. Класичний приклад — інфраструктурний проєкт із десятирічним горизонтом, що фінансується з річного бюджету й реалізується під політичним керівництвом, яке змінюється

кожні кілька років. Жоден із учасників при цьому не діє нераціонально, нераціональним є розрив між ритмами.

Утримуйте ці відмінності в пам'яті. Значна частина невдалих реформ (як в Україні, так і за кордоном) виросла саме з їх ігнорування, тобто зі спроби керувати державою так, як керують корпорацією. Це не означає, що управлінський досвід приватного сектору непридатний у публічному: означає лише, що він потребує перекладу, а не копіювання. Що саме виходить із такого копіювання, ми детально розберемо у другій темі, коли говоритимемо про новий публічний менеджмент.

4. Влада та її легітимність

Управління в публічному секторі спирається на владу. Влада, тобто здатність нав'язати свою волю навіть за опору, сама по собі є категорією майже фізичною. Питання в тому, чому люди підкоряються. Найвпливовішу відповідь на це питання дав німецький соціолог Макс Вебер, і його схема трьох джерел легітимності залишається робочим інструментом уже понад століття [1].

Перше джерело — традиція. Влада легітимна тому, що так було завжди. Підданий монарха підкоряється не тому, що монарх обраний або особливо здібний, а тому, що порядок успадкований від пращурів і не піддається сумніву. Традиційна легітимність надзвичайно стійка, поки традиція жива, і руйнується разом із нею. Може здатися, що для сучасної України це суто історичний сюжет, але це не так: авторитет посади, що ґрунтується на тривалості її існування, авторитет «так завжди робили в нашому відомстві» — це та сама традиційна легітимність у мініатюрі. Вона тримає організаційну пам'ять, але вона ж є головним джерелом опору змінам.

Друге джерело — харизма. Влада легітимна тому, що особа лідера викликає віру в його виняткові якості. Харизматична легітимність надзвичайно потужна й водночас украй нестійка: вона персональна, не передається у спадок і не переживає розчарування. Держави, побудовані на харизмі одного лідера, регулярно опиняються в кризі наступності. Для публічного служ-

бовця тут є практичний висновок: харизматичний керівник здатний зрушити з місця те, що не рухалося роками, але створене ним тримається доти, доки він на посаді, якщо тільки він не встиг перетворити свої досягнення на правила й процедури.

Третє джерело — раціонально-легальний порядок. Влада легітимна тому, що вона встановлена й здійснюється за правилами, які визнані загальнообов'язковими. Підкоряються не особі, а посаді, і не з поваги до людини, а з визнання правил. Саме цей тип легітимності лежить в основі сучасної держави й сучасної бюрократії, і саме він забезпечує тяглість: керівники змінюються, правила лишаються, і система продовжує працювати.

У реальному житті всі три типи присутні одночасно, у різних пропорціях. Проблема виникає тоді, коли пропорція зміщується. Якщо орган тримається переважно на харизмі керівника, кожна зміна керівництва означатиме перезавантаження. Якщо переважає традиція, орган консервуватиме навіть очевидно застарілі практики. Стійка адміністрація — це та, у якій домінує раціонально-легальна складова, а дві інші її доповнюють, не підміняючи.

Варто розрізняти легітимність і законність, бо в українській практиці ці поняття часто зливаються. Законність — характеристика формальна: рішення відповідає нормі або не відповідає. Легітимність — характеристика соціальна: рішення визнається справедливим і обов'язковим чи не визнається. Ці дві речі здебільшого збігаються, але можуть і розходитися, і кожне таке розходження є для управлінця сигналом тривоги. Формально бездоганне рішення, яке суспільство сприймає як несправедливе, виконуватиметься погано, породжуватиме опір і зрештою або буде скасоване, або перетвориться на мертву норму. Класичний випадок — норма, ухвалена з дотриманням усіх процедур, але без будь-якого пояснення суспільству, навіщо вона потрібна.

Звідси випливає цілком практична рекомендація, яка стосується щоденної роботи. Обґрунтування рішення — не бюрократична формальність і не спосіб убезпечитися перед перевіркою. Це інструмент виробництва легітимності. Коли в пояснювальній записці замість опису проблеми й логіки її розв'язання пишуть

загальні фрази про вдосконалення й приведення у відповідність, орган не просто економить час, він відмовляється від легітимності на користь самої лише законності. Наслідки цієї економії проявляються згодом, коли рішення доводиться виконувати.

Окремо варто сказати про кризу легітимності, бо це стан, у якому періодично опиняється будь-яка політична система. Криза настає тоді, коли розрив між очікуваннями суспільства й здатністю влади їх задовольнити стає надто великим. Реакція на неї буває двоякою. Перший варіант — спроба відновити легітимність за рахунок харизми: висування нових облич, обіцянки швидких змін, символічні жести. Це працює швидко й діє недовго. Другий варіант — відновлення через раціонально-легальний порядок: наведення ладу в правилах, підвищення передбачуваності, демонстрація того, що процедури працюють однаково для всіх. Це працює повільно й діє довго. Історія українських реформ дає приклади обох підходів, і порівняння їхніх результатів — корисна вправа для самостійного роздуму.

5. Держава як об'єкт управління

Коли ми говоримо «держава», ми вживаємо слово щонайменше у трьох різних значеннях, і плутанина між ними породжує чимало хибних висновків.

У першому значенні держава — це об'єднання людей на певній території на основі публічної влади. Тут синонімами виступають «народ» і «країна». Коли кажуть, що держава постраждала від війни або що держава має один із найвищих показників освіченості, ідеться саме про це значення.

У другому значенні держава — спеціальний апарат управління суспільством, тобто сукупність органів. Синонім — «державний апарат». Коли кажуть, що держава занадто велика або що держава не виконує своїх обов'язків, найчастіше мають на увазі саме апарат.

У третьому значенні держава — універсальний політичний інститут, система влади в інтересах людей, які проживають на певній території, що регулює їхні взаємовідносини за

допомогою права. Це найбільш абстрактне і водночас найбільш точне для нашого курсу значення.

Держава є найважливішим інститутом політичної системи суспільства, і ця першість визначається максимальною концентрацією в її руках ресурсів, які дають змогу впливати на соціальні зміни. Жоден інший інститут не має порівнянного набору можливостей — від нормотворчості й оподаткування до легального примусу. Водночас держава завжди є продуктом суспільного договору. Ідея суспільного договору, розроблена мислителями Нового часу, полягає в тому, що люди добровільно поступаються частиною своєї свободи в обмін на безпеку та порядок, які забезпечує влада. Цей договір ніколи не був підписаний, але він постійно переукладається. І кожна криза довіри до влади є, по суті, вимогою переглянути його умови.

Основні ознаки держави варто знати не задля переліку, а тому, що кожна з них створює для публічного управлінця окреме поле роботи.

Територія — частина планети, на яку поширюється суверенітет. Вона є матеріальною базою держави й основою визнання її суб'єктом міжнародного права. Політичний публічний характер влади означає, що влада реалізується в державно-правових інститутах, відокремлених від населення, і виступає від імені суспільства загалом. Ця подвійність (відокремленість і водночас представництво) є джерелом постійної напруги, з якою публічна служба живе повсякчас. Суверенітет — політико-правовий стан держави, для якого характерні верховенство влади та незалежність, неподільність і повнота влади, рівноправність у зовнішніх зносинах. Механізм влади — система органів і організацій, які держава створює для реалізації своїх функцій; саме він є безпосереднім предметом нашого курсу. Власні правові норми — загальнообов'язкові правила поведінки, що розробляються, приймаються й охороняються державою. І система податків — платежі обов'язкового характеру, що встановлюються для утримання апарату та виконання загальносоціальних функцій у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення.

Остання ознака заслуговує на особливу увагу, бо в ній найкраще видно природу публічного управління. Податок — це примусове вилучення, яке громадянин погоджується терпіти в обмін на послуги. Якість цих послуг і є, зрештою, тим, за чим оцінюють державу. Коли ми в четвертій темі говоритимемо про надання адміністративних послуг, ітиметься не про технічний бік справи, а про виконання цієї частини суспільного договору.

Ознаки описують, чим держава є. Функції описують, що вона робить. Традиційно їх поділяють на внутрішні та зовнішні, і цей поділ, попри позірну простоту, має практичне значення. До внутрішніх належать правотворча, правоохоронна, економічна, соціальна, екологічна, культурно-освітня, інформаційна функції. До зовнішніх — оборона, зовнішньополітична діяльність, участь у міжнародному співробітництві, зовнішньоекономічна діяльність. Обсяг і зміст кожної з них не є сталим: він змінюється разом із уявленнями суспільства про те, за що держава має відповідати. Пенсійне забезпечення у XIX столітті не було функцією держави ніде в світі, але сьогодні його відсутність вважалася б ознакою неспроможності. Натомість низка функцій, які держава раніше виконувала безпосередньо, перейшла до інших суб'єктів або зникла.

Особливої уваги в українському контексті заслуговує суверенітет. У мирний час це поняття виглядає юридичною абстракцією, яку вивчають на першому курсі університету й більше не згадують. Війна повернула йому цілком фізичний зміст. Верховенство влади перевіряється здатністю забезпечити дію закону на всій території; незалежність — здатністю ухвалювати рішення без зовнішнього диктату; повнота влади — наявністю механізму, що доводить рішення до виконання. Кожен із цих параметрів для України сьогодні є не теоретичним, а операційним питанням, і саме тому спроможність публічної адміністрації перестала бути темою фахових дискусій і стала питанням державного існування.

Ще один аспект, важливий для розуміння сучасної ситуації: суверенітет у європейському контексті не є абсолютним. Вступ до Європейського Союзу передбачає передачу частини компе-

тенцій наднаціональному рівню, і це не обмеження суверенітету, нав'язане ззовні, а його добровільна реалізація. Держава користується суверенним правом, коли вирішує, які повноваження здійснювати спільно з іншими. Розуміння цієї відмінності знадобиться вам у темі, де йтиметься про євроінтеграційні зобов'язання України.

6. Публічне управління і державне управління: чому терміни різні

Тут доречно зупинитися на термінологічній розбіжності, яка інакше супроводжуватиме вас через увесь курс і породжуватиме зайву плутанину. Професійна галузь зветься «Публічне управління та адміністрування», проте у чинних нормативних документах, зокрема в урядовій стратегії реформування державного управління, у назвах органів, у профільному законодавстві тощо, послідовно вживається інший термін, а саме «державне управління». І коли ви зустрічаєте обидва звороти на тих самих сторінках, цілком природно виникає запитання, чи це синоніми, чи за різними словами стоять різні речі.

Спокуслива відповідь пов'язує розбіжність із перекладом. Англійський вислів *public administration* один автор передає як «державне управління», інший — як «публічне управління», звідси начебто й різнобій. Ця відповідь хибна, точніше, поверхова. Річ не в перекладі, а в змісті понять. Навіть якби всі перекладали однаково, потреба в ширшому терміні однаково постала б, бо змінилося саме уявлення про те, хто керує суспільними справами.

Державне управління описує діяльність держави в особі її органів: це управління, суб'єктом якого є держава, а вертикаль підпорядкування веде вгору, до уряду. Категорія цілком робоча, але вона залишає поза кадром двох дедалі важливіших учасників. Перший — місцеве самоврядування, яке не є частиною державної вертикалі: територіальна громада та її органи вирішують питання місцевого значення під власну відповідальність,

а не за дорученням держави. Другий — інститути громадянського суспільства, які беруть участь і у формуванні політики через консультації та експертизу, і в її реалізації через надання послуг та громадський контроль. Обидва є суб'єктами управління суспільними справами, і жоден із них не вкладається в поняття державного управління.

Саме тому й знадобився ширший термін. Публічне управління охоплює діяльність усіх суб'єктів, що беруть участь у веденні спільних, публічних справ, — держави, місцевого самоврядування та недержавних учасників, — а також відносини між ними. Державне управління при цьому не скасовується й не спростовується: воно стає частиною ширшого цілого, найпотужнішою, але не єдиною. Це і є авторська позиція, якої дотримується цей курс: публічне управління ширше за державне, бо публічними справами держава відає не одноосібно.

Позначимо ще один бік цієї відмінності, до якого ми повернемося у другій темі. Перехід від «державного» до «публічного» — не лише розширення переліку суб'єктів. Це інший погляд на саму природу управління: від вертикалі, у якій держава керує, а решта підкоряється, до мережі, у якій різні учасники узгоджують інтереси й спільно виробляють рішення. Історично цей зсув збігається з переходом від адміністративної моделі уряду до моделі-модератора, про яку йтиметься нижче, і з утвердженням концепції належного врядування, якою ми займемося в наступній темі.

Показово, що ця логіка визнана й на міжнародному рівні. Розроблені спільно Європейським Союзом та Організацією економічного співробітництва й розвитку Принципи, за якими оцінюють якість урядування в країнах-кандидатах, у редакції 2023 року свідомо поширили свою дію за межі центрального уряду — на регіональний і місцевий рівні. Тобто навіть документ, який в офіційному українському перекладі названо «Принципами державного управління», за змістом описує управління публічне. Це зайвий доказ того, що ширший погляд не є українською особливістю, а відповідає сучасному розумінню предмета.

Домовмося про слововживання в межах курсу. Там, де йдеться про діяльність держави та її органів, ми говоритимемо про державне управління, зокрема тоді, коли посилаємося на нормативні акти, у яких закріплено саме цей термін. Там, де в поле зору потрапляють також самоврядування та недержавні учасники — про публічне управління. Розбіжність у джерелах не є помилкою когось із авторів. Вона відображає реальну еволюцію предмета, і вміння бачити за словом його обсяг є частиною фахової культури.

7. Еволюція уряду як інституту

Уявлення про те, чим має бути уряд, за останні кілька століть змінювалося радикально. Простежити цю еволюцію корисно, бо всі три історичні моделі присутні в сучасній практиці одночасно, і не в підручниках, а в головах конкретних людей, з якими ви працюєте.

Перша модель — уряд як пастор. Він має вести людей до кращого життя, а громадяни у відповідь мають виявляти слухняність і покірність. Це патерналістське уявлення про владу, що виростає з релігійної традиції та станового суспільства. Воно не зникло: щоразу, коли влада говорить із громадянами мовою настанови, а громадяни очікують, що держава сама знає, як їм краще, ми маємо справу з рудиментом пасторської моделі.

Друга модель — уряд як адміністратор. Він має наказувати, розпоряджатися, підпорядковувати всіх єдиному державному інтересу і за потреби може вдаватися до примусу й насильства. Це модель класичної адміністративної держави, що сформувалася у XIX столітті й досягла піку в першій половині XX. Вона побудована на ієрархії, дисципліні й пріоритеті державного інтересу над приватним. Саме на цій моделі виросла класична бюрократія, про яку йтиметься в третій темі.

Третя модель — уряд як модератор. Він має балансувати й узгоджувати різні суспільні інтереси, втручаючись у тканину суспільного життя мінімально, оскільки надмірне втручання шкідливе. Це модель, що утвердилася в другій половині XX століття й лежить в основі сучасних уявлень про належне врядування.

Не варто читати цю послідовність як просту історію прогресу, де кожна наступна модель краща за попередню. По-перше, вони співіснують. У сфері оборони й безпеки держава неминуче діє як адміністратор, і жодна модерація тут не доречна. У сфері підтримки бізнесу вона переважно модератор. У соціальній сфері зберігаються риси пасторської моделі, і не завжди це погано. По-друге, вибір моделі не є питанням смаку: він визначається природою завдання. Управлінська помилка полягає не в тому, щоб бути адміністратором, а в тому, щоб бути адміністратором там, де потрібен модератор, і навпаки.

Кожна модель має власний характерний спосіб помилятися, і це варто знати, щоб упізнавати помилку до того, як вона дасть наслідки. Пасторська модель схильна вирішувати за громадянина, не питаючи його, і в результаті виробляє рішення, формально спрямовані на благо, але не потрібні тим, кого стосуються. Адміністративна модель схильна плутати виконання процедури з досягненням результату: якщо всі папери оформлені у строк, вважається, що завдання виконане, навіть коли проблема залишилася на місці. Модераційна модель схильна до протилежної крайності — до нескінченного узгодження, у якому рішення розмивається до втрати змісту, а відповідальність розподіляється так, що її не несе ніхто.

Помітити, у якій моделі ви перебуваєте зараз, простіше за характером питання, яке ставиться першим. Якщо перше питання звучить «що для них буде краще?» — це пасторська логіка. Якщо «яка процедура це регулює?» — адміністративна. Якщо «кого треба залучити до обговорення?» — модераційна. Жодне з цих питань не є хибним само собою. Хибним є ставити його першим тоді, коли ситуація вимагає іншого.

8. Що таке інститути

Ми підходимо до центрального поняття цієї теми. Воно виглядає абстрактним, але саме воно дає ключ до розуміння того, чому подібні за формою реформи в різних країнах дають протилежні результати.

Класичне визначення належить американському політологу Семюелю Гантінгтону: інститути — це стійкі, значимі та відтворювані форми поведінки, що існують поза рамками індивідуальних дій державних лідерів [2]. Зверніть увагу на кожне слово. Стійкі — тобто вони не змінюються від того, що змінився керівник. Значимі — тобто вони мають наслідки, а не є декорацією. Відтворювані — тобто вони самі себе підтримують. І, найголовніше, вони існують поза рамками індивідуальних дій лідерів: інститут є інститутом саме тоді, коли він переживає тих, хто його створив.

Різні науки бачать інститути під різними кутами. Правова наука визначає їх як стійкі комплекси юридичних правил, що, переслідуючи спільну мету, управляють суспільним життям. Економічна наука розглядає інститути як засоби суспільного обміну та складники механізму регулювання ринкових відносин. У публічному управлінні та адмініструванні інститути розуміють як закріплені в законах і правових нормах традиції, звичаї та порядки, заведені в суспільстві. Політичні інститути визначають як систему зв'язків і норм, завданням яких є встановлення, виконання й підтримання влади.

Зверніть увагу на визначення, ужите в нашій галузі: воно об'єднує писане право й неписані звичаї. Це не недбалість формулювання, а суть справи. Інститут завжди має два шари. Формальний шар — це закони, положення, регламенти, процедури. Неформальний — усталені практики, очікування, уявлення про те, що припустимо, а що ні. Реальна поведінка людей визначається обома шарами, причому коли вони суперечать один одному, перемагає, як правило, неформальний.

Тут необхідно провести розрізнення, без якого подальша розмова буде сумбурною. Інститут і організація — не одне й те саме, хоча в повсякденній мові ці слова часто вживають як синоніми, а українське слово «інституція» ще й додає плутанини. Інститут — це правило гри. Організація — це гравець, який за цим правилом грає [3]. Виборче законодавство є інститутом, Центральна виборча комісія — організацією. Право власності є інститутом, нотаріальна контора й реєстр — організаціями,

що його обслуговують. Державна служба як сукупність принципів вступу, проходження та відповідальності є інститутом, конкретне міністерство — організацією.

Практичне значення цього розрізнення важко переоцінити. Створення нової організації часто видають за інституційну реформу, хоча правила при цьому не змінюються, і тоді нова структура починає працювати за старими правилами, лише під іншою вивіскою. Історія українського реформування знає чимало таких випадків, коли черговий орган створювався для розв'язання проблеми, породженої не браком органу, а конфігурацією правил. Так само справедливе й зворотне: зміна правил без урахування того, які організації їх виконуватимуть і чи спроможні вони це робити, дає норму, що не працює.

Корисне контрольне питання, яке варто ставити щоразу, коли обговорюється реформа: що саме пропонується змінити — правило чи гравця? І якщо гравця, то чи справді проблема в ньому?

Саме тут ховається пояснення провалу багатьох цілком розумних реформ. Ухвалення закону змінює формальний шар миттєво. Неформальний шар змінюється роками, а іноді поколіннями. Проміжок між цими двома швидкостями і є тим періодом, коли реформа виглядає впровадженою на папері й невпровадженою в житті. Тому досвідчений реформатор ніколи необмежується нормативним актом: він планує зміну практик, а це вже питання навчання, мотивації, прикладу керівництва й часу.

З цим тісно пов'язана властивість інститутів, яку в науковій літературі називають залежністю від пройденого шляху [4]. Суть її в тому, що набір доступних сьогодні варіантів визначається рішеннями, ухваленими в минулому, навіть якщо ті рішення давно втратили сенс, а обставини, у яких їх ухвалювали, зникли. Одного разу вибрана конфігурація закріплюється, довкола неї виростають очікування, кар'єри, бюджети, звички, і кожен наступний крок робиться з урахуванням уже зробленого. Через це навіть очевидно кращий варіант може виявитися недосяжним: перехід до нього коштує більше, ніж виграш від нього.

Практичних наслідків із цього щонайменше два. Перший: оцінюючи чужу нераціональність, варто спершу з'ясувати історію питання — те, що виглядає безглуздям, часто є наслідком розумного рішення, ухваленого в інших умовах. Другий, важливіший: моменти, коли конфігурація ще не закріпилася, є винятково цінними, і їх мало. Створення нового органу, ухвалення закону в новій сфері, післякризова перебудова — це вікна, у яких вибір іще дешевий. Пропущене вікно закривається надовго.

Ще одне поняття, потрібне нам для подальшого — інституційна пам'ять. Це накопичене в організації знання про те, чому речі влаштовані саме так, які варіанти вже пробували і чим це закінчилося. Інституційна пам'ять не зберігається в документах, точніше, зберігається в них лише частково: значна її частина існує в головах людей, які працюють у системі тривалий час. Звідси прямий і неприємний висновок: висока плинність кадрів руйнує інституційну пам'ять, а її руйнування означає, що організація приречена наступати на ті самі граблі. Явище, коли система втрачає знання про власне минуле й починає розв'язувати давно розв'язані задачі заново, називають інституційною амнезією [5; 6]. Для української публічної адміністрації це не абстрактна загроза, а описаний і виміряний стан, до якого ми повернемося в третій темі.

9. Інклюзивні та екстрактивні інститути

У 2024 році Нобелівську премію з економіки отримали Дарон Аджемоглу, Саймон Джонсон і Джеймс Робінсон за дослідження того, як інститути формуються й впливають на добробут. Найвідоміша книга Аджемоглу й Робінсона «Чому нації занепадають: витоки влади, процвітання та бідності» [7] побудована на одній центральній тезі, яка для нашого курсу є принциповою: якість і функціонування інститутів визначають, процвітатиме країна чи бідуватиме, причому економічні й політичні інститути пов'язані між собою настільки тісно, що розглядати їх окремо неможливо.

Автори пропонують розрізняти два типи інститутів. Інклюзивні стимулюють економічне зростання, залучаючи до економічної діяльності широкі верстви населення. Екстрактивні, тобто такі, що видобувають ресурс, — навпаки, стають на заваді зростанню, бо влаштовані так, щоб перерозподіляти створене на користь вузької групи.

Ознаки інклюзивних економічних інститутів можна звести до трьох груп. Перша — ринкова економіка, побудована на приватній власності, з вільним ринком. Друга — свобода вибору, тобто заохочення участі великої маси людей в економічній діяльності, яка найкраще використовує їхні таланти й навички і дозволяє людям робити той вибір, якого вони прагнуть, зокрема й вибір роботи. Третя — неупереджена система права та надання державних послуг, що забезпечує рівність умов, у яких люди можуть обмінюватися й укладати договори.

Тут варто зробити наголос, який часто губиться при переказі: інклюзивні економічні інститути вимагають надійних прав власності та економічних можливостей не лише для еліти, а й для широкого прошарку суспільства. Формально закріплена приватна власність, доступна на практиці лише тим, хто має ресурс її захистити, інклюзивною не є. І неупереджена система надання державних послуг у цьому переліку стоїть не випадково: вона є таким самим елементом інклюзивності, як і право власності. Тобто якість роботи адміністрації, у якій ви працюєте, — це не «сервісне» питання, а питання типу економічних інститутів країни.

Екстрактивні інститути влаштовані протилежним чином. Права власності захищені вибірково, доступ до економічної діяльності обмежений дозволами й зв'язками, а система права й державних послуг працює по-різному для різних категорій осіб. Ключове тут не рівень корупції сам собою, а вибірковість: те, що для одних є правилом, для інших виявляється предметом домовленості.

Найпереконливіший аргумент на користь цієї теорії — випадки, коли два сусідні суспільства з однаковою географією, кліматом, культурою та історією до певного моменту розходяться

в добробуті на порядок після того, як опиняються під різними інституційними режимами. Розділені кордоном міста, розділені країни, розділені острови дають природний експеримент, у якому всі пояснення через клімат, ресурси чи культуру відпадають, а залишається саме інституційне. Тому теза Аджемоглу й Робінсона не є ще однією гіпотезою серед багатьох, вона спирається на матеріал, який важко пояснити інакше.

Водночас теорію не варто приймати як остаточну істину, і в академічній дискусії до неї є серйозні зауваження. Найпоширеніше стосується причинності: критики вказують, що зв'язок між інклюзивними інститутами й добробутом може бути двостороннім, тобто не лише добрі інститути роблять країни багатими, а й багаті країни можуть дозволити собі добрі інститути. Друге зауваження стосується операційності: розрізнення інклюзивного та екстрактивного описове й задане надто широко, через що будь-який випадок можна підвести під потрібну категорію постфактум. Третє — щодо культурних і географічних чинників, які автори значною мірою відкидають, тоді як інші дослідницькі традиції вважають їх суттєвими. І четверте, найпрактичніше: теорія добре пояснює, чому країни залишаються там, де вони є, і значно гірше пояснює як саме здійснюється перехід від однієї конфігурації до іншої. Для нас, тобто для людей, які цим переходом професійно займаються, це не абстрактна вада.

Знання цих застережень нічого не відбирає в основної тези. Воно лише застерігає від того, щоб перетворювати аналітичну рамку на універсальний пояснювальний ключ. А це, як показує досвід, доля будь-якої яскравої теорії, що виходить за межі академічного вжитку.

Зв'язок між економічними й політичними інститутами — друга центральна теза. Інклюзивні економічні інститути потребують політичних інститутів, які розподіляють владу широко й обмежують її свавільне застосування. Екстрактивні економічні інститути, навпаки, тримаються на концентрації політичної влади у вузької групи, бо тільки така група здатна забезпечувати вибірковість. І навпаки: якщо політична влада сконцентрована, у її носіїв немає стимулу створювати інклюзивну економіку,

бо це підірвало б їхнє становище. Обидві конфігурації самопідтримуються, і в цьому полягає головна складність виходу з екстрактивної рівноваги.

10. Чи можливе зростання за екстрактивних інститутів

Це питання ставлять завжди, і воно цілком слушне: історія знає чимало прикладів швидкого зростання в країнах, які важко назвати взірцем інклюзивності. Відповідь Аджемоглу й Робінсона — так, зростання можливе, але за певних умов і з певними обмеженнями.

Перший шлях: еліти можуть безпосередньо спрямовувати ресурси у високопродуктивну діяльність, яку вони самі контролюють. Класичні приклади — плантаційні режими держав Карибського басейну та індустріалізація в СРСР. Механізм тут простий: коли ресурс перекидається з менш продуктивного сектору в більш продуктивний, сукупний продукт зростає, навіть якщо жодних інклюзивних інститутів немає. Обмеження так само просте: такий перерозподіл можна зробити один раз. Коли ресурс уже перекинуто, джерело зростання вичерпується, а стимулів до інновацій екстрактивна система не створює.

Другий шлях: екстрактивні політичні інститути допускають розвиток деяких (нехай і неповних) інклюзивних економічних інститутів. Так було в Південній Кореї у п'ятдесяті-вісімдесяті роки, так відбувається в Китаї, така конфігурація характерна й для сучасної росії. Політична влада залишається сконцентрованою, але в економічній сфері з'являється простір для приватної ініціативи, конкуренції та інвестицій.

Ключовою для обох шляхів є політична централізація. Без неї екстрактивні інститути не забезпечують навіть тимчасового зростання: вони просто вироджуються в хаос, у якому конкурують за ресурс кілька груп. Тому централізація тут — не випадковість, а необхідна умова.

Але висновок, до якого варто прийти, звучить однозначно: таке зростання є обмеженим і нестійким. Обмеженим — бо

не спирається на інновації, а інновації потребують гарантій, що плоди залишаться в того, хто їх створив. Нестійким — бо тримається на політичній конфігурації, зміна якої обвалює всю конструкцію. Історія Південної Кореї показова саме тим, що там екстрактивні політичні інститути зрештою поступилися демократичним, і зростання не припинилося, а набуло іншої якості. Історії, що склалися інакше, значно чисельніші.

Для української дискусії з цього випливає кілька практичних наслідків. По-перше, аргумент «нам би зараз сильну руку, а демократію потім» економічно неспроможний: він обіцяє те коротке зростання, з якого потім немає виходу. По-друге, оцінюючи будь-яку реформу, варто ставити просте питання: вона розширює коло тих, хто має доступ до можливостей, чи звужує? Це і є практична перевірка на інклюзивність. По-третє, і це найважливіше для вас професійно: неупереджена, однакова для всіх робота адміністрації є не етичною надбудовою, а несучою конструкцією інклюзивних інститутів. Кожен випадок вибіркового застосування правила зміщує країну в бік екстрактивної моделі, причому незалежно від того, чи усвідомлює це той, хто ухвалює рішення.

11. Державна спроможність

Останнє поняття цієї теми зв'язує все попереднє докупи. Державна спроможність — здатність держави реально виконувати ті функції, які вона на себе взяла: збирати податки, забезпечувати правопорядок, надавати послуги, реалізовувати політику на всій території.

Спроможність не тотожна ані розміру апарату, ані обсягу повноважень, ані навіть якості законодавства. Держава може мати численну адміністрацію, широкі повноваження й досконалі закони і залишатися неспроможною, якщо її інститути не працюють так, як записано. Саме тому спроможність є похідною від якості інститутів, а не від їх кількості.

Ознаки низької спроможності впізнавані: рішення ухвалюються, але не виконуються; закон діє в столиці й не діє на

периферії; для отримання належного за законом громадянин мусить докладати додаткових зусиль; кадровий склад органу оновлюється разом зі зміною політичного керівництва; інституційна пам'ять не накопичується, і кожна нова команда починає з нуля. Кожна з цих ознак має конкретну інституційну причину, і жодна не лікується збільшенням фінансування.

Для аналізу спроможності зручно розрізняти два незалежні виміри [8]. Перший — обсяг функцій, які держава на себе бере: від мінімального набору, що обмежується обороною, правопорядком і базовою інфраструктурою, до широкого, який охоплює освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, культуру, регулювання цілих галузей. Другий — сила, тобто здатність реально виконувати взяте, забезпечувати дію правил, збирати податки, доводити рішення до результату. Ці два виміри незалежні один від одного, і саме тому їх плутанина породжує найтиповішу помилку публічних дискусій.

Побудуймо з цих двох вимірів просту матрицю. Держава з вузьким обсягом і високою силою виконує мало функцій, але виконує їх бездоганно. Держава з широким обсягом і високою силою бере на себе багато і справляється (це, зокрема, скандинавська модель). Держава з вузьким обсягом і низькою силою є слабкою, але принаймні не обіцяє того, чого не може. І, нарешті, найгірша конфігурація — широкий обсяг за низької сили: держава декларує відповідальність за все й не забезпечує майже нічого. Саме в цьому квадранті опиняється більшість країн перехідного типу, і саме звідси походить характерне поєднання перевантаженого законодавства з низьким рівнем його виконання.

Практичний висновок звучить контрінтуїтивно для політичної дискусії, у якій зазвичай сперечаються, чи потрібно державі робити більше або менше. Правильне питання інше: відповідність обсягу взятих функцій наявній силі. Держава, що звужує обсяг, не стає від цього слабкою. Вона може стати сильнішою, якщо вивільнений ресурс піде на виконання того, що залишилося. І навпаки, розширення переліку зобов'язань без нарощування спроможності лише поглиблює розрив між обіцяним і зробленим, а разом із ним — і кризу легітимності, про яку йшлося вище.

Для України питання спроможності набуло гострого й цілком практичного змісту. Повномасштабна війна створила безпрецедентне навантаження на всю систему публічного управління — від необхідності підтримувати функціонування органів в умовах фізичної загрози до реєстрації внутрішньо переміщених осіб, координації допомоги й відновлення базових сервісів. Одночасно з цим триває процес вступу до Європейського Союзу, у якому реформа публічної адміністрації є не побічною темою, а однією з основ переговорного процесу, і оцінюється зовнішнім спостерігачем за формалізованою методологією. Про це докладно йтиметься у відповідній темі.

Природно постає питання, чи можна спроможність виміряти. Відповідь ствердна, хоч і з застереженнями. Існує кілька родин показників, і кожна дивиться на явище під власним кутом.

Перша родина — узагальнені індекси врядування, які будуються на опитуваннях експертів, підприємців і населення та зводять оцінку до кількох вимірів: якість регулювання, верховенство права, ефективність уряду, контроль корупції, підзвітність. Їхня сила в тому, що вони дозволяють порівнювати країни й простежувати динаміку за десятиліття. Слабкість — у сприйнятті як джерелі даних: індекс фіксує не стільки те, як працює адміністрація, скільки те, як її роботу оцінюють.

Друга родина — предметні оцінювання за формалізованою методологією, коли зовнішній оцінювач перевіряє конкретні параметри системи за наперед відомим переліком індикаторів, спираючись на документи, статистику й перевірку практики на місці. Саме за такою логікою побудовані Принципи державного управління, розроблені в межах спільної програми Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва й розвитку (так звані принципи SIGMA) [9], і моніторингові звіти щодо України [10]. Перевага цього підходу в конкретності: він показує не загальне враження, а стан справ за окремими напрямами й дає порівнянну оцінку в динаміці. Саме цю методологію ми детально розберемо у десятій темі, бо вона є робочим інструментом переговорного процесу про вступ до ЄС.

Третя родина — внутрішні операційні показники: частка рішень, виконаних у строк, тривалість надання послуги, рівень задоволеності отримувачів, плинність кадрів, кількість оскаржень і частка успішних оскаржень. Ці показники не порівнюють країни, зате прямо стосуються керованості конкретного органу. І саме з ними службовцям доводиться працювати щодня.

Із вимірюванням пов'язана відома небезпека, про яку варто попередити відразу. Щойно показник стає ціллю, він перестає бути надійним показником: система починає оптимізувати саме його, а не те явище, яке він мав відображати. Скорочення строку розгляду звернень легко досягається формальними відписками; зростання кількості наданих послуг — дробленням однієї послуги на кілька. Це не привід відмовлятися від вимірювання, але вагомий привід не зводити управління до нього.

Тут же зафіксуймо головне: спроможність держави не є даністю. Її не гарантують ані історія, ані розмір території, ані природні ресурси. Вона є результатом того, які інститути суспільство собі побудувало й наскільки послідовно їх дотримується. І оскільки інститути — це, за визначенням, відтворювані форми поведінки, спроможність держави складається з мільйонів окремих рішень людей, які працюють у її органах. Це твердження не є риторичною фігурою на завершення теми. Воно означає буквально те, що сказано: щоразу, коли службовець застосовує правило однаково незалежно від того, хто перед ним, він відтворює інститут; щоразу, коли застосовує вибірково — руйнує його. Сума цих дій і є спроможністю держави.

Підсумки теми

Ми пройшли шлях від найзагальнішого поняття до цілком конкретного висновку, і варто ще раз простежити його логіку.

Управління є універсальним явищем, яке впливає на культурні зразки поведінки, встановлює зв'язки різної природи й створює механізми утримання проблемних процесів у межах керованості. Управлінська діяльність має визначену структуру, і збій зазвичай локалізується в одному з її елементів. У пуб-

лічному секторі управління має чотири суттєві відмінності від приватного: множинність цілей, політичну підзвітність, неможливість вийти з ринку та право на легальний примус.

Управління в публічному секторі спирається на владу, легітимність якої, за Вебером, має три джерела: традицію, харизму та раціонально-легальний порядок. Стійка адміністрація тримається переважно на третьому.

Держава розуміється у трьох значеннях — як спільнота, як апарат і як політичний інститут — і має шість базових ознак, кожна з яких створює окреме поле управлінської роботи. Поняття публічного управління ширше за державне: воно охоплює не лише державу та її органи, а й місцеве самоврядування та недержавних учасників, які беруть участь у веденні спільних справ; розбіжність між термінами відображає реальну еволюцію предмета, а не хибу перекладу. Уявлення про роль уряду історично пройшло шлях від пастора через адміністратора до модератора, причому всі три моделі співіснують і вибір між ними диктується природою завдання.

Інститути — стійкі, значимі, відтворювані форми поведінки, що існують незалежно від індивідуальних дій лідерів. Вони мають формальний і неформальний шари, і розрив між швидкістю зміни цих шарів пояснює провал багатьох реформ. Інститути поділяються на інклюзивні та екстрактивні; економічні й політичні інститути пов'язані й підтримують один одного. Зростання за екстрактивних інститутів можливе, але обмежене й нестійке. Державна спроможність є похідною від якості інститутів, і саме вона визначає, чи здатна держава виконувати взяті на себе функції.

У наступній темі ми перейдемо від держави взагалі до публічного управління як окремої сфери: розглянемо, як змінювалися управлінські парадигми впродовж XX і XXI століть, як співвідносяться право, політика та управління і які характеристики сучасного середовища змушують адміністрацію змінювати способи роботи.

Питання для самоперевірки

1. Які значення має термін «управління» і чому в публічному секторі важливо утримувати їх усі одночасно?

2. У чому полягає зміст управління як універсальної якості, універсального відношення та універсального механізму?

3. Назвіть складники управлінської діяльності. Який із них найчастіше випадає у практиці, відомій вам особисто?

4. Чим управління в публічному секторі відрізняється від управління в приватному? Наведіть приклад рішення, у якому ці відмінності проявилися.

5. Які три джерела легітимності влади виокремлює Макс Вебер? Яке з них переважає у вашому органі і які наслідки це має?

6. У яких трьох значеннях уживається термін «держава»?

7. Перелічіть основні ознаки держави та поясніть, яке поле управлінської роботи створює кожна з них.

8. Чим відрізняються поняття «державне управління» та «публічне управління»? Чому цю розбіжність не можна пояснити самим лише перекладом?

9. Схарактеризуйте три історичні моделі уряду. Чому їх не можна вибудувати в лінію прогресу?

10. Що таке інститути за визначенням С. Гантінгтона? Чому в цьому визначенні важливе застереження про незалежність від дій лідерів?

11. Чим інститут відрізняється від організації? Наведіть приклад, коли створення нової організації видавали за інституційну реформу.

12. Що таке формальний і неформальний шари інституту і як розрив між ними впливає на впровадження реформ?

13. Назвіть ознаки інклюзивних економічних інститутів. Чому серед них згадано неупереджену систему надання державних послуг?

14. Як пов'язані між собою економічні й політичні інститути?

15. За яких умов можливе економічне зростання в умовах екстрактивних інститутів і чому воно є обмеженим та нестійким?

16. Що таке державна спроможність і чому вона не тотожна розміру апарату чи обсягу повноважень?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть одну сферу державної політики, з якою ви безпосередньо працюєте або яку добре знаєте. Підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу визначте, хто є суб'єктом і хто об'єктом управління в цій сфері, і чи є ця конструкція однозначною. Потім опишіть формальний шар відповідного інституту — які закони, положення й процедури його утворюють — і неформальний шар, тобто які практики склалися насправді. Зафіксуйте, де між цими шарами є розрив і чим він пояснюється. Нарешті оцініть, чи розширює наявна конструкція коло тих, хто має доступ до можливостей у цій сфері, чи звужує його, і сформулюйте одну конкретну зміну, яка зрушила б баланс у бік інклюзивності. Аналіз має спиратися на нормативні джерела та ваш професійний досвід; узагальнені твердження без прикладів не зараховуються.

Список джерел до теми

1. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.

2. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968. 488 p.

3. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

4. Pierson P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review. 2000. Vol. 94, No. 2. P. 251–267. DOI: https://doi.org/10.2307/2586011

5. Pollitt C. Institutional Amnesia: A Paradox of the Information Age? Prometheus. 2000. Vol. 18, No. 1. P. 5–16. DOI: https://doi.org/10.1080/08109020050000627

6. Stark A. Explaining Institutional Amnesia in Government. Governance. 2019. Vol. 32, No. 1. P. 143–158. DOI: https://doi.org/10.1111/gove.12364

7. Acemoglu D., Robinson J. A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012. 529 p.

8. Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. 137 p.

9. Принципи державного управління. Видання 2023 року / SIGMA (спільна ініціатива OECD та ЄС). Париж: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

10. Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління / OECD. Париж: OECD Publishing, 2024. 219 с. DOI: https://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

ЛЕКЦІЯ 2
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ПАРАДИГМ І СУЧАСНЕ УПРАВЛІНСЬКЕ СЕРЕДОВИЩЕ

У першій лекції ми з'ясували, що таке управління взагалі, чим публічний сектор відрізняється від приватного і чому якість інститутів визначає спроможність держави. Тепер звужуємо погляд: від управління як універсального явища переходимо до публічного управління як окремої сфери практики й галузі наукового знання, тобто до того, як саме людство впродовж останнього століття вчилося керувати спільними справами й чому це навчання досі не завершене.

Ця тема має репутацію суто теоретичної, і почасти заслужено: тут багато імен, дат і концепцій. Але за академічним фасадом ховається цілком практичний зміст. Кожна з парадигм, про які йтиметься, — це не музейний експонат, а спосіб мислення, який досі присутній у головах багатьох посадовців і в стінах вітчизняних міністерств та відомств. Коли один керівник вимагає суворого дотримання інструкції, а інший — швидкого результату будь-якою ціною, коли один бачить громадянина прохачем, а другий клієнтом — за цими розбіжностями стоять різні управлінські парадигми, часто неусвідомлені. Зрозуміти їх означає зрозуміти, чому люди, які нібито роблять спільну справу, так по-різному уявляють, як її робити правильно.

Тема складається з двох великих частин. Перша — історична: як змінювалися уявлення про належне публічне управління від класичної бюрократії до цифрової доби. Друга — сучасна: у якому середовищі публічне управління працює сьогодні і які властивості цього середовища змушують його змінюватися далі. Між цими частинами ми розглянемо співвідношення трьох понять, які в практиці постійно змішуються: права, політики та управління.

1. Публічне управління як галузь знань

Перш ніж говорити про еволюцію парадигм, варто зафіксувати, що публічне управління є не лише сферою практичної діяльності, а й самостійною галуззю наукового знання зі своїм предметом, методами та історією. Це не самоочевидно. Управляти державними справами люди навчилися задовго до того, як з'явилася наука про це управління, так само, як будували мости до появи опору матеріалів. Наука виникає тоді, коли практика ускладнюється настільки, що інтуїції та досвіду вже не вистачає, і потрібне систематизоване знання.

Момент народження цієї науки прийнято датувати досить точно. У 1887 році майбутній президент США, а на той час молодий професор Вудро Вілсон опублікував статтю «Наука адміністрування», у якій уперше чітко сформулював думку, що адміністрування має бути відокремлене від політики й вивчатися як самостійна дисципліна. Логіка Вілсона була проста: політика вирішує, що робити, адміністрування — як зробити це найкраще, і друге можна досліджувати науковими методами незалежно від першого. Ця теза про відокремлення адміністрування від політики стане на десятиліття наріжним каменем усієї галузі, а згодом предметом гострих суперечок, до яких ми ще повернемося в цій темі.

Предметом публічного управління як науки є закономірності функціонування системи публічної влади: як влаштовані органи, як вони ухвалюють і реалізують рішення, як взаємодіють між собою й із суспільством, чому одні управлінські конструкції працюють, а інші ні. Це знання спирається на низку суміжних дисциплін — політологію, право, економіку, соціологію, теорію організацій — але не зводиться до жодної з них. Публічне управління запозичує в них інструменти, проте ставить власні питання, яких ці дисципліни не ставлять.

Методи галузі різноманітні. Це і порівняльний аналіз, коли управлінські практики різних країн зіставляються задля виявлення закономірностей; і кейс-метод, коли докладно вивчається окремий випадок; і статистичні методи, коли перевіря-

ються гіпотези про зв'язок між управлінськими рішеннями та їхніми наслідками; і нормативний аналіз, коли оцінюється відповідність практики певним цінностям чи стандартам.

2. Класичне державне управління: бюрократична модель

Першою парадигмою публічного управління, що склалася в науково оформленому вигляді, було класичне державне управління — те, що в англомовній традиції зветься *Public Administration* з великих літер, підкреслюючи, що йдеться про цілісну модель, а не просто про адміністративну діяльність.

Теоретичний фундамент цієї моделі заклав німецький соціолог Макс Вебер, з ідеями якого ми вже зустрічалися, коли говорили про легітимність. Вебер описав ідеальний тип раціональної бюрократії — не в сенсі «найкращий», а в сенсі логічно чистої конструкції, з якою можна порівнювати реальні організації. Ознаки цього ідеального типу такі: чіткий поділ праці й спеціалізація; ієрархія посад, де кожна нижча підпорядкована вищій; діяльність за писаними правилами, однаковими для всіх випадків; безособовість, тобто ставлення до справи, а не до особи; добір і просування за професійними якостями, а не за походженням чи зв'язками; відокремлення посади від особи, яка її обіймає, і службової діяльності від приватного життя.

Варто затриматися на тому, чому ця конструкція була революційною. До неї управління державними справами будувалося переважно на особистій відданості, спадковому праві та свавіллі. Посада була майже власністю того, хто її обіймав, рішення залежали від настрою й інтересу, а громадянин цілком залежав від прихильності урядовця. Бюрократія за Вебером розривала цей зв'язок. Вона робила управління передбачуваним: громадянин міг знати наперед, як з ним вчинять, бо правило те саме для всіх. Вона робила його ефективним: спеціалізація та ієрархія дозволяли опрацьовувати величезні обсяги справ. І вона робила його підзвітним: писане правило можна перевірити, а безособове рішення — оскаржити.

Саме тому бюрократію, попри всю пізнішу критику, не можна вважати вадою, від якої треба позбутися. Це велике цивілізаційне досягнення, і сучасна держава без неї неможлива. Проблеми починаються не там, де є бюрократія, а там, де вона вироджується у свою протилежність. Але про це докладніше йтиметься в темі про державну службу.

Модель класичного державного управління панувала приблизно з кінця XIX століття до останньої чверті XX. Її сильні риси — законність, стабільність, рівність, передбачуваність. Її слабкості випливають із тих самих рис: жорсткість там, де потрібна гнучкість; зосередженість на дотриманні процедури, а не на досягненні результату; повільність; байдужість до вартості; ставлення до громадянина як до об'єкта, а не адресата послуги. У відносно стабільному світі ці слабкості були терпимими. Коли світ прискорився, вони стали нестерпними, і на зміну класичній моделі прийшла наступна.

Тут доречно зробити застереження, яке стосується всієї цієї теми і яке варто утримувати від початку. Слово «бюрократія» в повсякденній мові стало лайкою: ним позначають тяганину, байдужість, безглузді вимоги. Але в науці про публічне управління воно має інший, нейтральний зміст — це спосіб організації управлінської праці, і саме той спосіб, без якого сучасна держава не могла б існувати. Коли громадянин обурюється «бюрократією», він майже завжди має на увазі не бюрократію як таку, а її дисфункції, тобто випадки, коли машина працює проти власного призначення. Розрізняти бюрократію як принцип і бюрократичні дисфункції як хворобу цього принципу — одна з найважливіших навичок фахівця, і ми повернемося до неї в темі про державну службу, де розберемо ці дисфункції докладно.

Ще одне, що варто зафіксувати про класичну модель — її глибокий демократичний зміст, який на перший погляд суперечить її жорсткості. Безособовість бюрократії, та сама, яку часто засуджують за холодність, насправді є гарантією рівності: службовець, зобов'язаний застосовувати однакове правило до всіх, не може ані вислужитися перед сильним, ані при-

низити слабкого, бо його дискреція обмежена нормою. Там, де управління персоналізується, де все залежить від того, хто перед тобою і які в нього зв'язки, відкривається простір для свавілля й корупції. Отже, знеособлення, яке новий публічний менеджмент згодом критикуватиме за нечутливість, було водночас і захистом громадянина. Тримаймо цю двоїстість у пам'яті: майже кожна риса кожної парадигми є водночас силою й слабкістю, залежно від обставин.

3. Новий публічний менеджмент

У сімдесяті-вісімдесяті роки XX століття розвинені країни зіткнулися з поєднанням обставин, які підважили класичну модель. Економічні кризи змусили уряди рахувати кожен видаток. Державний сектор розрісся до масштабів, у яких його неефективність стала помітною й дорогою. Громадяни, звиклі до якісного сервісу в приватному секторі, дедалі менше терпіли байдужість державних установ. А поширення ідей вільного ринку створило інтелектуальну атмосферу, у якій рішенням усіх проблем здавалося запозичення методів бізнесу.

На цьому ґрунті виросла парадигма, яку прийнято називати Новим публічним менеджментом (*New public management*). Термін увів британський дослідник Крістофер Гуд у статті 1991 року, чия назва — «Публічне управління на всі часи?» — уже містила частку іронії щодо претензій нового підходу на універсальність. А популярним його зробила книжка американців Девіда Осборна й Теда Геблера «Оновлюючи врядування», що вийшла 1992 року й стала бестселером. Осборн і Геблер доводили, що бюрократії індустріального зразка не пасують до інформаційно насиченого світу й мусять стати підприємливішими. Їхній найвідоміший образ — держава, яка радше спрямовує, ніж гребе: визначає політику й загальний напрям, а безпосереднє надання послуг за можливості передає тим, хто конкурує за право їх надавати.

Суть нового публічного менеджменту можна звести до кількох ідей. Перша — орієнтація на результат, а не на процес:

важливо не те, чи дотримано інструкцію, а те, чи досягнуто мети. Звідси знамените гасло «що вимірюється, те й робиться» і повсюдне запровадження показників ефективності (*kpi*). Друга — впровадження конкуренції: там, де можливо, державні установи мають конкурувати між собою або з приватними постачальниками, бо конкуренція нібито дисциплінує. Третя — ставлення до громадянина як до клієнта, чиї потреби треба задовольняти, а не як до прохача, якому роблять послугу. Четверта — децентралізація й надання менеджерам свободи дій в обмін на відповідальність за результат. П'ята — запозичення управлінських технік бізнесу: стратегічне планування, управління якістю, аутсорсинг, оплата за результатами тощо.

Новий публічний менеджмент дав реальні здобутки. Багато державних послуг справді стали швидшими й зручнішими. Витрати в певних сферах вдалося скоротити. Увага до споживача змінила культуру частини установ на краще. Ідея вимірювати результат, а не лише контролювати процес, залишилася в арсеналі управління назавжди.

Але з часом проступили й серйозні вади, і критика нового публічного менеджменту нині не менш поширена, ніж колись його вихваляння. Виявилося, що не все, що важливо, піддається вимірюванню, а те, що вимірюється, починає підмінювати справжню мету: установи навчилися покращувати показник, не покращуючи діяльності, яку той показник мав відображати. Конкуренція та аутсорсинг там, де вони недоречні, зруйнували цілісність послуги й розпорошили відповідальність. Ставлення до громадянина як до клієнта звузило його роль: клієнт купує послугу, тоді як громадянин має ще й права та обов'язки, бере участь у спільних справах і не завжди може «піти до конкурента». А головне — гонитва за ефективністю окремих частин фрагментувала державу: кожна установа оптимізувала себе, а загальна зв'язність врядування слабшала.

Саме цю фрагментацію дослідники згодом назвали головною ціною нового публічного менеджменту, і саме вона підготувала перехід до наступної парадигми.

Український контекст тут особливий і вартий окремого слова. Україна ввійшла в добу реформ тоді, коли новий публічний менеджмент на Заході вже проходив пік і критикувався, а врядування набирало сили. Через це українські реформи від початку несли на собі відбиток одразу кількох парадигм, часто не розрізняючи їх. Ідея адміністративних послуг і сервісної держави, орієнтація на задоволеність споживача, показники результативності — це мова нового публічного менеджменту. Публічні консультації, залучення громадськості, прозорість — це мова врядування. Обидві мови зазвучали в українських документах майже одночасно, і це створило характерну плутанину, коли від того самого органу вимагають бути водночас ефективним постачальником послуг і майданчиком для широкої участі, хоча ці дві настанови не завжди сумісні. Розуміти, з якої парадигми походить конкретна вимога, практично корисно вже тому, що дозволяє побачити, чому вимоги іноді суперечать одна одній не через чиюсь помилку, а за самою своєю природою.

Варто застерегти й від протилежної крайності. Критика нового публічного менеджменту стала настільки поширеною, що подекуди перетворилася на моду, за якою легко відкинути разом із вадами й справжні здобутки. Орієнтація на результат, увага до вартості, повага до споживача послуги — це набутки, від яких немає сенсу відмовлятися. Питання не в тому, щоб повернутися до чистої бюрократії чи цілком віддатися врядуванню, а в тому, щоб брати в кожної парадигми те, що працює, і не застосовувати її там, де вона шкодить. Ринкова конкуренція чудово впорядковує надання типових масових послуг і руйнівна там, де йдеться про правосуддя чи національну безпеку. Мудрість полягає у розрізненні цих випадків, а не у відданості чи ворожості до самого підходу.

4. Належне врядування

На межі століть маятник хитнувся у зворотний бік. Стало зрозуміло, що держава не є ані класичною бюрократією, замкненою у своїй ієрархії, ані підприємством, яке продає послуги

клієнтам. Вона діє в мережі відносин з безліччю учасників (іншими органами, бізнесом, інститутами громадянського суспільства, громадянами), і мистецтво управління полягає радше в узгодженні цієї мережі, ніж у командуванні нею. Так сформувалася парадигма врядування, або *Governance*, а в нормативному, ціннісно навантаженому варіанті — належного врядування, *Good governance*.

Слово *governance* в українській традиції передають по-різному — «врядування», «управління», «публічне управління» — і сам цей різнобій показовий: у нашій мові бракувало усталеного терміна для явища, якого до певного часу бракувало й у практиці. Суть врядування в тому, що воно долає межу між державою й недержавними суб'єктами. Якщо класична модель бачила управління як діяльність держави, а новий публічний менеджмент — як надання послуг споживачам, то врядування бачить його як спільне вироблення й реалізацію рішень багатьма учасниками, серед яких держава є найпотужнішим, але не єдиним.

Британський дослідник Родрі Родс, який зробив поняття врядування центральним для науки, описував його як самоорганізовані міжорганізаційні мережі, що доповнюють ринок та ієрархію як механізми координації. Держава в цій картині вже не стоїть над мережею, а є її учасником, щоправда, учасником особливим, бо саме вона встановлює правила гри й несе кінцеву відповідальність.

Належне врядування — це нормативна надбудова над поняттям *governance*: набір вимог до того, яким урядування має бути, щоб вважатися добрим. Різні організації формулюють ці вимоги дещо по-різному, але ядро спільне: верховенство права, прозорість, підзвітність, участь громадян, орієнтація на консенсус, результативність та ефективність, рівність і недискримінація, чутливість до потреб. Неважко помітити, що цей перелік поєднує здобутки обох попередніх парадигм (законність і рівність від класичної моделі, результативність та ефективність від нового публічного менеджменту) і додає до них те, чого бракувало обом, а саме участь і прозорість.

Для України концепція належного врядування має особливе значення, бо саме в її категоріях сформульовані європейські вимоги до якості публічного управління, з якими ми детально познайомимося в останній темі курсу. Коли Європейська комісія оцінює стан української адміністрації, вона робить це мовою належного врядування, а не мовою бюрократичної досконалості чи менеджерської ефективності.

Варто, однак, застерегти від ідеалізації врядування, бо кожна парадигма має тіньовий бік. Перехід від ієрархії до мережі, від командування до узгодження має свою ціну, і ця ціна — розмивання відповідальності. Коли рішення виробляється спільно багатьма учасниками, стає важче встановити, хто саме за нього відповідає, і легше кожному з учасників перекласти провину на інших. Мережа, яка добре узгоджує інтереси, погано відповідає за результат: там, де відповідальні всі, часто не відповідає ніхто. Крім того, широка участь коштує часу: узгодження з багатьма учасниками сповільнює ухвалення рішень, і в ситуаціях, які вимагають швидкості, логіка врядування може стати на заваді. Нарешті, участь буває нерівною: до столу переговорів легше сідають ті, хто добре організований і має ресурс, а розпорошені інтереси слабких груп можуть залишитися непочутими, хоча формально консультації відбулися. Тому належне врядування — це не самоочевидне благо, яке достатньо проголосити, а складна конструкція, яка працює лише тоді, коли участь є справжньою, а відповідальність попри мережевість залишається чіткою.

Ще одне уточнення стосується співвідношення врядування й держави, бо тут легко впасти в оману. З того, що держава стає одним з учасників мережі, іноді роблять хибний висновок, ніби вона перетворюється на рядового гравця, рівного бізнесу чи громадській організації. Це не так. Держава залишається учасником особливим: саме вона встановлює правила, за якими грає мережа, саме вона має легальний примус і саме на ній лежить кінцева відповідальність за спільні справи. Врядування не скасовує держави й не применшує її, натомість воно змінює спосіб, у який держава діє. Замість того щоб командувати

згори, вона дедалі частіше організовує, узгоджує й спрямовує спільну дію багатьох. Але організовує її саме держава, і зняти із себе відповідальність, пославшись на те, що рішення вироблялося спільно, вона не може.

5. Цифрове врядування

Остання за часом парадигма народилася з несподіваного джерела — з потреби виправити наслідки нового публічного менеджменту. Дослідники, які проаналізували стан урядування на початку двохтисячних, зафіксували парадокс: інформаційні технології, які мали б інтегрувати державу, за логікою нового публічного менеджменту навпаки її фрагментували. Кожна установа, оптимізуючи себе, будувала власні системи, власні бази даних, власні процеси, і держава розпадалася на несумісні шматки, між якими громадянин мусив бігати сам.

Відповіддю на це стала концепція цифрового врядування, або, у формулюванні її авторів, врядування цифрової доби. Її суть не в тому, щоб додати до старого управління комп'ютери, а в тому, щоб переосмислити саму будову держави навколо можливостей цифрових технологій. Три ідеї є тут ключовими. Перша — реінтеграція: повернення розпорошених функцій у зв'язне ціле, коли громадянин має справу з державою як єдиним цілим, а не з десятком роз'єднаних установ. Друга — цілісність, орієнтована на потреби: послуги вибудовуються навколо життєвих ситуацій людини, а не навколо відомчих структур. Третя — цифровізація процесів як така, коли електронна форма стає не додатком до паперової, а основним способом взаємодії.

Українцям цю парадигму пояснювати легше, ніж багатьом іншим народам, бо Україна за останні роки стала одним зі світових прикладів її втілення. Об'єднання державних сервісів у єдиному застосунку «Дія», коли десятки послуг доступні з одного місця за життєвими ситуаціями — це і є реінтеграція та орієнтація на потреби в чистому вигляді. Тут доречно зробити застереження, важливе для всього курсу: технологія сама собою парадигми не створює. Можна оцифрувати погано влаштований процес

і отримати той самий поганий процес, тільки швидший. Цифрове врядування починається не з програмування, а з переосмислення того, як держава влаштована й для кого вона працює.

З цифровим врядуванням пов'язана низка нових питань, яких попередні парадигми не знали й знати не могли. Перше — цифровий розрив: коли послуги переходять в електронну форму, ті, хто не має доступу до інтернету, навичок або пристроїв, ризикують випасти з поля зору держави. Літня людина в сільській громаді не повинна опинитися поза послугами лише тому, що держава перевела їх у смартфон. Тому зрілий підхід передбачає збереження неелектронних каналів для тих, кому вони потрібні, отже цифровізація має розширювати доступ, а не звужувати його. Друге питання — захист даних: що більше держава знає про громадянина й що зручніше поєднані її реєстри, то вища ціна витоку й то серйозніша спокуса зловживання. Зручність і приватність тут перебувають у постійному напруженні, і кожне рішення про об'єднання даних має зважувати одне проти одного. Третє — залежність від технологічної інфраструктури: держава, яка перенесла ключові функції в цифрову форму, стає вразливою до збоїв, кібератак і відключень, і мусить дбати про стійкість цієї інфраструктури так само, як колись дбала про надійність паперового діловодства.

Ці застереження не заперечують цінності цифрового врядування. Вони лише нагадують, що кожна парадигма, розв'язуючи проблеми попередньої, породжує власні. Класична бюрократія подолала свавілля, але породила жорсткість. Новий публічний менеджмент подолав жорсткість, але фрагментував державу. Врядування подолало замкненість, але ускладнило й уповільнило ухвалення рішень. Цифрове врядування реінтегрує державу, але створює нові вразливості. Це не привід зупинятися, це привід рухатися далі з відкритими очима, розуміючи, що досконалого стану немає й кожен крок уперед відкриває нову ділянку роботи.

6. Парадигми не витісняють, а нашаровуються

Тепер найважливіше зауваження всієї історичної частини, без якого вона залишиться переліком концепцій. Може здатися, що чотири парадигми змінювали одна одну, як пори року: класична модель відійшла, коли настав новий публічний менеджмент, той відступив перед врядуванням, і так далі. Насправді все інакше. Жодна парадигма не витіснила попередню повністю. Вони нашарувалися.

Це означає, що сучасна публічна адміністрація одночасно живе в усіх чотирьох логіках. Вона й досі бюрократія за Вебером, тобто діє за писаними правилами, в ієрархії, безособово, і має так діяти, бо це гарантія законності й рівності. Вона несе відбиток нового публічного менеджменту: користується показниками ефективності, укладає договори з приватними постачальниками, говорить про орієнтацію на споживача. Вона працює в логіці врядування: проводить консультації, залучає громадськість, узгоджує рішення з багатьма учасниками. І вона дедалі більше стає цифровою: переносить взаємодію в електронну форму, реінтегрує послуги навколо життєвих ситуацій.

Український управлінець живе в цьому нашаруванні щодня, часто не усвідомлюючи його. Від нього водночас вимагають суворо дотримуватися процедури (класична модель), показувати результат за показниками (новий публічний менеджмент), проводити публічні консультації (врядування) і переводити все в електронну форму (електронне врядування). Ці вимоги не завжди узгоджуються між собою: сувора процедура сповільнює досягнення результату, широка консультація ускладнює швидке рішення, а поспішна цифровізація нерідко ламає відпрацьований процес. Значна частина щоденної управлінської напруги виростає саме зі зіткнення парадигм, які всі присутні одночасно й усі вважаються правильними.

Практичний висновок із цього не в тому, щоб обрати одну парадигму й відкинути решту. Це неможливо й непотрібно. Він у тому, щоб усвідомлювати, у якій логіці ви дієте зараз і якої

вимагає конкретна ситуація. Там, де на кону законність і рівність, доречна бюрократична строгість. Там, де йдеться про ефективність витрачання коштів, придатний менеджерський підхід. Там, де рішення зачіпає багатьох, потрібна логіка врядування з її консультаціями. Управлінська зрілість полягає не у відданості одній парадигмі, а в умінні розпізнати, яка з них доречна тут і тепер.

7. Право, політика та управління

Перш ніж перейти до сучасного середовища, розберемо співвідношення трьох понять, які в практиці публічного управління постійно стоять поруч і постійно змішуються — права, політики та управління. Ясність тут важлива не заради теоретичної чистоти, а тому, що плутанина між ними породжує цілком конкретні управлінські помилки.

Найзручніше розглянути ці три поняття через класичну філософську тріаду загального, особливого й одиничного. Право є сферою загального: воно встановлює норми, однакові для всіх випадків певного роду, абстрагуючись від конкретних обставин. Закон не знає окремої людини, він знає категорію осіб і приписує їм однакове правило. У цьому сила права (рівність, передбачуваність) і його межа (нечутливість до особливостей конкретного випадку).

Політика є сферою особливого: вона робить вибір між різними можливими напрямами дій, віддаючи перевагу одним цінностям та інтересам перед іншими. Політика — це завжди вибір, а отже, завжди перевага: спрямувати ресурс сюди, а не туди, захистити цей інтерес, а не той. Там, де право питає «що дозволено», політика питає «що ми хочемо й що вважаємо важливим». Політика задає цілі, право встановлює межі, у яких їх можна досягати.

Управління є сферою одиничного: воно втілює загальні норми й політичні рішення в конкретних діях щодо конкретних об'єктів у конкретних обставинах. Управлінець бере абстрактну норму й політично визначену мету і застосовує їх до одиничного

випадку — цієї заяви, цього об'єкта, цієї ситуації. У цьому застосуванні завжди є зазор, бо загальне ніколи не покриває одиничне повністю, і саме в цьому зазорі живе управлінська дискреція, про яку докладніше йтиметься в наступній темі.

Тепер про те, чому це не схоластика. Вілсонівська теза про відокремлення адміністрування від політики, з якої ми починали, стосується саме межі між політикою та управлінням. Ідея була в тому, що політики визначають цілі, а адміністратори їх безсторонньо виконують, не привносячи власних політичних уподобань. У чистому вигляді ця межа недосяжна: будь-яке застосування норми до конкретного випадку містить елемент вибору, а отже, елемент політики. Але як регулятивний ідеал вона надзвичайно важлива. Професійна державна служба тримається саме на тому, що службовець виконує законно ухвалену політику незалежно від того, які політичні сили її ухвалили й чи поділяє він їх особисто. Розмивання цієї межі, коли адміністрація починає провадити власну політику або, навпаки, коли політики починають втручатися в безсторонні адміністративні рішення, руйнує і те, і те. До цієї теми ми повернемося, коли говоритимемо про державну службу та про розмежування політичних і адміністративних посад.

Проілюструймо тріаду одним наскрізним прикладом, щоб абстракція набула конкретного втілення. Уявімо, що держава запроваджує підтримку сімей із дітьми. Рівень права: ухвалюється закон, який визначає, хто має право на допомогу, у якому розмірі та за яких умов, і це правило однакове для всіх, хто підпадає під його умови, байдуже, у столиці чи в найменшій громаді. Рівень політики: рішення саме підтримати сім'ї з дітьми, а не, скажімо, спрямувати ті самі кошти на інфраструктуру чи зниження податків, є політичним вибором — перевагою одних цінностей та інтересів перед іншими, і різні політичні сили зробили б його по-різному. Рівень управління: коли до конкретного органу надходить конкретна заява від конкретної родини, службовець застосовує загальну норму до одиничного випадку — перевіряє документи, встановлює відповідність умовам, ухвалює рішення. І саме тут, у цьому застосуванні, виявля-

ється зазор: закон не міг передбачити всіх життєвих ситуацій, тож у неоднозначних випадках службовець мусить тлумачити норму, а тлумачення вже містить елемент вибору. Ось чому цілком розвести управління й політику неможливо: найдрібніше рішення на рівні одиничного несе в собі крихту особливого. Завдання професійної служби — звести цю крихту до мінімуму, тлумачачи норму сумлінно й однаково, а не на користь того, хто ближчий чи сильніший.

8. Сучасне управлінське середовище: концепція VUCA

Друга частина теми присвячена не тому, як управляти, а тому, у яких умовах доводиться управляти сьогодні. Бо жодна парадигма не існує в порожнечі: кожна була відповіддю на середовище свого часу. Класична бюрократія пасувала до відносно стабільного світу, новий публічний менеджмент — до світу, що прискорювався й вимагав ефективності. Питання в тому, яким є середовище зараз.

Для його опису широко вживають концепцію, відому за абревіатурою VUCA, складеною з перших літер чотирьох англійських слів. Ця концепція виникла у військовому середовищі наприкінці XX століття, коли стало зрозуміло, що звична логіка планування не працює в новій стратегічній реальності, і згодом перейшла в управління загалом. Чотири її складники описують чотири різні виклики.

Нестабільність (***V**olatility*) означає, що зміни відбуваються швидко й часто, але при цьому лишаються загалом зрозумілими за природою. Ціни коливаються, обставини змінюються, але ми розуміємо, що саме змінюється. Виклик мінливості — у швидкості, а не в незрозумілості. Відповідь на неї — гнучкість, запас міцності, здатність швидко перебудовуватися.

Невизначеність (***U**ncertainty*) означає, що ми не знаємо, що станеться, хоча причинно-наслідкові зв'язки в принципі відомі. Ми розуміємо, як влаштований світ, але бракує інформації, щоб передбачити конкретний розвиток подій. Виклик невизначе-

ності — у нестачі знання про майбутнє. Відповідь — інвестування в інформацію, розвідку, аналітику, моніторинг.

Складність (***C**omplexity*) означає, що на ситуацію впливає безліч взаємопов'язаних чинників, і навіть маючи всю інформацію, важко простежити всі зв'язки. Виклик складності — не в браку даних, а в заплутаності їхніх зв'язків. Відповідь — спрощення там, де можливо, розбудова структур, здатних працювати зі складністю, залучення різнобічної експертизи.

Неоднозначність (***A**mbiguity*) означає, що бракує ясності навіть щодо того, як інтерпретувати ситуацію: одні й ті самі факти припускають різні тлумачення, а причинно-наслідкові зв'язки самі під питанням. Це найважчий із чотирьох викликів, бо тут неясно навіть, які питання ставити. Відповідь — експеримент, перевірка гіпотез, готовність учитися на ходу.

Практична цінність цієї концепції не в самій абревіатурі, а в тому, що вона змушує розрізняти типи труднощів. Дуже часто управлінська помилка полягає в тому, що до виклику одного типу застосовують відповідь, придатну для іншого. На невизначеність, яка потребує кращої інформації, реагують жорсткішим плануванням, придатним лише для стабільного світу. На складність, яка потребує роботи зі зв'язками, реагують збором іще більшої кількості даних, хоча даних і так досить. Перш ніж діяти, корисно спитати себе: з якою саме властивістю середовища я маю справу — з мінливістю, невизначеністю, складністю чи неоднозначністю? Відповідь підкаже і тип рішення.

9. Модель 6F

Якщо VUCA описує середовище, то модель, умовно названа 6F за першими літерами шести англійських характеристик, описує, якою має стати організація, щоб у цьому середовищі вижити. Це радше управлінська метафора, ніж строга теорія, але як орієнтир для роздумів про напрям змін вона корисна.

Перша характеристика — швидкість (***F**ast*). Організація має скорочувати час від виникнення проблеми до реакції на неї. У публічному секторі це найважче, бо процедури, покликані га-

рантувати законність, водночас сповільнюють дію, і мистецтво полягає в тому, щоб прискорюватися, не жертвуючи законністю.

Друга — пласкість (***Flat***). Ідеться про скорочення проміжних ланок в ієрархії, наближення тих, хто ухвалює рішення, до тих, хто стикається з проблемою. Тут потрібне застереження, бо пласкість часто хибно розуміють як відмову від ієрархії взагалі. Це не так. Ієрархія в публічному управлінні виконує функцію підзвітності й не може бути скасована. Пласкість означає не її знищення, а усунення зайвих ланок, які лише сповільнюють проходження рішень, не додаючи цінності.

Третя — плинність (***Fluid***). Здатність легко перерозподіляти ресурси й людей між завданнями відповідно до пріоритетів, що змінюються, замість жорсткого закріплення всіх за незмінними функціями. Проєктні команди, тимчасові робочі групи, гнучкі структури — усе це прояви плинності.

Четверта — гнучкість (***Flexible***). Здатність поєднувати різні підходи й форми, не тримаючись однієї моделі, комбінувати елементи різних парадигм залежно від завдання. По суті, це те саме усвідомлене нашарування, про яке ми говорили вище, тільки як свідома управлінська настанова.

П'ята — сфокусованість (***Focused***). Хоч як парадоксально поруч із гнучкістю, організація має ясно розуміти свою місію й пріоритети, інакше гнучкість вироджується в метушню. Здатність відрізняти головне від другорядного й концентрувати ресурси на головному — умова того, щоб решта характеристик не перетворилася на хаос.

Шоста — цифрова просунутість (***Fluent in digital***). Готовність засвоювати й використовувати нові технології не як данину моді, а як інструмент, що справді підвищує спроможність. Це замикає лінію на цифрове врядування, про яке йшлося вище.

Знову-таки, цінність моделі не в переліку красивих слів, а в напрямі руху, який вона задає. Класична бюрократія була повільною, багаторівневою, жорсткою, вузькоспеціалізованою — і це відповідало стабільному середовищу. Модель 6F описує рух у протилежний бік, продиктований середовищем VUCA. Але (і це принципово для публічного сектору) рух цей має межі,

поставлені природою публічної влади. Держава не може бути такою ж швидкою, пласкою і плинною, як стартап, бо на ній лежить тягар законності, рівності й підзвітності, якого стартап не несе. Мистецтво полягає в тому, щоб рухатися в напрямі 6F рівно настільки, наскільки це сумісно з природою публічного управління, і зупинятися там, де подальший рух почав би руйнувати законність та рівність.

10. Управлінські відповіді на невизначеність

Завершимо тему оглядом конкретних управлінських підходів, які виробилися як відповідь на середовище VUCA. Це вже не парадигми й не метафори, а робочі інструменти, кожен із яких ви ще зустрінете в подальшому у розгорнутому вигляді.

Адаптивне управління виходить із того, що в складному й непередбачуваному середовищі неможливо скласти досконалий план наперед. Тому воно будується як цикл: пробна дія, спостереження за результатом, коригування, наступна дія. Замість того щоб роками готувати ідеальне рішення, адаптивне управління запускає обмежену пробу, вчиться на її результатах і поступово наближається до мети. Це не відмова від планування, а інший його тип — планування як безперервне навчання, а не як одноразове проєктування.

Політика на основі даних і доказів наполягає на тому, що управлінські рішення мають спиратися на систематично зібрану й перевірену інформацію, а не на інтуїцію, звичку чи політичний тиск. Це відповідь передусім на невизначеність: якщо бракує знання про майбутнє, треба інвестувати в його здобуття. Практично це означає розбудову систем збору даних, аналітичних підрозділів, оцінювання наслідків рішень. До цього підходу ми повернемося докладно в темі про аналіз політики.

Сценарне планування й стратегічний форсайт — це методи роботи з майбутнім, яке не можна передбачити однозначно. Замість того щоб будувати один прогноз, який майже напевно не справдиться, розробляють кілька правдоподібних сценаріїв розвитку подій і готують організацію до кожного з них. Мета

не в тому, щоб угадати майбутнє, а в тому, щоб не бути захопленим зненацька, хоч би який зі сценаріїв реалізувався.

Мережеві й багаторівневі моделі врядування — це організаційна відповідь на складність. Коли проблема зачіпає багатьох учасників на різних рівнях, жоден із них не може розв'язати її поодинці, і потрібні структури, які координують спільну дію без єдиного командного центру. Це пряме продовження логіки врядування, застосоване до конкретних складних проблем.

Нарешті, лідерство в умовах невизначеності — це людський вимір усіх попередніх відповідей. У стабільному світі від керівника вимагали передусім дотримання правил і контролю. У світі VUCA від нього вимагають іншого: здатності діяти за браку повної інформації, тримати напрям попри невизначеність, підтримувати людей у стані постійних змін, визнавати помилки й учитися на них. Це не заперечує потреби в правилах і контролі, воно додає до них те, чого стабільний світ не потребував.

Усі ці підходи об'єднує одна риса: вони не обіцяють опанувати невизначеність, а вчать діяти всередині неї. У цьому їхня чесність і їхня відмінність від класичного планування, яке мовчазно припускало, що майбутнє загалом передбачуване. Сучасне публічне управління вже не може дозволити собі цього припущення. І тема наступних лекцій курсу значною мірою про те, як держава вчиться діяти у світі, який відмовляється бути передбачуваним.

Підсумки теми

Публічне управління є не лише практикою, а й галуззю наукового знання, народження якої символічно датують статтею Вудро Вілсона 1887 року з її тезою про відокремлення адміністрування від політики.

Упродовж останнього століття змінилися чотири парадигми публічного управління. Класичне державне управління на основі веберівської бюрократії дало передбачуваність, законність і рівність, але виявилося надто жорстким для світу, що прискорився. Новий публічний менеджмент приніс орієнтацію

на результат, конкуренцію й увагу до споживача, але фрагментував державу й підмінив мету показником. Належне врядування визнало, що держава діє в мережі багатьох учасників, і додало до попередніх здобутків прозорість та участь. Цифрове врядування народилося з потреби реінтегрувати фрагментовану державу навколо потреб людини за допомогою технологій.

Найважливіше, що ці парадигми не витіснили одна одну, а нашарувалися: сучасна адміністрація діє в усіх чотирьох логіках водночас, і значна частина управлінської напруги виростає з їх зіткнення. Управлінська зрілість полягає в умінні розпізнати, яка логіка доречна в конкретній ситуації.

Право, політика та управління співвідносяться як загальне, особливе й одиничне: право встановлює однакові норми, політика робить ціннісний вибір, управління втілює те й те в конкретних діях. Межа між політикою та управлінням, недосяжна в чистому вигляді, є важливим регулятивним ідеалом професійної служби.

Сучасне середовище описують через концепцію VUCA (мінливість, невизначеність, складність, неоднозначність), кожна складова якої потребує свого типу відповіді. Модель 6F задає напрям організаційних змін, доречний для цього середовища, але обмежений природою публічної влади. Конкретними відповідями на невизначеність є адаптивне управління, політика на основі даних, сценарне планування, мережеві моделі врядування та лідерство нового типу.

У наступній лекції ми перейдемо від публічного управління до публічного адміністрування у власному значенні — до адміністративної діяльності, процедури, надання послуг, а також методів і стилів, якими адміністрування здійснюється.

Питання для самоперевірки

1. Чому публічне управління вважають самостійною галуззю наукового знання, а не лише практичною діяльністю? Яку роль у її становленні відіграла стаття Вудро Вілсона?

2. Назвіть ознаки ідеального типу раціональної бюрократії за Максом Вебером. Чому цю модель вважають цивілізаційним досягненням, а не вадою?

3. Які обставини кінця XX століття підважили класичну модель державного управління?

4. У чому полягає суть нового публічного менеджменту? Назвіть його основні ідеї та поясніть тезу «спрямовувати, а не гребти».

5. Які здобутки й які вади виявилися в нового публічного менеджменту? Що означає підміна мети показником?

6. Чим парадигма врядування відрізняється від двох попередніх? Що додає до неї означення «належне»?

7. З якої потреби народилося цифрове врядування і чому технологія сама собою не створює нової парадигми?

8. Поясніть тезу про нашарування парадигм. Наведіть приклад із власної практики, коли вимоги різних парадигм зіткнулися.

9. Як співвідносяться право, політика та управління через категорії загального, особливого й одиничного?

10. Чому межа між політикою та адмініструванням недосяжна в чистому вигляді і водночас важлива як ідеал?

11. Розкрийте зміст чотирьох складників концепції VUCA. Чому важливо розрізняти тип виклику перед тим, як обирати відповідь?

12. Які характеристики описує модель 6F і якими є межі руху публічної організації в цьому напрямі?

13. Схарактеризуйте основні управлінські відповіді на невизначеність. Що їх об'єднує?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть орган публічної влади, який ви добре знаєте, і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки, у якому простежте присутність усіх чотирьох управлінських парадигм у його роботі. Для кожної парадигми наведіть конкретний приклад: де в діяльності органу виявляється класична бюро-

кратична логіка, де — новий публічний менеджмент, де — врядування, а де — цифрове врядування. Далі визначте, яка з чотирьох логік переважає і чому, та вкажіть щонайменше один випадок, коли вимоги різних парадигм увійшли в суперечність, наприклад коли потреба в широкій консультації зіткнулася з вимогою швидкого рішення. Наприкінці оцініть, до якого типу середовища за концепцією VUCA належать основні виклики цього органу і які з управлінських відповідей на невизначеність були б для нього найдоречнішими. Аналіз має спиратися на ваш професійний досвід і конкретні приклади. Загальні твердження без прикладів не зараховуються.

Список джерел до теми

1. Wilson W. The Study of Administration. Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, No. 2. P. 197–222. DOI: https://doi.org/10.2307/2139277

2. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.

3. Hood C. A Public Management for All Seasons? Public Administration. 1991. Vol. 69, No. 1. P. 3–19. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

4. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 405 p.

5. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16, No. 3. P. 467–494. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

6. Osborne S. P. The New Public Governance? Public Management Review. 2006. Vol. 8, No. 3. P. 377–387. DOI: https://doi.org/10.1080/14719030600853022

7. Rhodes R. A. W. The New Governance: Governing without Government. Political Studies. 1996. Vol. 44, No. 4. P. 652–667. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

8. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis — Into the Age of Austerity. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. 416 p.

9. Bennett N., Lemoine G. J. What a Difference a Word Makes: Understanding Threats to Performance in a VUCA World. Business Horizons. 2014. Vol. 57, No. 3. P. 311–317. DOI: https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.01.001

10. Яковлєв С. Сутність та основні принципи публічного управління: етапи становлення, концептуальні засади та еволюція в умовах цифровізації. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2025. Т. 22, № 2. С. 106–111. DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2025/22-14/14

11. Мартинюк В., Білик В. Етапи розвитку публічного управління. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 13(27). С. 110–121. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13(27)-110-121

ЛЕКЦІЯ 3
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ДІЯЛЬНІСТЬ, ПРОЦЕДУРА, ПОСЛУГИ, МЕТОДИ І СТИЛІ

Назва спеціальності «Публічне управління та адміністрування» містить два слова, з'єднані сполучником, і цей сполучник не випадковий. Публічне управління й публічне адміністрування — не синоніми, які поставили поряд для повноти звучання, а два різні, хоч і тісно пов'язані поняття. У двох попередніх темах ми говорили переважно про управління: про природу влади, держави, інститутів, про парадигми й середовище. Тепер настала черга адміністрування — тієї частини, яка в назві спеціальності стоїть на другому місці, але в щоденній роботі публічного службовця займає, мабуть, найбільше місця.

Різниця між цими поняттями не суто термінологічна, вона змістовна, і саме з неї ми почнемо. Далі розглянемо адміністративну діяльність та її ознаки, ключові інструменти адміністрування (адміністративну процедуру й адміністративний акт), а також поняття дискреції, тобто свободи розсуду, яка робить адміністрування живою діяльністю, а не механічним застосуванням норм. Потім перейдемо до сучасного повороту в розумінні адміністрування — концепції сервісної держави й системи надання адміністративних послуг. І завершимо методами та стилями публічного адміністрування, тобто тим, якими способами й у якій манері воно здійснюється.

Правовий вимір у цій темі особливо відчутний, бо адміністрування живе у правовій формі більше, ніж будь-яка інша ділянка публічного управління. Тому ми звертатимемося до конкретних законів, насамперед до Закону «Про адміністративну процедуру» та Закону «Про адміністративні послуги», але робитимемо це не заради вивчення норм самих по собі, а щоб зрозу-

міти, як право структурує адміністративну діяльність. Докладний правовий розбір цих актів належить спеціальним дисциплінам, а наше завдання — побачити логіку, яка за ними стоїть.

1. Управління й адміністрування: у чому різниця

Почнімо з розрізнення, винесеного в назву теми. Обидва слова описують діяльність з упорядкування спільних справ, але наголошують у ній різне.

Управління — поняття ширше й більш стратегічне. Воно охоплює визначення цілей, вибір напрямів, ухвалення принципових рішень про те, що і навіщо робити. Коли ми говоримо про управління, у фокусі опиняються питання спрямування: куди рухатися, які пріоритети, як розподілити обмежені ресурси між конкурентними потребами. Управління звернене радше до майбутнього й до вибору.

Адміністрування — поняття вужче й більш виконавче. Воно охоплює впорядковане виконання вже ухвалених рішень: застосування встановлених правил до конкретних випадків, ведення справ за визначеною процедурою, забезпечення того, щоб машина працювала справно й однаково для всіх. Коли ми говоримо про адміністрування, у фокусі опиняються питання виконання: як правильно застосувати норму, як провести процедуру, як оформити рішення, як надати послугу. Адміністрування звернене радше до теперішнього й до застосування.

Тут проступає прямий зв'язок із тріадою, яку ми розбирали в попередній темі. Пам'ятаєте: право — сфера загального, політика — сфера особливого, управління — сфера одиничного. Якщо накласти на цю тріаду наше нинішнє розрізнення, то управління у вужчому сенсі тяжіє до полюса вибору й спрямування, ближчого до політики, а адміністрування — до полюса застосування, до втілення загальних норм в одиничних діях. Адміністрування — це, по суті, управління в його виконавчій, застосовчій іпостасі.

Не варто, однак, вибудовувати між ними тверду стіну. У реальній роботі управління й адміністрування переплетені: керів-

ник, який ухвалює стратегічне рішення, тут-таки організовує його виконання, а рядовий адміністратор, застосовуючи норму до складного випадку, фактично робить маленький управлінський вибір. Розрізнення потрібне не для того, щоб розкласти діяльність по непроникних коробках, а для того, щоб бачити, у якому режимі ви працюєте в конкретний момент (у режимі спрямування чи в режимі застосування), бо ці режими вимагають різних якостей і різних чеснот. Спрямування потребує бачення, сміливості, готовності до ризику. Застосування потребує точності, безсторонності, дисципліни. Змішування чеснот так само шкідливе, як змішування режимів: адміністратор, який на місці «творчо» переінакшує норму заради власного бачення, руйнує рівність, а керівник, який боїться будь-якого рішення без прямої вказівки норми, паралізує управління.

Варто додати, що саме слово «адміністрування» походить від латинського *administrare* — служити, допомагати, вести справи — і ця етимологія промовиста. У ній немає відтінку панування, натомість є відтінок служіння й ведення дорученого. Це не випадковий мовний факт, а вказівка на природу справи: адміністратор не володіє повноваженням як своїм, а веде доручену справу в чужому (публічному) інтересі. Тримаючи цей корінь у пам'яті, легше зрозуміти, чому адміністрування так суворо зв'язане процедурою й підзвітністю: той, хто веде чужу справу, завжди звітує перед тим, чию справу веде, а в публічному адмініструванні цим «господарем справи» є суспільство. Розмивання цього відчуття, коли повноваження починають сприймати як власний ресурс, а не як довірену справу, і є коренем більшості зловживань, з якими бореться адміністративне право.

2. Публічне адміністрування як діяльність та її ознаки

Розгляньмо публічне адміністрування уважніше. Це діяльність публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, уповноважених здійснювати функції публічної влади), спрямована на виконан-

ня законів і забезпечення реалізації прав та інтересів осіб через застосування встановлених процедур.

Ключове поняття тут — публічна адміністрація. Це не окремий орган, а збірна назва всіх суб'єктів, які здійснюють адміністративну діяльність: від міністерства до сільської ради, від державної служби до адміністратора центру надання послуг. Об'єднує їх не місце в ієрархії, а характер діяльності — вони застосовують публічну владу до конкретних випадків у встановлених формах. Показово, що й український Закон «Про адміністративну процедуру» визначає адміністративний орган широко — як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхню посадову особу чи іншого суб'єкта, уповноваженого законом здійснювати функції публічної адміністрації. Тобто закон дивиться не на назву органу, а на те, що він робить.

Адміністративна діяльність має кілька ознак, які відрізняють її від інших видів діяльності й водночас накладають на неї особливі вимоги.

Перша ознака — підзаконність. Адміністрування діє на виконання закону й у межах закону. Це не означає, що адміністратор лише механічно повторює норму: як побачимо далі, у нього часто є свобода розсуду. Але ця свобода завжди в межах, окреслених законом, і за цими межами адміністративна дія стає свавіллям. Принцип тут простий і суворий: приватна особа може робити все, що не заборонено, а публічна адміністрація — лише те, що прямо дозволено (згідно статті 19 Конституції України). Громадянин вільний доти, доки не порушує заборони, а адміністратор зв'язаний доти, доки не має повноваження. Ця асиметрія — не випадковість і не недовіра до чиновника, а фундаментальна гарантія проти зловживання владою.

Друга ознака — цілеспрямованість на реалізацію публічного інтересу. Адміністрування служить не приватній вигоді того, хто його здійснює, і навіть не інтересу самого органу, а публічному інтересу — спільному благу, заради якого існує держава. Це відрізняє його від приватної діяльності, де служіння власному інтересу цілком легітимне. Коли адміністратор починає

діяти в інтересах власному, відомчому чи чиємусь приватному замість публічного, відбувається те, що ми в наступних темах назвемо конфліктом інтересів або корупцією.

Третя ознака — процедурність. Адміністрування здійснюється не як заманеться, а за встановленою процедурою. Процедура визначає, хто, у якому порядку, у які строки й у якій формі має діяти. Здавалося б, це формальність, що лише сповільнює справу. Насправді процедура є однією з головних гарантій для громадянина, і саме тому ми присвятимо їй окремий розділ.

Четверта ознака — зв'язаність із конкретним випадком. Адміністрування завжди має справу з одиничним: цією заявою, цим об'єктом, цією особою. Навіть коли адміністративний орган видає акт, що стосується багатьох, він застосовує загальну норму до визначеного кола конкретних адресатів. Цим адміністрування відрізняється від нормотворчості, яка встановлює абстрактні правила на майбутнє.

П'ята ознака — відповідальність. Оскільки адміністрування зачіпає права та інтереси конкретних осіб, воно передбачає відповідальність за свої рішення й можливість їх оскарження. Адміністративний акт, ухвалений із порушенням, може бути скасований, а особа, чиї права порушено, — захищена. Ця вбудована оскаржуваність відрізняє публічне адміністрування від приватного розпорядження й робить його підконтрольним.

3. Адміністративна процедура

Серцевиною сучасного публічного адміністрування є адміністративна процедура. Довгий час в Україні вона регулювалася розрізнено, тобто окремими правилами для окремих сфер, без єдиного порядку, і це створювало для громадянина невизначеність: у різних органах з ним поводилися по-різному, і він рідко знав наперед, чого чекати. Ситуація змінилася з ухваленням Закону «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року й уперше встановив загальні, єдині для всіх органів правила ведення адміністративних справ. Це подія такого масштабу, що її значення для україн-

ської адміністрації важко переоцінити: вона перетворює адміністрування з набору відомчих звичаїв на впорядковану, передбачувану, однакову для всіх діяльність.

Що таке адміністративна процедура по суті? Це встановлений порядок розгляду й вирішення адміністративним органом конкретної справи, що завершується ухваленням адміністративного акта. Іншими словами, це маршрут, яким проходить справа від звернення особи або ініціативи органу до кінцевого рішення: як подається заява, як орган збирає відомості, як особа бере участь у розгляді, у які строки й у якій формі ухвалюється рішення, як воно доводиться до відома й як може бути оскаржене.

Найважливіше зрозуміти, навіщо потрібна процедура, бо саме тут коріниться найпоширеніша управлінська помилка — ставлення до неї як до перешкоди. Процедура існує для захисту особи від свавілля влади. Кожен її елемент є гарантією. Обов'язок органу вислухати особу до ухвалення рішення означає, що людину не можна засудити наперекір, не давши висловитися. Обов'язок мотивувати рішення означає, що орган не може відмовити без пояснення причин, а отже, і без відповідальності за ці причини. Право на оскарження означає, що помилка не є остаточною. Установлені строки означають, що справу не можна тримати нерозглянутою нескінченно. Забрати процедуру означає повернути громадянина в стан беззахисності перед владою, коли все залежить від настрою й прихильності посадовця.

Закон «Про адміністративну процедуру» будується на низці принципів, які варто знати не як перелік, а як логіку захисту. Принцип верховенства права ставить права людини над формальною доцільністю. Принцип законності зобов'язує орган діяти лише в межах повноважень. Принцип рівності забороняє дискримінацію й вимагає однакового ставлення. Принцип обґрунтованості вимагає, щоб рішення спиралося на встановлені обставини й було вмотивованим. Принцип офіційності покладає на орган обов'язок самому встановлювати обставини справи й за потреби збирати докази з власної ініціативи, а не перекладати цей тягар на особу — це важливий зсув, бо раніше громадя-

нин часто мусив сам бігати за довідками, які орган цілком міг отримати самостійно. Принцип своєчасності зобов'язує вкладатися у строки. Принцип відкритості дає особі доступ до матеріалів її справи. Разом ці принципи перетворюють адміністративну процедуру з формальності на реальний інструмент захисту.

Щоб принципи не залишалися абстракцією, простежмо типовий хід адміністративної справи, ініційованої заявою особи. Спершу — відкриття провадження: особа звертається із заявою, орган перевіряє її на відповідність вимогам і, за наявності підстав, відкриває справу. Далі — з'ясування обставин: орган збирає відомості й докази, причому, за принципом офіційності, значну частину цієї роботи бере на себе, а не перекладає на заявника. Потім — участь особи: перед ухваленням рішення, яке може негативно вплинути на права людини, орган зобов'язаний дати їй можливість висловитися, ознайомитися з матеріалами, подати заперечення. Це право бути вислуханим є однією з наріжних гарантій усієї процедури: рішення не можна ухвалити «за спиною» людини. Після цього — власне ухвалення адміністративного акта, вмотивованого й оформленого за встановленими вимогами. Нарешті — доведення акта до відома особи та роз'яснення порядку його оскарження. І як окрема, факультативна стадія — адміністративне оскарження, коли незадоволена особа може звернутися до вищого органу до того, як іти до суду.

Кожен із цих етапів колись міг здаватися надмірністю тому, хто прагне швидкого результату. Але варто уявити процедуру без будь-якого з них, щоб побачити її сенс. Провадження без стадії участі особи означає рішення без вислуховування. Акт без мотивування означає відмову без пояснення. Відсутність стадії оскарження означає остаточність помилки. Кожна стадія — це відповідь на конкретну можливість зловживання, вироблена десятиліттями адміністративної практики багатьох країн. Уніфікувавши цей порядок, український законодавець фактично переніс на національний ґрунт європейський стандарт належної адміністративної процедури.

Для публічного службовця тут є важливий поворот мислення. Процедуру варто сприймати не як зовнішнє обмеження,

накинуте на роботу, а як саму форму, у якій ця робота тільки й може бути правильною. Рішення, ухвалене з порушенням процедури, є вразливим незалежно від того, наскільки воно правильне по суті: його можна оскаржити й скасувати саме через процедурний дефект. Отже, дотримання процедури — не додатковий тягар поверх «справжньої» роботи, а спосіб зробити роботу так, щоб вона встояла.

4. Адміністративний акт

Результатом адміністративної процедури є адміністративний акт — рішення адміністративного органу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретної особи в конкретній справі. Це центральне поняття адміністративного права, і його варто розуміти чітко, бо саме через акти адміністрація впливає на життя людей.

Адміністративний акт слід відрізняти від двох сусідніх понять. Від нормативного акта він відрізняється тим, що стосується конкретного випадку, а не встановлює загальне правило: рішення про надання конкретній особі певного дозволу є адміністративним актом, а правила видачі таких дозволів загалом — нормативним актом. Від дії чи бездіяльності адміністративний акт відрізняється тим, що є формалізованим рішенням, а не просто фактичною поведінкою.

Закон розрізняє правомірний і протиправний адміністративний акт, і це розрізнення варто знати, бо воно окреслює межі правильного адміністрування. Акт є правомірним, якщо його ухвалив компетентний орган відповідно до закону, що діяв на момент ухвалення. Протиправним акт стає, серед іншого, коли його ухвалив орган, що не мав на це повноважень, або коли орган використав дискреційні повноваження незаконно, або коли акт суперечить вимогам закону щодо форми та змісту, порушує норми матеріального права чи не відповідає принципам адміністративної процедури. Цей перелік практично корисний як контрольний список: перш ніж ухвалити рішення, службовець може перевірити себе за ним — чи маю я повноваження, чи

правильно я скористався розсудом, чи дотримано форму, чи не порушено матеріальну норму, чи витримано процедуру.

Особливої уваги заслуговує вимога вмотивованості. Адміністративний акт, який зачіпає права особи, має містити обґрунтування: виклад обставин, установлених органом, та норм, на яких ґрунтується рішення. Це не бюрократична формальність, а серцевина захисту. Невмотивований акт не можна ані зрозуміти, ані належно оскаржити, бо незрозуміло, з чим саме сперечатися. Практика загальних відписок, коли рішення обґрунтовують посиланням на норму без пояснення, чому саме так її застосовано, суперечить самій ідеї вмотивованого акта, хоч формально й імітує її.

5. Дискреція: свобода розсуду та її межі

Ми підходимо до поняття, яке робить адміністрування живою й відповідальною діяльністю, а не механічним застосуванням готових формул, а саме до дискреції, тобто свободи адміністративного розсуду.

Дискреційне повноваження — це повноваження, яке дає адміністративному органу певну свободу вибору при ухваленні рішення: діяти чи не діяти, обрати один із кількох дозволених варіантів, визначити зміст рішення в межах, окреслених законом. Дискреція виникає тому, що закон, як ми пам'ятаємо з першої теми, є сферою загального й не може передбачити всіх життєвих ситуацій. Там, де загальна норма не покриває одиничний випадок повністю, законодавець свідомо залишає органу простір розсуду, довіряючи йому доповнити норму розумним рішенням у конкретних обставинах.

Дискрецію часто сприймають двоїсто, і обидва спрощення хибні. Одне спрощення бачить у ній ваду — мовляв, справжнє право не повинно залишати чиновникові жодної свободи, бо будь-яка свобода відкриває шлях до сваволі й корупції. Це помилка: без дискреції адміністрування стало б сліпим, нездатним урахувати особливості випадку, а спроба виписати правило на кожну мислиму ситуацію породила б нескінченне й самосупе-

речливе законодавство. Друге спрощення бачить у дискреції необмежену свободу, мовляв, де є розсуд, там усе на розсуд. Це ще небезпечніша помилка: дискреція завжди обмежена.

Межі дискреції варто знати чітко. По-перше, дискреція здійснюється лише в рамках, прямо наданих законом: орган може обирати тільки між тими варіантами, які закон допускає, і не може вигадувати варіанти поза ними. По-друге, розсуд має бути обґрунтованим: обраний варіант належить умотивувати, показавши, чому саме він відповідає обставинам справи й меті норми. По-третє, дискреція не може бути свавільною чи дискримінаційною: в однакових обставинах орган має ухвалювати однакові рішення, інакше порушується рівність. По-четверте, розсуд має служити тій меті, задля якої повноваження надано: використати дискреційне повноваження для сторонньої мети означає зловжити ним, навіть якщо формально закон не порушено. Саме тому Закон прямо називає незаконне використання дискреційних повноважень однією з підстав протиправності акта.

Практично найважливіше — навчитися відрізняти дискрецію від свавілля, бо межа між ними тонка, але принципова. Дискреція — це обґрунтований вибір у межах закону, який в однакових обставинах дає однакове рішення й служить меті норми. Свавілля — це вибір, продиктований стороннім мотивом, не обґрунтований обставинами справи або такий, що в подібних випадках дає різні рішення без пояснення. Зовні вони можуть виглядати схоже (і там, і там орган щось «вирішує на свій розсуд»), але за суттю це протилежності. Уміння тримати свій розсуд у межах дискреції й не скочуватися у свавілля є однією з головних професійних чеснот публічного адміністратора, і саме воно найчастіше перевіряється при оскарженні рішень.

Проілюструймо це простим прикладом. Припустимо, закон дозволяє органу продовжити строк розгляду складної справи «за наявності обґрунтованих підстав», не перелічуючи цих підстав вичерпно. Це класичне дискреційне повноваження: орган сам оцінює, чи є підстави достатніми. Скористатися ним у межах дискреції означає ось що: встановити реальні обставини (справа справді складна, потрібні додаткові відомості від тре-

тього органу), співвіднести їх із метою норми (дати час на якісний розгляд, а не затягнути), ухвалити рішення й умотивувати його, а в наступній подібній справі вчинити так само. Скотитися у свавілля означає протилежне: продовжити строк тому, що заявник несимпатичний, або навпаки, відмовити в продовженні впливовому заявникові з тих самих особистих міркувань, або продовжувати строк усім поспіль, щоб не напружуватися, без огляду на реальну складність. Формально в усіх випадках орган «скористався розсудом». По суті лише в першому це була дискреція, а в решті — зловживання, замасковане під розсуд. Ось чому недостатньо мати повноваження на розсуд, треба ще й здійснити його правильно, і саме правильність здійснення, а не сама наявність свободи, є предметом контролю.

6. Сервісна держава й надання адміністративних послуг

Досі ми говорили про адміністрування переважно в його класичному, владному вимірі — як про застосування норм, ухвалення актів, реалізацію повноважень. Але за останні десятиліття в розумінні адміністрування стався поворот, який змінив саму його інтонацію. Цей поворот пов'язаний з ідеєю сервісної держави й концепцією адміністративних послуг.

Витоки цього повороту нам уже знайомі — це новий публічний менеджмент з його ставленням до громадянина як до споживача, чиї потреби держава має задовольняти. Ідея сервісної держави переносить наголос із того, що держава владно вирішує долю громадянина, на те, що вона надає йому послуги. Реєстрація місця проживання, видача паспорта, оформлення субсидії, реєстрація бізнесу — усе це переосмислюється не як милість влади й не як подолання перешкод, а як послуги, які держава зобов'язана надавати якісно, швидко й зручно, бо саме заради цього громадянин її утримує своїми податками.

Адміністративна послуга — це результат здійснення владних повноважень органом, що за заявою особи забезпечує набуття, зміну чи припинення її прав та обов'язків: видача до-

кумента, внесення запису до реєстру, надання дозволу тощо. Звернімо увагу на подвійну природу цього поняття. З одного боку, за формою це владна дія — той самий адміністративний акт, про який ми говорили. З іншого боку, за інтонацією й способом організації це послуга, орієнтована на зручність отримувача. Ця подвійність і є суттю сервісного повороту: змінюється не правова природа дії, а ставлення до людини, заради якої вона вчиняється.

Найпомітнішим втіленням цієї ідеї в Україні стали центри надання адміністративних послуг. Вони почали створюватися з 2013 року на виконання Закону «Про адміністративні послуги», а їхня логіка проста й водночас революційна для того, хто пам'ятає попередню практику. Замість того щоб громадянин ходив від органу до органу, збираючи довідки, він приходить в одне місце, де в комфортних умовах отримує широкий спектр послуг. Принцип, покладений в основу, іноді називають принципом «єдиного вікна»: людина взаємодіє з одним адміністратором, а вся складність узгоджень між органами лишається всередині системи, невидимою для неї. Центри створюються місцевими радами та місцевими державними адміністраціями, можуть мати територіальні філії, віддалені й пересувні робочі місця для доступності в невеликих чи віддалених населених пунктах, а перелік послуг, обов'язкових для надання через них, визначається на рівні Уряду й постійно розширюється.

Тут доречно повернутися до застереження з попередньої теми — про те, що не варто зводити роль громадянина лише до споживача послуг. Сервісний погляд надзвичайно цінний, він зробив українську адміністрацію людянішою й зручнішою, і применшувати це було б несправедливо. Але громадянин не лише отримує послуги — він також має права, які держава зобов'язана поважати навіть тоді, коли це незручно, несе обов'язки, участь у яких не зводиться до споживання, і бере участь у спільних справах як співтворець, а не лише як клієнт. Зріле розуміння сервісної держави поєднує сервісну зручність із повагою до громадянина як носія прав і учасника врядування, а не підмінює друге першим.

Окремо варто сказати про цифровий вимір сервісного повороту, бо саме він визначає його сучасний стан. Наступним кроком після фізичних центрів надання послуг стало перенесення послуг в електронну форму, коли громадянин отримує потрібне не приходячи нікуди, а через застосунок чи портал. Це пряме продовження логіки цифрового врядування, про яке ми говорили в попередній темі, і Україна тут просунулася далеко. Проте цифровізація послуг ставить перед адмініструванням ті самі питання, що ми вже окреслювали: доступність для тих, хто не користується цифровими інструментами, захист персональних даних, які накопичуються при наданні послуг, і стійкість систем, від безперебійності яких залежить доступ до життєво важливих сервісів. Зрілий сервісний підхід не жертвує жодним із цих вимірів заради швидкості впровадження. Він тримає електронний і неелектронний канали паралельно доти, доки цифровий доступ не стане справді загальним, і вбудовує захист даних у саму конструкцію послуги, а не додає його потім.

Важливо також утримувати різницю між адміністративною послугою та послугою в комерційному сенсі, бо термінологічна схожість тут оманлива. Комерційна послуга є предметом вільної угоди: постачальник і клієнт домовляються про умови, клієнт може обрати іншого постачальника, а від невигідної угоди відмовитися. Адміністративна послуга влаштована інакше. Її умови встановлені законом, а не переговорами; орган не може відмовити тому, хто відповідає умовам, і не може надати перевагу за додаткову плату; громадянин зазвичай не має альтернативного «постачальника», бо держава монопольна у своїх функціях. Тому запозичена з бізнесу мова сервісу корисна як настанова на зручність і повагу, але не має вводити в оману щодо правової природи справи: за зручним фасадом залишається владна дія, зв'язана законом, процедурою й рівністю. Плутати ці дві природи небезпечно, бо саме звідси походять, наприклад, спокуса «пришвидшити за окрему подяку» чи очікування, що з важливим відвідувачем можна вчинити інакше, ніж з рештою.

7. Методи публічного адміністрування

Перейдімо до того, якими способами адміністрування досягає своїх цілей, а саме до методів. Ми частково торкалися їх у першій темі, коли говорили про методи управлінського впливу загалом. Тут розглянемо їх стосовно адміністрування.

Метод — це спосіб впливу суб'єкта адміністрування на поведінку керованих об'єктів задля досягнення поставлених цілей. Традиційно методи поділяють на кілька груп.

Адміністративні методи, які іноді називають методами прямого впливу, діють через владний припис: наказ, дозвіл, заборону, встановлення обов'язку. Вони спираються на владні повноваження й на можливість застосувати примус у разі невиконання. Їхня сила — у визначеності й швидкості: припис не потребує згоди адресата. Їхня межа — у тому, що вони працюють лише там, де є реальна спроможність проконтролювати виконання, а поза цим перетворюються на декларацію. Адміністративні методи незамінні там, де потрібна однаковість поведінки й де на кону безпека чи основоположні права, і недоречні там, де достатньо м'якшого впливу.

Економічні методи діють через інтерес, не наказуючи, а роблячи бажану поведінку вигіднішою: пільги, дотації, компенсації, штрафи, тарифне регулювання, публічні закупівлі. На відміну від прямого припису, вони зберігають за адресатом свободу вибору, і саме тому не викликають опору. Їхня перевага — у гнучкості й здатності спрямовувати поведінку багатьох без тотального контролю. Їхня складність — у побічних наслідках, які майже завжди супроводжують економічні стимули й потребують передбачення.

Соціально-психологічні методи діють через свідомість, мотивацію, переконання, приклад: інформаційні кампанії, роз'яснення, формування репутації, заохочення, виховання культури. У публічному адмініструванні їх часто недооцінюють, вважаючи чимось несерйозним поряд із приписом і бюджетом. Проте саме вони працюють там, де прямий примус неможливий або надто дорогий: там, де треба змінити не поведінку під наглядом, а внутрішнє ставлення. Доброчесність, про яку ми го-

воритимемо далі, не встановлюється наказом і не купується, натомість виховується культурою організації та прикладом керівництва, тобто саме соціально-психологічними методами.

Практичне правило, яке ми вже формулювали й яке варто повторити стосовно адміністрування: складна проблема майже ніколи не піддається методам однієї групи. Поєднання чіткого припису там, де він потрібен, економічного стимулу там, де доречно зберегти свободу вибору, і терплячого роз'яснення там, де треба змінити ставлення, дає результат, якого жоден із цих методів окремо не дає. Мистецтво адміністрування значною мірою полягає в доборі правильної комбінації методів під конкретну проблему, а не у відданості одному улюбленому інструменту.

8. Стилі публічного адміністрування

Нарешті, поговорімо не про те, що і як робить адміністрування, а про те, у якій манері воно це робить, тобто про стилі. Якщо методи — це інструменти, то стиль — це почерк, характерна манера керівника чи організації користуватися цими інструментами. Стиль складається з того, як ухвалюються рішення, як розподіляється відповідальність, як керівник взаємодіє з підлеглими й зовнішнім середовищем.

Класична типологія розрізняє три основні стилі, і хоча вона прийшла з теорії управління загалом, для публічного адміністрування вона цілком придатна.

Авторитарний стиль зосереджує ухвалення рішень у руках керівника, який спирається переважно на владний припис і чекає від підлеглих виконання, а не обговорення. Його сила виявляється в кризових ситуаціях, коли потрібне швидке одноосібне рішення й немає часу на узгодження. Його слабкість — у придушенні ініціативи, накопиченні помилок, які ніхто не наважується виправити, і в надмірній залежності всієї роботи від однієї особи.

Демократичний, або колегіальний, стиль передбачає залучення підлеглих до підготовки рішень, обговорення, врахування різних поглядів перед вибором. Його сила — у якості рішень,

які виграють від різнобічного розгляду, і у вищій мотивації людей, причетних до вибору. Його слабкість — у повільності: обговорення потребує часу, і в ситуаціях, що вимагають негайної дії, колегіальність може стати на заваді.

Ліберальний, або поблажливий, стиль дає підлеглим широку свободу дій за мінімального втручання керівника. Він доречний там, де працюють висококваліфіковані самостійні фахівці, які потребують радше простору, ніж керівництва. Але за браку такої зрілості він легко вироджується у відсутність керівництва взагалі, коли ніхто ні за що не відповідає, а робота тримається на самоплині.

Було б помилкою вважати якийсь один зі стилів безумовно правильним. Як і у випадку з парадигмами та методами, доречність стилю визначається ситуацією. У надзвичайній ситуації авторитарна рішучість рятує, а колегіальне обговорення губить; у складному питанні, що зачіпає багатьох, колегіальність дає кращий результат, а авторитарний натиск породжує опір; у роботі зі зрілими фахівцями ліберальна свобода окрилює, а дріб'язковий контроль убиває ініціативу. Зрілий керівник володіє всіма трьома стилями й переходить між ними залежно від обставин, а не тримається одного за характером чи звичкою. Прив'язаність до єдиного стилю незалежно від ситуації — ознака не сильного характеру, а обмеженого управлінського репертуару.

Наприкінці варто зв'язати стиль із цінностями публічного адміністрування. Хоч би який стиль обрав керівник, публічне адміністрування накладає на нього рамку, якої немає у приватному управлінні: воно має залишатися законним, безстороннім і підзвітним. Авторитарний стиль у публічному органі не може означати свавілля, бо владний припис усе одно зв'язаний законом. Демократичний стиль не знімає з керівника персональної відповідальності за рішення, навіть колегіально підготовлене. Ліберальна свобода не звільняє від обов'язку забезпечити законність роботи підрозділу. Стиль у публічному адмініструванні — це манера в межах, а не замість меж, і саме утримання цих меж відрізняє професійного публічного адміністратора від просто вправного керівника.

Підсумки теми

Публічне управління й публічне адміністрування — різні, хоч і пов'язані поняття: управління тяжіє до спрямування й вибору, адміністрування — до виконання й застосування; адміністрування є управлінням у його виконавчій іпостасі, зверненій до одиничного випадку.

Публічне адміністрування — це діяльність публічної адміністрації з виконання законів через застосування встановлених процедур. Її ознаки — підзаконність (адміністрація діє лише в межах прямо наданих повноважень), спрямованість на публічний інтерес, процедурність, зв'язаність із конкретним випадком і відповідальність з можливістю оскарження.

Серцевиною сучасного адміністрування є адміністративна процедура — встановлений порядок вирішення справи, що завершується адміністративним актом. В Україні вона вперше уніфікована Законом «Про адміністративну процедуру», чинним із 15 грудня 2023 року. Процедура існує задля захисту особи від свавілля, і кожен її елемент (вислуховування, мотивування, строки, оскарження) є гарантією.

Результат процедури — адміністративний акт, рішення щодо прав та обов'язків конкретної особи, яке має бути правомірним і вмотивованим. Живою й відповідальною діяльність адміністрування робить дискреція — свобода розсуду в межах закону, яку слід чітко відрізняти від свавілля.

Сучасний поворот у розумінні адміністрування пов'язаний з ідеєю сервісної держави й адміністративних послуг, найпомітнішим втіленням якої в Україні стали центри надання адміністративних послуг. Сервісний погляд цінний, але не має підмінювати розуміння громадянина як носія прав і учасника врядування.

Адміністрування здійснюється методами (адміністративними, економічними, соціально-психологічними), які найкраще працюють у поєднанні, і у стилях (авторитарному, демократичному, ліберальному), доречність яких визначається ситуацією. У публічному адмініструванні і методи, і стилі діють у

рамці законності, безсторонності й підзвітності, яка відрізняє його від управління приватного.

У наступній лекції ми перейдемо від адміністрування як діяльності до інституційної архітектури, у якій воно здійснюється, — до системи органів публічної влади в Україні, їхніх повноважень і взаємодії.

Питання для самоперевірки

1. У чому полягає змістовна різниця між публічним управлінням і публічним адмініструванням? Як вона співвідноситься з тріадою «право — політика — управління»?

2. Чому не варто вибудовувати між управлінням і адмініструванням тверду стіну? Які чесноти потрібні для кожного з режимів?

3. Що таке публічна адміністрація і за якою ознакою закон відносить суб'єкта до адміністративних органів?

4. Назвіть ознаки адміністративної діяльності. Поясніть принцип «адміністрація може лише те, що прямо дозволено».

5. Що таке адміністративна процедура і навіщо вона потрібна? Чому її не слід сприймати як перешкоду?

6. Розкрийте зміст основних принципів адміністративної процедури. Що змінює принцип офіційності для громадянина?

7. Що таке адміністративний акт і чим він відрізняється від нормативного акта та від дії? Коли акт є протиправним?

8. Чому вимога вмотивованості акта є серцевиною захисту особи, а не формальністю?

9. Що таке дискреційне повноваження і чому воно необхідне? Назвіть межі дискреції.

10. Як відрізнити дискрецію від свавілля? Чому це розрізнення принципове?

11. У чому суть ідеї сервісної держави і як вона пов'язана з новим публічним менеджментом?

12. Що таке адміністративна послуга і в чому полягає її подвійна природа? Як влаштований принцип єдиного вікна в центрах надання адміністративних послуг?

13. Назвіть основні групи методів публічного адміністрування та сфери їх доречності. Чому складна проблема потребує їх поєднання?

14. Схарактеризуйте три стилі публічного адміністрування. Чому жоден із них не є безумовно правильним і що означає теза «стиль у межах, а не замість меж»?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть одну адміністративну послугу або один тип адміністративного рішення, з яким ви працюєте або який добре знаєте, і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу опишіть процедуру: хто є адміністративним органом, з чого починається справа, які етапи вона проходить, у які строки й у якій формі ухвалюється рішення. Далі визначте, чи містить це рішення елемент дискреції, і якщо так, окресліть його межі — між якими дозволеними варіантами обирає орган і що втримує цей вибір від перетворення на свавілля. Потім оцініть, наскільки організація цієї послуги відповідає ідеї сервісної держави: що вже зроблено для зручності отримувача, а що залишається незручним і чому. Нарешті вкажіть, які методи адміністрування задіяні й який стиль переважає в роботі відповідного підрозділу. Аналіз має спиратися на нормативні джерела та ваш професійний досвід; загальні твердження без прикладів не зараховуються.

Список джерел до теми

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX (набув чинності 15.12.2023). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20

2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

4. Принципи державного управління. Видання 2023 року / SIGMA (спільна ініціатива OECD та ЄС). Париж: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 405 p.

6. Саприкін В. Оцифровування, цифровізація та цифрова трансформація публічного управління в Україні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2024. Т. 19, № 1. С. 116–121. DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/19-19/22

7. Мартинюк В., Білик В. Етапи розвитку публічного управління. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 13(27). С. 110–121. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13(27)-110-121

ЛЕКЦІЯ 4
ІНСТИТУЦІЙНА АРХІТЕКТУРА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Теми трьох попередніх лекцій були переважно теоретичними: ми з'ясовували, що таке управління, як змінювалися його парадигми, чим адміністрування відрізняється від управління. Тепер ми вперше по-справжньому спускаємося на український ґрунт і розглядаємо конкретну будову публічної влади в нашій державі — те, що можна назвати її інституційною архітектурою.

Слово «архітектура» тут не випадкове. Як в архітектурі будівлі кожен елемент має призначення й пов'язаний з іншими в єдину конструкцію, так і в архітектурі влади кожен орган посідає визначене місце, виконує свою функцію й перебуває у відносинах з іншими. Зрозуміти цю архітектуру означає побачити не просто перелік органів, а логіку, за якою вони поєднані: чому влада поділена саме так, хто кому підпорядкований, де проходять межі повноважень і чому саме там.

Одразу зроблю застереження, важливе саме для цієї теми. Із усього курсу вона найшвидше застаріває. Конкретна структура органів виконавчої влади, а саме назви й кількість міністерств, розподіл сфер між ними тощо, змінюється часто, іноді кілька разів на рік: міністерства утворюють, реорганізовують, перейменовують, зливають і розділяють. Тому в цій лекції я зосереджуся на сталому, тобто на конституційній логіці, на типах органів, на принципах їхньої взаємодії, а конкретні назви наводитиму обережно, з нагадуванням, що на конкретну дату вам варто звірити чинний перелік за офіційними джерелами. Запам'ятовувати актуальний список міністерств немає сенсу: доки ви його вивчите, він може змінитися. Розуміти конструкцію, у яку ці міністерства вкладаються, навпаки, має сенс, бо конструкція значно стабільніша за наповнення.

Тема побудована так. Спершу — конституційні засади організації влади й принцип її поділу, а також еволюція конституційної моделі виконавчої влади, без якої чинну конструкцію важко зрозуміти. Потім — рівні публічної влади й розрізнення двох її гілок на місцях: державної адміністрації та самоврядування. Далі — система органів виконавчої влади: уряд, міністерства, інші центральні органи, місцеві державні адміністрації. Окремо, зважаючи на обставини, у яких живе держава, розглянемо зміни, що їх вносить у цю архітектуру воєнний стан — військові та військово-цивільні адміністрації. Потім звернемося до сучасної реформи урядування — цільової моделі міністерств і директоратів. І завершимо проблемою розмежування повноважень та конфліктів компетенцій, яка є, мабуть, найпрактичнішою в усій темі.

1. Конституційні засади організації влади

Будь-яка розмова про будову влади в Україні починається з Конституції, бо саме вона закладає фундамент усієї архітектури. Кілька її засадничих положень визначають усе подальше.

Перше — положення про народ як єдине джерело влади. Влада не належить ані президентові, ані парламенту, ані уряду. Вона належить народові, а органи влади лише здійснюють її від його імені й у визначених межах. Це не декларація, а робочий принцип: він означає, що будь-яке повноваження будь-якого органу є похідним, делегованим, обмеженим, і жоден орган не може вважати владу своєю власністю. Коли ми в першій темі говорили про суспільний договір, ішлося саме про це: влада є довіреною, а не привласненою.

Друге — принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову. Це один із наріжних принципів сучасної держави, і варто розуміти, навіщо він потрібен. Логіка проста: влада, зосереджена в одних руках, неминуче схиляється до зловживання, тож її розділяють між гілками, які взаємно стримують і врівноважують одна одну. Законодавча гілка ухвалює закони, виконавча

їх виконує, судова вирішує спори й контролює законність. Кожна має власну сферу, і жодна не може повністю підкорити собі інші. Систему взаємного балансування часто називають системою стримувань і противаг: парламент може контролювати уряд, суд може скасувати незаконний акт, і так далі. Для нашого курсу найважливіша виконавча гілка, але розуміти її можна лише в контексті поділу, бо саме поділ визначає її межі.

Хоч наш курс зосереджений на виконавчій владі, варто бодай коротко окреслити судову гілку, бо без неї трикутник влади лишається неповним, а для публічного управління вона має цілком практичне значення, оскільки саме суд є тією інстанцією, яка перевіряє законність адміністративних рішень і захищає особу від їх свавільності.

Судова система України після реформи 2016 року є трирівневою: систему судоустрою складають місцеві суди (суди першої інстанції), апеляційні суди й Верховний Суд як найвищий суд. Оновлений Верховний Суд почав діяти наприкінці 2017 року. Для сфери публічного управління особливе значення має адміністративна юстиція — окружні та апеляційні адміністративні суди, покликані розглядати спори особи з суб'єктами владних повноважень: саме до адміністративного суду звертається громадянин, який вважає адміністративний акт протиправним. Окреме місце посідає Конституційний Суд, який не входить до системи судоустрою й діє за окремим законом. Він вирішує питання відповідності законів та інших актів Конституції. І саме він, як ми побачимо далі, відіграв помітну роль у конституційних змінах, про які йтиметься в наступному розділі. Основоположною для всієї судової гілки є засада незалежності суддів: суддя у здійсненні правосуддя незалежний від будь-якого незаконного впливу, і саме ця незалежність робить суд дієвим запобіжником проти зловживань решти гілок влади. Зауважу, що докладний розгляд судоустрою належить дисциплінам правового циклу, а нам достатньо бачити його місце в загальній архітектурі влади та його роль контролера законності виконавчої діяльності.

Третє — принцип верховенства права й законності, який ми вже зустрічали в темі про адміністрування. У контексті будови

влади він означає, що всі органи діють на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами. Це та сама асиметрія, про яку ми говорили: орган влади може лише те, що йому прямо дозволено. Отже, сама архітектура влади є не просто організаційною схемою, а правовою конструкцією, кожен елемент якої обмежений законом.

Четверте — визнання й гарантування місцевого самоврядування. Конституція не зводить публічну владу до державної: вона окремо визнає місцеве самоврядування як самостійну форму здійснення влади народом. Це положення принципове для розуміння всієї архітектури й безпосередньо втілює авторську тезу, яку ми провели через перші теми: публічне управління ширше за державне, бо поряд із державною вертикаллю існує самоврядна влада громад, що не є частиною цієї вертикалі. До цього розрізнення ми зараз і перейдемо.

Перш ніж рухатися далі, варто прояснити місце ще однієї постаті, яка не вписується прямо в жодну з трьох гілок — Президента. За українською конституційною конструкцією Президент не належить до жодної з гілок влади в чистому вигляді: він є главою держави, гарантом Конституції, і має власні повноваження, які перетинаються з усіма гілками, не зливаючись із жодною. Щодо виконавчої влади він має суттєвий вплив, зокрема через участь у формуванні уряду, керівництво сферами оборони й національної безпеки, призначення керівників місцевих державних адміністрацій, але не очолює її: вищим органом виконавчої влади залишається уряд, а не Президент. Ця конструкція, характерна для змішаної форми правління, є джерелом складнощів і дискусій, у які ми тут не заглиблюватимемося, бо детально вони належать конституційному праву. Для нашого курсу достатньо зафіксувати: виконавча вертикаль очолюється урядом, а президент впливає на неї ззовні своїми конституційними повноваженнями, не будучи її верхівкою.

2. Еволюція конституційної моделі виконавчої влади

Архітектура, яку ми щойно окреслили, не була сталою від самого початку незалежності. Українська Конституція кілька разів суттєво змінювалася саме в частині організації виконавчої влади: у тому, хто формує уряд, кому він підзвітний, як розподілені повноваження між Президентом, парламентом і Кабінетом Міністрів. Знати цю еволюцію важливо не заради історичної ерудиції, а тому, що чинна конструкція є її прямим результатом: багато чого в нинішньому розподілі повноважень стає зрозумілим лише в світлі того, звідки він виріс. Для державного службовця це знання знімає відчуття випадковості наявного порядку, адже він постає не як довільна даність, а як продукт кількох хвиль реформ і політичних компромісів.

Відправною точкою є Конституція 1996 року, ухвалена після кількох років гострої боротьби навколо самої форми правління. Вона закріпила президентсько-парламентську модель, у якій президент мав значний вплив на виконавчу владу: суттєву роль у формуванні уряду, у призначеннях на ключові посади, у визначенні напряму державної політики. Уряд у цій моделі значною мірою орієнтувався на Президента, і центр ваги виконавчої влади був зміщений у бік глави держави.

Першу велику зміну принесла конституційна реформа, ухвалена наприкінці 2004 року як компромісний вихід із політичної кризи. Вона змістила модель у бік парламентсько-президентської: центр ваги перемістився від Президента до парламенту та уряду. Верховна Рада отримала ключову роль у формуванні Кабінету Міністрів і в призначенні Прем'єр-міністра та значної частини складу уряду, а сам уряд став більше залежати від парламентської коаліції, ніж від президента. Логіка реформи полягала в тому, щоб послабити концентрацію влади в руках глави держави й посилити роль представницького органу — задум, суголосний європейській традиції парламентаризму, хоча спосіб його втілення викликав чимало критики, зокрема щодо суперечливості положень про формування й відповідальність уряду.

Ця зміна виявилася нестійкою. У 2010 році Конституційний Суд визнав реформу 2004 року неконституційною через порушення процедури її ухвалення, і країна повернулася до президентсько-парламентської моделі зразка 1996 року — зі значним зміцненням повноважень президента, який знову отримав контроль над виконавчою владою. Тобто маятник хитнувся назад: центр ваги повернувся до глави держави.

Нарешті, у лютому 2014 року, задля подолання гострої політичної кризи, було відновлено дію положень Конституції в редакції 2004 року, і країна повернулася до парламентсько-президентської форми правління. Саме ця модель діє й нині: уряд формується за визначальної участі парламенту, підзвітний і відповідальний передусім перед ним, а Президент, зберігаючи вагомі повноваження, зокрема у сферах оборони, безпеки й зовнішньої політики, не очолює виконавчу вертикаль.

З цієї історії варто зробити кілька висновків, важливіших за самі дати. Перший: питання про форму правління, тобто про те, де саме має міститися центр ваги виконавчої влади, в Україні не було вирішене раз і назавжди, а кілька разів переглядалося, і кожен перегляд був пов'язаний із політичною кризою, а не з планомірним удосконаленням. Другий: розподіл повноважень між президентом, парламентом і урядом — це не технічна деталь, а серцевина всієї конструкції влади, бо від нього залежить, хто насправді визначає державну політику й перед ким відповідає виконавча машина. Третій, найважливіший для нашого курсу: часта зміна засадничих правил — це ознака недостатньої інституційної усталеності, і вона має свою ціну. Коли фундаментальна конструкція влади змінюється разом із політичною кон'юнктурою, страждає передбачуваність, а без передбачуваності, як ми пам'ятаємо з першої теми, слабшає й спроможність держави. Зріла інституційна архітектура — це та, яку не переписують під кожну політичну потребу. Рух до такої зрілості є одним із мовчазних завдань усього процесу реформування, про який ітиметься далі.

Ще одне, що варто утримати з цієї еволюції, стосується призначень на посади. Разом зі зміною форми правління щоразу

змінювався й порядок призначення ключових посадовців виконавчої влади — Прем'єр-міністра, членів уряду, керівників окремих органів: то більше важив президент, то парламент. За цими, здавалося б, процедурними змінами стоїть глибоке питання — питання про те, перед ким насправді відповідає посадовець і чиєї волі він є провідником. Коли міністра фактично призначає Президент, міністр орієнтується на нього; коли міністра затверджує парламентська коаліція, орієнтир інший. Порядок призначення визначає лінію підзвітності, а лінія підзвітності визначає, чиї інтереси реально обслуговує влада. Саме тому боротьба за конституційну модель завжди була водночас боротьбою за контроль над призначеннями. І саме тому питання деполітизації призначень на адміністративні посади, тобто відокремлення професійної служби від політичної кон'юнктури, стало одним із центральних у сучасній реформі, до якої ми ще повернемося.

3. Рівні публічної влади: державна вертикаль і самоврядування

Публічна влада в Україні здійснюється на кількох рівнях, і щоб не заплутатися в органах, спершу треба зрозуміти два принципові розрізнення: за вертикаллю рівнів і за природою влади.

За вертикаллю розрізняють загальнодержавний, регіональний і місцевий рівні. На загальнодержавному діють вищі органи — парламент, президент, уряд, вищі суди. На регіональному — обласні структури: місцеві державні адміністрації та обласні ради. На місцевому — районні структури та, найголовніше, органи територіальних громад. Ця вертикаль загалом інтуїтивно зрозуміла: що вищий рівень, то ширший масштаб питань, які на ньому вирішуються.

Складніше й важливіше друге розрізнення — за природою влади. На регіональному й місцевому рівнях співіснують дві різні за природою публічні влади, і плутати їх — типова помилка, що дорого коштує в практичній роботі.

Перша — державна виконавча влада на місцях, представлена місцевими державними адміністраціями. Це продовження

державної вертикалі вниз: адміністрація є органом виконавчої влади, підпорядкованим уряду, і проводить на своїй території державну політику. Її керівник призначається згори, вона діє від імені держави й підзвітна державі.

Друга — місцеве самоврядування, представлене радами територіальних громад та їхніми виконавчими органами. Це не продовження державної вертикалі, а самостійна влада самої громади. Її органи обираються громадою, діють від її імені, вирішують питання місцевого значення під власну відповідальність і не підпорядковані державній адміністрації. Голова громади не є підлеглим голови адміністрації. Вони представляють різні за природою влади.

Це розрізнення настільки важливе, що варто затриматися на ньому. Уявіть дві лінії влади, що йдуть паралельно на одній території. Одна — державна: згори вниз, від уряду через адміністрації, з призначенням і підпорядкуванням. Друга — самоврядна: знизу, від громади, через вибори, без підпорядкування державній лінії. Вони діють на тій самій землі, стосуються тих самих людей, нерідко займаються суміжними питаннями, і при цьому мають різну природу, різне джерело легітимності, різну підзвітність. Уся складність місцевого врядування в Україні, усі конфлікти компетенцій, про які ми говоритимемо наприкінці, виростають зрештою з співіснування цих двох ліній. А детально самоврядну лінію ми розглянемо в наступній темі, присвяченій місцевому самоврядуванню та децентралізації. Тут же зосередимося переважно на державній вертикалі виконавчої влади.

Наведемо простий приклад, щоб абстракція про дві лінії стала відчутною. Уявімо питання утримання певної дороги на території громади. Частина доріг належить до сфери відповідальності держави й перебуває у віданні державних органів, частина — до сфери громади й перебуває у віданні її органів. Для мешканця, чиє авто пошкодила яма, ця різниця невидима: він бачить дорогу, а не лінію влади, у чиєму віданні вона перебуває. Але коли він звертається зі скаргою, він одразу натрапляє на цю невидиму межу: державний орган каже, що ділянка не його, самоврядний — що не його теж. Те, що для системи

є розмежуванням двох природно різних влад, для громадянина обертається безвихіддю. Ось чому чіткість розмежування — не бюрократична дрібниця, а питання того, чи отримає людина належне, і ось чому ми повертаємося до цих двох ліній щоразу, коли говоримо про конфлікти компетенцій.

Історично конфігурація цих двох ліній не була сталою. Українська система влади на місцях кілька разів суттєво перебудовувалася: змінювався обсяг повноважень громад і адміністрацій, змінювався розподіл ресурсів між ними, змінювалося саме співвідношення централізації й самостійності. Найглибшою з цих перебудов стала реформа децентралізації останнього десятиліття, яка радикально посилила самоврядну лінію, передавши громадам значні повноваження й ресурси. Саме тому інституційна архітектура, яку ми описуємо, не є чимось застиглим: вона є результатом реформ, які тривають, і продуктом напруги між двома лініями, яка шукає свого врівноваження. Детально цю реформу ми розберемо в наступній темі.

4. Кабінет Міністрів України — вищий орган виконавчої влади

Вершиною системи органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, або Уряд. Конституція прямо називає його вищим органом у системі органів виконавчої влади, а його організацію, повноваження й порядок діяльності детально визначає Закон «Про Кабінет Міністрів України». Це визначення варто розуміти точно: вищий не означає єдиний, він очолює систему, спрямовує й координує роботу решти органів виконавчої влади, але не поглинає їх.

Уряд посідає особливе місце в архітектурі влади, бо стоїть на перетині політичного й адміністративного. З одного боку, він є політичним органом: формується за результатами політичного процесу, проводить політичний курс, несе політичну відповідальність перед парламентом. З іншого боку, він очолює адміністративну машину держави, спрямовуючи роботу міністерств та інших органів. Ця подвійність (політична при-

рода при адміністративній функції) є джерелом і сили уряду, і його внутрішньої напруги, до якої ми повернемося, коли говоритимемо про реформу.

Основні функції уряду можна згрупувати так. Він забезпечує проведення державної політики в усіх сферах: від економіки й фінансів до соціального захисту й оборони. Він спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, забезпечуючи єдність державної політики: щоб різні відомства не тягли в різні боки. Він розробляє й виконує державний бюджет, тобто розпоряджається публічними фінансами, про які йтиметься в останній темі. Він забезпечує виконання законів, ухвалюючи для цього власні акти — постанови й розпорядження. І він утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, тобто сам формує структуру, якою керує.

Останнє повноваження пояснює те застереження, з якого ми починали, — чому структура органів так часто змінюється. Уряд має право перебудовувати систему центральних органів виконавчої влади своїми рішеннями, і користується цим правом регулярно: міністерства утворюються, реорганізовуються, перейменовуються, зливаються й розділяються постановами Кабінету Міністрів. Тому актуальну структуру завжди слід звіряти за свіжими урядовими актами, а не за підручником чи торішнім переліком.

Варто розуміти й спосіб, у який уряд ухвалює рішення, бо він відображає його природу. Кабінет Міністрів є колегіальним органом: рішення ухвалюються не одноосібно Прем'єр-міністром, а колегіально — на засіданнях Уряду шляхом голосування членів Кабінету Міністрів. Прем'єр-міністр керує роботою уряду, спрямовує її, але діє в межах колегіальної моделі, а не як одноосібний начальник над міністрами. Ця колегіальність не випадкова: вона є проявом того самого принципу стримувань, тільки всередині виконавчої гілки, і забезпечує, щоб рішення такого масштабу ухвалювалися спільно, а не волею однієї особи.

Свою волю уряд втілює у двох видах актів. Постанови — це акти нормативного характеру, що встановлюють загальні

правила; розпорядження — акти з оперативних, організаційних та кадрових питань. Обидва види обов'язкові до виконання й видаються на виконання Конституції та законів, а отже, підпорядковані їм: урядовий акт не може суперечити закону. Це знову та сама ієрархія й та сама підзаконність виконавчої влади, з якою ми зустрічалися в темі про адміністрування, тільки тепер на вищому рівні. Уся виконавча вертикаль, від Уряду до найнижчого органу, діє в межах закону й на його виконання, і кожен нижчий акт має відповідати вищому.

5. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Нижче за уряд у системі стоять центральні органи виконавчої влади. Закон розрізняє два їх різновиди, і це розрізнення має практичне значення.

Перший різновид — міністерства. Міністерство — це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи кількох визначених сферах. Ключове слово тут — «формування»: саме міністерства виробляють політику, готують проєкти законів і урядових рішень у своїй сфері, визначають напрям розвитку. Очолює міністерство міністр — постать політична, член уряду, який відповідає за політичний курс у своїй сфері. Це важлива особливість: міністр не адміністратор, а політик, і його завдання не керувати поточними справами, а визначати політику й відповідати за неї перед урядом і парламентом.

Другий різновид — інші центральні органи виконавчої влади: служби, агентства, інспекції та органи зі спеціальним статусом. На відміну від міністерств, вони переважно не формують політику, а реалізують її шляхом надання адміністративних послуг, здійснення нагляду і контролю, управління державним майном у межах політики, визначеної відповідним міністерством. Служба зазвичай надає послуги й здійснює реєстраційні та дозвільні функції; інспекція — наглядові й контрольні; агентство — управлінські щодо об'єктів держав-

ної власності. Очолюють ці органи не міністри, а голови, які є вже не політичними, а адміністративними керівниками.

Розрізнення служби, агентства й інспекції не є суто термінологічним. За ним стоїть різна логіка діяльності, і плутати їх на практиці означає неправильно розуміти природу органу. Служба обернена до громадянина: вона надає йому послуги, реєструє, видає дозволи, тобто працює переважно за заявами осіб. Інспекція обернена до підконтрольних суб'єктів: вона перевіряє дотримання встановлених правил, виявляє порушення, застосовує заходи реагування, тобто працює переважно з власної ініціативи, у режимі нагляду. Агентство обернене до об'єктів державної власності чи певних ресурсів: воно управляє тим, що належить державі, або розпоряджається визначеними коштами й активами. Ця різниця у спрямованості пояснює, чому до цих органів висуваються різні вимоги: від служби чекають зручності й швидкості, від інспекції — неупередженості й послідовності, від агентства — ефективності й прозорості розпорядження. Більшість центральних органів переважно тяжіє до одного з цих типів, хоча на практиці функції нерідко змішуються, і саме змішування наглядових функцій із сервісними чи управлінськими часто стає джерелом проблем, зокрема конфлікту інтересів, коли той самий орган і встановлює правила, і сам їх виконує, і сам себе перевіряє.

За цим розрізненням стоїть глибша ідея, яка є однією з центральних у сучасній реформі врядування — розмежування формування політики й її реалізації. Ідея проста: не варто змішувати в одному органі того, хто визначає політику, і того, хто її виконує, бо це змішування породжує конфлікт інтересів і розмиває відповідальність. Міністерство має думати про політику — що робити й навіщо; підпорядкований орган має її виконувати — робити те, що визначено, якісно й однаково. Коли ці дві функції розведені, кожну можна оцінити окремо: чи добра політика й чи добре вона виконується. Коли вони змішані, орган легко ховає провали реалізації за розмовами про політику й навпаки. До цього розмежування, яке в українській практиці досі не завершене, ми повернемося в розділі про реформу.

Варто також згадати про внутрішню будову міністерства, бо вона теж несе на собі відбиток розрізнення політичного й адміністративного. Політичний рівень — це міністр та його заступники, які приходять і йдуть разом зі зміною політичного керівництва. Адміністративний рівень очолює державний секретар міністерства — вища посадова особа з-поміж державних службовців, яка забезпечує безперервну діяльність апарату незалежно від зміни міністрів. Задум тут такий: політики визначають курс і змінюються, а професійний апарат на чолі з державним секретарем забезпечує тяглість, зберігає інституційну пам'ять і не залежить від політичної кон'юнктури. Наскільки цей задум справджується на практиці — окреме питання, але сама конструкція втілює вже знайому нам ідею межі між політикою та адмініструванням.

6. Місцеві державні адміністрації

Продовженням державної виконавчої вертикалі вниз, на регіональний і районний рівні, є місцеві державні адміністрації — обласні та районні. Вони є органами виконавчої влади на місцях і забезпечують проведення державної політики на відповідній території, а їхній статус, склад і повноваження визначає Закон «Про місцеві державні адміністрації».

Природу місцевої державної адміністрації найкраще зрозуміти через контраст із органами самоврядування, про який ми вже говорили. Адміністрація є державним органом: вона входить у вертикаль виконавчої влади, її голова призначається згори в установленому порядку, вона підзвітна й підконтрольна вищим органам виконавчої влади, а також, у визначених межах, відповідній раді. Вона діє від імені держави й проводить державну політику, а не політику місцевої громади.

Функції місцевої державної адміністрації охоплюють широке коло питань на її території: виконання Конституції й законів, актів президента та уряду; забезпечення законності й правопорядку; виконання державних і регіональних програм; підготовку й виконання відповідних бюджетів; взаємодію з

органами місцевого самоврядування. По суті, адміністрація є на своїй території представником держави, що забезпечує проведення єдиної державної політики й нагляд за законністю.

Саме тут виникає одна з найтонших конструкцій української системи, яка стала предметом тривалих реформ, а саме питання про наглядову роль держави щодо самоврядування. Оскільки громади діють самостійно, але в межах закону, комусь має належати функція нагляду за законністю їхніх рішень. Не за доцільністю, а саме за законністю. Хто саме має здійснювати цей нагляд і в яких формах, як поєднати самостійність громад із єдністю правового простору держави — це питання, довкола якого точилися дискусії про префектурну модель і про майбутнє місцевих державних адміністрацій. Ми докладніше торкнемося його в наступній темі, бо воно лежить на самому стику двох ліній влади.

7. Публічна влада в умовах воєнного стану: військові та військово-цивільні адміністрації

Усе, що ми досі описали (уряд, міністерства, місцеві державні адміністрації, самоврядування громад), становить конструкцію влади в її звичайному, мирному режимі. Але з 24 лютого 2022 року Україна живе в умовах воєнного стану, і цей режим суттєво змінює архітектуру публічної влади на значній частині території. Оминути ці зміни в курсі, адресованому державним службовцям, було б неправильно, бо для багатьох із них це не історія й не виняток, а щоденна реальність роботи.

Особливий правовий режим воєнного стану передбачає можливість запровадження особливого порядку здійснення влади на місцях — через військові адміністрації. Це тимчасові державні органи, які діють на період воєнного стану й утворюються для забезпечення дії Конституції та законів, здійснення разом із військовим командуванням заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Правовою підставою їх утворення

є Закон «Про правовий режим воєнного стану», а утворюються вони указом Президента.

Щоб зрозуміти місце військових адміністрацій в архітектурі влади, повернімося до двох ліній, про які ми говорили — державної та самоврядної. У звичайному режимі ці лінії співіснують паралельно. Військова адміністрація в певному сенсі тимчасово поєднує їх у своїх руках: вона є державним органом, вбудованим у вертикаль, але при цьому перебирає на себе повноваження, які в мирний час належать органам самоврядування або місцевим державним адміністраціям. Ідея проста й продиктована обставинами: у прифронтових чи інших складних умовах, коли звичайні органи не можуть повноцінно працювати, потрібен єдиний, дієздатний, інтегрований із військовим командуванням орган, здатний забезпечити і безпеку, і життєдіяльність території. Тому військові адміністрації утворюються на різних рівнях — обласному, районному, а за потреби й на рівні населених пунктів, — і при їх утворенні відповідні повноваження звичайних органів здійснюються вже адміністрацією.

Від військових адміністрацій слід відрізняти військово-цивільні адміністрації, які часто з ними плутають. Це також тимчасові державні органи, але вони мають окрему історію й окрему правову підставу — Закон «Про військово-цивільні адміністрації», ухвалений ще у 2015 році для умов антитерористичної операції на сході. Мета військово-цивільних адміністрацій — забезпечити життєдіяльність громад і вирішення питань місцевого значення там, де органи самоврядування не здійснюють своїх повноважень або самоусунулися від їх виконання. Обидва типи органів є тимчасовими, державними, призначаються згори й перебирають повноваження звичайних органів. І в цьому вони схожі. Відмінність у правовій підставі, історичному походженні та умовах застосування: військово-цивільні адміністрації виникли раніше й у контексті антитерористичної операції, військові адміністрації масово утворені після початку повномасштабного вторгнення на підставі законодавства про воєнний стан і тісніше інтегровані з військовим командуванням.

Для нашого курсу важливо втримати не деталі правового регулювання, адже вони належать спеціальним дисциплінам і, зважаючи на динаміку воєнного стану, потребують звірки за чинним законодавством станом на конкретну дату, а принциповий висновок про природу цих органів. Військові адміністрації є винятком із звичайної архітектури, запровадженим на час особливого режиму. Вони тимчасові за визначенням: їхнє існування прив'язане до дії воєнного стану, і з його припиненням має відбутися повернення до звичайного порядку — відновлення повноважень рад і місцевих державних адміністрацій. У цьому й полягає їхня конституційна логіка: це не скасування самоврядування, а тимчасове призупинення звичайного порядку задля того, щоб зберегти саму спроможність держави діяти там, де звичайні механізми не витримують навантаження війни. Розуміння цієї тимчасовості принципове, бо воно відрізняє надзвичайний захід, виправданий обставинами, від згортання самоврядування як такого. Питання про те, як саме має відбуватися повернення до звичайного режиму після завершення воєнного стану, є одним із найважливіших для повоєнного відновлення української системи врядування.

8. Реформа урядування: цільова модель міністерств і директорати

Тепер звернімося до сучасної реформи, яка змінює внутрішню будову виконавчої влади, тобто до того, що прийнято називати цільовою моделлю міністерств і запровадженням директоратів. Ця реформа є частиною ширшого реформування публічного управління, якому присвячено останню тему курсу. А тут ми розглянемо її організаційний бік.

Проблема, яку реформа покликана розв'язати, корініться в тому самому нерозмежуванні політики й реалізації. Традиційне українське міністерство успадкувало радянську модель, у якій воно займалося переважно поточним управлінням (розподілом ресурсів, керуванням підпорядкованими об'єктами, вирішенням оперативних питань), а власне вироблення політики, аналіз проблем, розроблення обґрунтованих рішень посідали

другорядне місце. Через це міністерства були сильні в адмініструванні й слабкі в тому, заради чого вони насамперед існують, тобто у формуванні якісної політики.

Щоб зрозуміти глибину цієї проблеми, варто трохи затриматися на радянській спадщині, бо вона визначає багато чого в сучасній українській адміністрації. Радянська модель управління була побудована на принципово іншій логіці, ніж та, до якої прагне сучасна реформа. Політику там визначала партія, а не уряд; міністерства були переважно галузевими органами господарського управління, які керували підпорядкованими підприємствами й розподіляли ресурси згори вниз. Аналіз альтернатив, оцінювання наслідків, публічне обговорення, урахування різних інтересів — усе те, що становить серцевину сучасного вироблення політики — у тій моделі було непотрібним або й неможливим, бо рішення спускалося готовим. Ця спадщина не зникає з ухваленням нового закону: вона живе в звичках, у структурі підрозділів, у самому уявленні багатьох службовців про те, що таке їхня робота. Саме тому перехід від адміністрування ресурсів до вироблення політики виявився не технічною перебудовою, а зміною управлінської культури, тобто саме тим повільним неформальним зрушенням, про яке ми говорили в першій темі.

Цільова модель пропонує перебудувати міністерство так, щоб у центрі його роботи опинилося саме формування політики. Ключовим елементом цієї моделі є директорати — структурні підрозділи, які відповідають за вироблення політики у визначеному напрямі: аналізують проблему, готують варіанти рішень, оцінюють їхні наслідки, супроводжують ухвалення й відстежують реалізацію. На відміну від традиційних департаментів, орієнтованих на поточне адміністрування, директорати мали стати осередками аналітичної, стратегічної роботи, укомплектованими фахівцями нового типу, здатними працювати з даними, аналізувати політику, готувати обґрунтовані документи.

Задум реформи можна викласти так. Міністерство зосереджується на політиці (тобто на тому, що і навіщо робити), і робить це силами директоратів. Реалізація політики (надання послуг, контроль, управління майном тощо) передається підпорядко-

ваним службам, агентствам та інспекціям. Так втілюється розмежування формування й реалізації: думає одна структура, виконує інша, і кожну можна оцінити за своїм результатом.

Ця модель не є українським винаходом. Вона спирається на досвід країн з розвиненою системою публічного управління й на рекомендації міжнародних партнерів, зокрема відображена в європейських стандартах якості врядування, з якими ми познайомимося в останній темі. У цьому сенсі реформа урядування є не лише внутрішньою справою, а й частиною руху України до європейських моделей організації виконавчої влади. Саме тому її стан є предметом уваги зовнішніх спостерігачів і оцінюється в межах ширшого процесу реформування публічного управління.

Важливо дати цій реформі зважену оцінку, не впадаючи ні в захват, ні в зневіру. З одного боку, її задум правильний і відповідає найкращим сучасним уявленням про будову виконавчої влади: держава справді потребує сильної спроможності виробляти якісну політику, а не лише адмініструвати поточне. З іншого боку, впровадження виявилося складним і незавершеним. Створити директорат наказом легко, а от наповнити його фахівцями, здатними виробляти якісну політику, змінити усталену культуру роботи, забезпечити, щоб нова структура справді працювала по-новому, а не за старими звичками під новою назвою — це набагато важче. Тут ми впізнаємо урок першої теми: зміна формального шару інституту відбувається швидко, а неформального — повільно, і саме в розриві між ними застрягають реформи. Наскільки цільова модель прижилася й що заважає їй запрацювати повною мірою стане предметом оцінок, до яких ми повернемося в останній темі, коли розглядатимемо реформу публічного управління в контексті європейської інтеграції.

9. Розмежування повноважень і конфлікти компетенцій

Завершимо тему проблемою, яка з усіх розглянутих є, мабуть, найпрактичнішою й найближчою до щоденної роботи. Йдеться про проблему розмежування повноважень та конфліктів компетенцій.

Ідеальна архітектура влади передбачає, що повноваження чітко розподілені: кожен орган знає, за що відповідає він, а за що — інші, і межі не перетинаються. Реальність далека від цього ідеалу. Повноваження нерідко описані нечітко, перетинаються, дублюються або, навпаки, залишають прогалини, за які не відповідає ніхто. Це породжує конфлікти компетенцій, які бувають двох протилежних видів, і обидва шкідливі.

Перший вид — позитивний конфлікт, коли на одне й те саме повноваження претендують кілька органів. Кожен вважає питання своїм, органи змагаються за контроль, видають суперечливі рішення, а громадянин чи бізнес опиняються між ними, не знаючи, чиє рішення чинне. Другий вид — негативний конфлікт, коли жоден орган не вважає питання своїм. Кожен відсилає до іншого, справа не вирішується взагалі, а той, хто її порушив, ходить по колу. Парадоксально, але негативний конфлікт для громадянина часто гірший за позитивний: коли за питання не відповідає ніхто, воно просто зависає.

Причини конфліктів компетенцій різні. Іноді це недосконалість законодавства, яке нечітко розмежувало повноваження. Іноді — накладання двох ліній влади, державної та самоврядної, про яке ми говорили: державна адміністрація й орган самоврядування можуть претендувати на суміжні питання, кожен зі свого боку. Іноді — незавершеність реформ, коли повноваження вже передані на новий рівень, а нормативна база ще відображає старий розподіл, або навпаки. А іноді (і це варто визнати відверто) небажання брати відповідальність, коли органу вигідніше відпихнути незручне питання, ніж вирішувати його.

Для публічного службовця вміння розбиратися в розмежуванні повноважень є однією з найпотрібніших практичних навичок. Перше правило — завжди перевіряти власну компетенцію: чи справді це питання належить моєму органу, чи маю я повноваження його вирішувати. Дія поза межами компетенції робить рішення протиправним, хоч би яким правильним воно здавалося по суті (ми пам'ятаємо це з теми про адміністративний акт). Друге правило — при виявленні конфлікту не залишати громадянина заручником: якщо питання не ваше,

не просто відмовити, а вказати належний орган; якщо межа неясна, шукати вирішення, а не привід ухилитися. Третє — розрізняти конфлікт компетенцій і конфлікт інтересів: перший про те, хто має повноваження, другий про те, чи не діє посадовець у власному інтересі; це різні речі, хоч слова схожі.

Загалом же проблема розмежування повноважень повертає нас до головної думки всього курсу — про якість інститутів. Чітке, несуперечливе, повне розмежування повноважень є ознакою зрілої інституційної архітектури; численні конфлікти компетенцій — ознакою її недосконалості. Кожен неврегульований конфлікт — це маленька прогалина у спроможності держави, і сума таких прогалин визначає, наскільки надійно працює вся конструкція.

Підсумки теми

Інституційна архітектура публічної влади в Україні спирається на конституційні засади: народ як джерело влади, поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, верховенство права й законність, визнання місцевого самоврядування.

Конституційна модель виконавчої влади в Україні кілька разів змінювалася: від президентсько-парламентської форми 1996 року до парламентсько-президентської за реформою 2004 року, назад до президентсько-парламентської у 2010 році й знову до парламентсько-президентської у 2014 році, яка діє нині. Кожна зміна була пов'язана з політичною кризою й переглядала розподіл повноважень між президентом, парламентом і урядом, а разом із ним і порядок призначень. Часта зміна засадничих правил є ознакою недостатньої інституційної усталеності й має свою ціну — послаблення передбачуваності, а отже, і спроможності держави.

Публічна влада здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях, причому на регіональному й місцевому співіснують дві різні за природою влади: державна виконавча вертикаль, представлена місцевими державними адміністраціями, та самоврядна влада громад, представлена радами та їхніми виконавчими органами. Змішування цих двох ліній є джерелом більшості конфліктів компетенцій.

Систему органів виконавчої влади очолює Кабінет Міністрів як вищий орган, що забезпечує проведення державної політики, координує роботу відомств, виконує бюджет і сам формує структуру центральних органів. Нижче стоять центральні органи виконавчої влади двох різновидів: міністерства, які формують і реалізують політику й очолюються політичними міністрами, та інші центральні органи (служби, агентства, інспекції), які переважно реалізують політику й очолюються адміністративними керівниками. За цим стоїть ідея розмежування формування й реалізації політики. Продовженням державної вертикалі на місцях є місцеві державні адміністрації.

Воєнний стан суттєво змінює архітектуру влади на значній частині території: запроваджуються військові адміністрації — тимчасові державні органи, утворювані указом президента на підставі законодавства про правовий режим воєнного стану, які перебирають повноваження звичайних органів задля забезпечення безпеки й життєдіяльності територій. Від них слід відрізняти військово-цивільні адміністрації, що виникли раніше, у контексті антитерористичної операції, за окремим законом. Обидва види органів тимчасові за природою, і з припиненням особливого режиму має відбутися повернення до звичайного порядку врядування.

Сучасна реформа урядування — цільова модель міністерств із директоратами — покликана посилити спроможність держави виробляти якісну політику, розвівши формування політики й її реалізацію. Задум реформи відповідає найкращим сучасним уявленням, але впровадження виявилося складним і незавершеним через розрив між швидкою зміною структур і повільною зміною культури роботи.

Розмежування повноважень на практиці далеке від ідеалу, що породжує конфлікти компетенцій — позитивні, коли за питання беруться кілька органів, і негативні, коли не береться жоден. Уміння перевіряти власну компетенцію, не залишати громадянина заручником конфлікту й відрізняти конфлікт компетенцій від конфлікту інтересів є важливою практичною навичкою публічного службовця.

Конкретна структура органів виконавчої влади змінюється часто, тому актуальний перелік слід звіряти за свіжими урядовими актами. Стале ж у цій темі — конституційна логіка, типи органів і принципи їхньої взаємодії.

У наступній темі, що стосується територіальної організації публічної влади, ми детально розглянемо її другу лінію — місцеве самоврядування, а також реформу децентралізації, яка за останні роки найглибше змінила інституційну архітектуру України.

Питання для самоперевірки

1. Які конституційні засади лежать в основі організації публічної влади в Україні? Чому положення про народ як джерело влади є робочим принципом, а не декларацією?

2. У чому полягає принцип поділу влади й навіщо потрібна система стримувань і противаг?

3. Схарактеризуйте будову судової системи України після реформи 2016 року. Яку роль відіграє адміністративна юстиція для сфери публічного управління і чому незалежність суддів є принциповою?

4. Простежте еволюцію конституційної моделі виконавчої влади в Україні від 1996 року. Чому кожна зміна форми правління була пов'язана з політичною кризою?

5. Як порядок призначення посадовців пов'язаний із лінією їхньої підзвітності? Чому боротьба за конституційну модель була водночас боротьбою за контроль над призначеннями?

6. Розкрийте два розрізнення рівнів публічної влади — за вертикаллю рівнів і за природою влади. Чому друге важливіше?

7. Чим місцева державна адміністрація відрізняється від органу місцевого самоврядування за природою, джерелом легітимності та підзвітністю?

8. Чому Кабінет Міністрів називають вищим, але не єдиним органом виконавчої влади? Які його основні функції?

9. Яке повноваження уряду пояснює часту зміну структури органів виконавчої влади?

10. Чим міністерство відрізняється від інших центральних органів виконавчої влади за функцією та характером керівництва?

11. У чому полягає ідея розмежування формування й реалізації політики і чому їх шкідливо змішувати в одному органі?

12. Яку роль у внутрішній будові міністерства відіграє державний секретар і як це пов'язано з межею між політикою та адмініструванням?

13. Які функції виконує місцева державна адміністрація і в чому полягає проблема наглядової ролі держави щодо самоврядування?

14. Що таке військові адміністрації, на якій правовій підставі вони утворюються і як вони поєднують дві лінії влади? Чому їхня тимчасовість є принциповою?

15. Чим військові адміністрації відрізняються від військово-цивільних адміністрацій за походженням та умовами застосування?

16. Яку проблему покликана розв'язати цільова модель міністерств і що таке директорати? Чому впровадження реформи виявилося складним?

17. Що таке позитивний і негативний конфлікти компетенцій? Чому негативний часто гірший для громадянина?

18. Назвіть причини конфліктів компетенцій та правила, якими має керуватися службовець при їх виявленні.

Завдання для самостійної роботи

Оберіть орган публічної влади, у якому ви працюєте або який добре знаєте, і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу визначте місце цього органу в архітектурі влади: до якої гілки й до якого рівня він належить, є він частиною державної вертикалі чи органом самоврядування, кому підпорядкований і перед ким підзвітний. Далі, якщо це центральний орган, визначте, формує він політику чи переважно її реалізує, і як це відображено в його завданнях. Потім опишіть щонайменше один випадок конфлікту компетенцій, з яким

стикався ваш орган (позитивного чи негативного), і поясніть його причину: недосконаліть закону, накладання двох ліній влади, незавершеність реформи чи небажання брати відповідальність. Нарешті запропонуйте, як цей конфлікт можна було б розв'язати чи запобігти йому чіткішим розмежуванням повноважень. Аналіз має спиратися на нормативні джерела та ваш професійний досвід. Загальні твердження без прикладів не приймаються.

Список джерел до теми

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18

3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19

8. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19

9. Принципи державного управління. Видання 2023 року / SIGMA (спільна ініціатива OECD та ЄС). Париж: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

10. Ткаченко І. Підвищення інституційної спроможності врядування на основі інформаційно-комунікаційних технологій під час війни. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2024. Т. 19, № 1. С. 59–66. DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/19-11/22

ЛЕКЦІЯ 5
ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У четвертій темі, розглядаючи інституційну архітектуру влади, ми виокремили дві лінії, що співіснують на одній території: державну виконавчу вертикаль і самоврядну владу громад. Тоді ми зосередилися на першій — на органах виконавчої влади. Тепер настала черга другої лінії, і вона заслуговує на окрему тему не випадково: саме місцеве самоврядування наповнює конкретним змістом ту авторську тезу, яку ми провели через увесь курс, що публічне управління ширше за державне, бо охоплює не лише державу та її органи, а й самоврядну владу територіальних громад.

Ця тема має для сучасної України особливе значення. За останнє десятиліття саме реформа децентралізації змінила інституційну архітектуру країни глибше, ніж будь-яка інша, і зробила це не на папері, а в реальному житті мільйонів людей. Вона перебудувала карту країни, перерозподілила владу й ресурси, наблизила ухвалення рішень до людей. Тому говорити про місцеве самоврядування абстрактно, у відриві від цієї реформи, означало б проминути найважливіше.

Тема побудована так. Спершу ми розберемося з парою понять, що визначають усю проблематику, а саме централізацією й децентралізацією влади, з'ясувавши, що вони означають і чому пошук балансу між ними є одвічним питанням державного будівництва. Потім розглянемо види децентралізації, бо це слово покриває кілька різних явищ, які корисно розрізняти. Далі перейдемо до місцевого самоврядування як такого: його природи, засад, органів. Окремо розглянемо принцип субсидіарності, який є ключем до розуміння всієї логіки. Потім звернемося до української реформи децентралізації, її перебігу, здобутків і результату. Далі піднімемося на регіональний рівень,

розглянувши державну регіональну політику й регіональний розвиток. Окремо розглянемо особливу ситуацію самоврядування на тимчасово окупованих і деокупованих територіях. І завершимо ризиками й суперечностями, які супроводжують децентралізацію, бо зріле розуміння вимагає бачити не лише переваги, а й небезпеки.

Одне застереження щодо нормативного матеріалу. Реформа децентралізації активно розгорталася впродовж останнього десятиліття, і її законодавча база формувалася поетапно. Я подаю стан, що склався на момент підготовки курсу, але окремі нормативні деталі й цифри (як-то кількість громад, районів, конкретні законодавчі кроки) з часом уточнюються, тож на день прочитання їх варто звіряти за офіційними джерелами. Стале ж у цій темі (теоретичні засади децентралізації, природа самоврядування, принцип субсидіарності та інше) зберігає значення незалежно від поточних змін.

1. Централізація й децентралізація влади

Почнімо з понятійної пари, навколо якої обертається вся тема. Централізація й децентралізація — це два протилежні напрями руху влади у просторі держави, і розуміти їх треба саме як напрями, а не як застиглі стани.

Централізація означає зосередження владних повноважень нагорі, у центрі, коли ключові рішення ухвалюються на вищому рівні й спускаються вниз для виконання. Децентралізація означає протилежний рух — розосередження повноважень, передачу їх від центру вниз, ближче до людей, на рівень регіонів і громад. Якщо скористатися образом, централізація — це рух влади знизу вгору, до єдиного центру, а децентралізація — рух згори вниз, від центру до місць.

Історично централізація була закономірним і потрібним етапом. Саме вона свого часу забезпечила об'єднання розрізнених земель у єдину державу, подолання феодальної роздробленості, здатність держави протистояти зовнішнім загрозам і проводити єдину політику. Без сильного центру молоді держави

ризикували розпастися, тож централізація виконувала функцію державного будівництва. Це важливо усвідомлювати, щоб не впасти в спокусу бачити в централізації саме лише зло, а в децентралізації — саме лише благо. Обидва напрями мають своє призначення, і питання не в тому, який із них правильний, а в тому, який доречний за конкретних обставин і в якій пропорції.

Дослідники, які вивчали централізацію як історичне явище, звертали увагу на її нерівномірність: держави проходили через хвилі посилення й послаблення центральної влади, і кожна така хвиля була відповіддю на виклики свого часу. Періоди зовнішньої загрози штовхали до централізації, бо єдиний центр давав змогу зібрати ресурси й організувати оборону; періоди роздробленості й слабкості центру, навпаки, послаблювали державу, іноді до межі розпаду, після чого зазвичай наставала нова хвиля збирання земель довкола сильного центру. Для української історії ця закономірність особливо відчутна: тривала відсутність власної сильної державності, перебування українських земель під владою інших держав, переривчастість державницької традиції — усе це наклало відбиток і на управлінську культуру, і на ставлення суспільства до влади, до чого ми ще повернемося, коли говоритимемо про ризики децентралізації та про готовність суспільства до самоврядування.

Одне з перших і найвпливовіших системних осмислень цієї проблематики належить французькому мислителю Алексісу де Токвілю. Саме слово «децентралізація» він не винаходив, воно з'явилося у французькому політичному лексиконі ще раніше, у пореволюційних дебатах про надмірну могутність центральної влади. Але заслуга Токвіля в іншому, а саме в тому, що він перетворив побутове поняття на теоретичний інструмент. У праці «Демократія в Америці», що вийшла в тридцятих роках дев'ятнадцятого століття, він запропонував розрізнення, яке й досі є ключем до всієї проблематики, — розрізнення двох видів централізації. Урядова централізація — це зосередження в центрі влади ухвалювати рішення щодо справ, спільних для всієї нації: оборони, зовнішньої політики, загальних законів. Адміністративна централізація — це зосередження в центрі ще

й влади над справами суто місцевими, тими, що стосуються життя окремої громади. Токвіль доводив, що ці два види не лише не тотожні, а й здатні існувати окремо: держава може мати сильну урядову централізацію, потрібну для єдності нації, і водночас широку місцеву свободу в адміністративних справах. Саме таке поєднання він вважав запорукою і сили держави, і живучості демократії, а надмірну адміністративну централізацію — головною загрозою свободі, бо вона привчає громадян чекати всього від влади й відучує їх діяти самостійно.

Це розрізнення має пряме значення для сучасної децентралізації. Воно показує, що децентралізувати не означає послабити державу: можна зберегти сильний центр там, де на кону єдність нації, і водночас передати місцям широку самостійність у їхніх власних справах. Децентралізація за Токвілем спрямована не проти держави, а проти надмірної опіки центру над місцевим життям, і саме в цьому сенсі вона є не загрозою єдності, а умовою здорової демократії.

Варто відзначити й те, що прихильність до централізації чи децентралізації рідко буває суто науковою. За нею часто стоять ідеологічні й ціннісні засади. Прибічники сильної держави схильні наголошувати на перевагах централізації — єдності, керованості, здатності до мобілізації. Водночас прибічники розвиненого суспільства й місцевої свободи наголошують на перевагах децентралізації — близькості влади до людей, гнучкості, залученості. Зріле розуміння вимагає піднятися над цим протиставленням і бачити, що обидва напрями є не так предметом віри, як інструментами, доречність яких залежить від обставин.

Саме тому центральною проблемою тут є не вибір між централізацією й децентралізацією, а пошук балансу між ними. Ця думка проходить через усю історію державно-управлінської думки: теоретики й практики завжди шукали оптимальну формулу, яка поєднала б переваги обох напрямів — єдність і керованість, що їх дає центр, зі здатністю враховувати місцеві потреби й залучати людей, що її дає розосередження влади. Надмірна централізація породжує відірваність влади від людей, повільність, нечутливість до місцевих особливостей і приду-

шення ініціативи. Надмірна децентралізація загрожує втратою єдності, розпорошенням політики, нерівністю між територіями, а в крайніх формах — і загрозою цілісності держави. Мистецтво полягає в тому, щоб знайти між цими крайнощами рухому рівновагу, яка відповідає стану суспільства й викликам часу.

Варто наголосити, що ця рівновага не є раз і назавжди знайденою точкою. Вона зміщується разом зі зміною обставин. У періоди зовнішньої загрози чи внутрішньої нестабільності маятник природно хитається до централізації, бо потрібна єдність і швидкість. У періоди стабільного розвитку він хитається до децентралізації, бо на перший план виходять потреби місцевого розвитку й залучення громадян. Тому децентралізація — не кінцевий пункт призначення, а один із полюсів постійного руху, і навіть найбільш децентралізована держава зберігає централізовані елементи там, де без єдності не обійтися: в обороні, безпеці, грошовій політиці, гарантуванні прав.

2. Види децентралізації

Слово «децентралізація» покриває кілька різних явищ, і хоча в повсякденній мові їх часто вживають як синоніми, для фахового розуміння корисно їх розрізняти. Річ у тім, що передати повноваження вниз можна по-різному, і від способу передачі залежить, наскільки реальною є отримана місцевими рівнями самостійність.

Найзручніше вишикувати ці форми на одній осі за єдиним критерієм — за тим, скільки справжньої влади переходить вниз разом із повноваженнями. На одному кінці осі влада не переходить зовсім, а лише наближається; посередині — переходить частково й під контролем; на протилежному кінці — переходить по-справжньому, разом із правом вирішувати й відповідати. Три класичні форми децентралізації — це, по суті, три точки на цій осі, від найслабшої до найповнішої.

Найслабша форма — деконцентрація. Тут повноваження передаються вниз у межах тієї самої державної вертикалі: центральний орган делегує частину функцій своїм територіальним

підрозділам, наближаючи виконання до людей, але не наділяючи місцеві структури власною владою. Місцевий підрозділ і далі підпорядкований центру, діє від його імені й виконує його волю, просто робить це на місці. По суті, це наближення держави до людей без передачі їм влади: рішення й далі ухвалюються нагорі, лише виконуються ближче. Деконцентрація зручна тим, що зберігає єдність управління, але вона не створює справжнього самоврядування.

Сильніша форма — делегування. Тут центр передає окремі функції нижчим рівням або навіть недержавним організаціям, зберігаючи при цьому контроль і право ухвалювати стратегічні рішення. Місцевий рівень отримує більше простору для дії, але діє в межах, визначених і контрольованих центром, який будь-коли може забрати делеговане назад.

Найповніша форма — деволюція. Тут відбувається справжня передача владних повноважень на нижчі рівні, які отримують власну компетенцію, власні органи й власну відповідальність. Місцева влада вже не просто виконує волю центру, а самостійно вирішує питання свого відання під власну відповідальність перед власними виборцями. Саме деволюція відповідає тому, що ми називаємо місцевим самоврядуванням у повному розумінні. Класичним прикладом глибокої деволюції є британський досвід, де окремим частинам країни передано широкі повноваження, аж до права ухвалювати власні закони в певних сферах, при збереженні єдності держави.

Це розрізнення має цілком практичне значення для оцінки будь-якої реформи, що зветься децентралізацією. Питання завжди в тому, яка саме форма мається на увазі. Реформа, яка лише наближає державні органи до людей, не наділяючи громади владою, є деконцентрацією, хоч би як гучно її називали децентралізацією. Реформа, яка передає громадам частину функцій, але тримає їх на короткому повідку контролю, є делегуванням. І лише реформа, яка наділяє громади власною компетенцією, власними ресурсами й власною відповідальністю, є справжньою децентралізацією в сенсі деволюції. Оцінюючи українську реформу, до якої ми перейдемо далі, варто тримати цю шкалу в голові.

3. Місцеве самоврядування: природа й засади

Тепер від децентралізації як процесу перейдімо до її результату, тобто до місцевого самоврядування як інституту. Ми вже торкалися його природи в четвертій темі, коли розводили дві лінії влади, але тут розглянемо його докладніше.

Місцеве самоврядування — це право й реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів, під власну відповідальність. У цьому визначенні кожне слово важливе. Право — тобто самоврядування визнане й гарантоване державою, а не є її милістю. Реальна здатність — тобто йдеться не про формальне проголошення, а про справжню спроможність, підкріплену повноваженнями й ресурсами. Територіальна громада — тобто суб'єктом є сама спільнота мешканців, а не призначені згори чиновники. Питання місцевого значення — тобто йдеться про справи, які найкраще вирішувати на місці. Під власну відповідальність — тобто громада не лише вирішує, а й відповідає за свої рішення перед собою.

Ключове, що відрізняє самоврядування від державного управління на місцях, ми вже встановили: різна природа влади. Органи самоврядування не є частиною державної вертикалі, не підпорядковані уряду чи місцевій державній адміністрації, а обираються громадою й діють від її імені. Їхня легітимність походить знизу, від виборців, а не згори, від держави. Це принципова відмінність, і саме вона робить самоврядування самоврядуванням, а не просто місцевим підрозділом держави.

Суб'єктом самоврядування є територіальна громада — спільнота мешканців, об'єднаних проживанням на одній території. Саме громада, а не її органи, є первинним носієм права на самоврядування, натомість органи лише представляють її й діють у її інтересах. Громада здійснює свою владу як безпосередньо, зокрема через місцеві вибори, референдуми, громадські слухання, збори, так і через обрані нею органи: раду як представницький орган і її виконавчі органи, а також обраного голову громади.

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція, яка визнає й гарантує самоврядування як окрему

форму здійснення влади народом, і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Важливе значення має також Європейська хартія місцевого самоврядування — міжнародний документ, який закріплює загальноєвропейські стандарти самоврядування й до якого Україна приєдналася, узявши на себе зобов'язання їх дотримуватися. Саме Хартія є тим орієнтиром, за яким звіряють відповідність національного самоврядування європейським засадам, і саме з неї походить чимало принципів, що лягли в основу української реформи, зокрема принцип субсидіарності, до якого ми зараз перейдемо.

4. Принцип субсидіарності

Серед усіх засад місцевого самоврядування принцип субсидіарності заслуговує на окремий розгляд, бо він є ключем до розуміння всієї логіки децентралізації. Без нього децентралізація виглядає простим перекладанням повноважень згори вниз, водночас із ним вона набуває сенсу й міри.

Суть принципу субсидіарності можна сформулювати так: питання має вирішуватися на найнижчому з рівнів, здатних вирішити його ефективно. Іншими словами, повноваження належить передавати якомога ближче до людей. Але лише доти, доки нижчий рівень справді спроможний упоратися. Те, що краще вирішується на рівні громади, має вирішуватися громадою; те, що вимагає ширшого масштабу й не під силу окремій громаді, підіймається на рівень району чи регіону; те, що потребує єдності в масштабі країни, залишається за державою.

Логіка цього принципу подвійна. З одного боку, він штовхає владу вниз, до людей, виходячи з того, що місцевий рівень краще знає місцеві потреби, ближчий і підзвітніший своїм мешканцям, здатний ухвалювати гнучкіші рішення. З іншого боку, він містить вбудований запобіжник: передавати вниз варто не все підряд, а лише те, з чим нижчий рівень реально впорається. Субсидіарність — це не гасло «усе вниз», а зважений принцип розподілу, який поєднує прагнення наблизити владу до людей із тверезою оцінкою спроможності кожного рівня.

Саме тому субсидіарність нерозривно пов'язана зі спроможністю. Передати громаді повноваження, яких вона не здатна реалізувати через брак ресурсів, кадрів чи масштабу, означає не наблизити владу до людей, а створити видимість самоврядування там, де його насправді немає. Тому реальна децентралізація за принципом субсидіарності вимагає не лише передачі повноважень, а й одночасного забезпечення спроможності: фінансових ресурсів, кадрів, укрупнення громад до розміру, за якого вони можуть виконувати передане. Це пояснює, чому українська реформа децентралізації почалася саме з укрупнення громад, адже без спроможних громад субсидіарність залишилася б порожньою декларацією.

Із принципом субсидіарності тісно пов'язана низка інших засад, які разом утворюють ціннісне ядро децентралізації. Перша — близькість влади до людей: рішення ухвалюються там, де їхні наслідки відчуваються безпосередньо, а отже, тими, хто найкраще розуміє місцеві потреби. Друга — прозорість: коли послуги надаються й фінансуються на місцевому рівні, зв'язок між сплаченими податками й отриманими послугами стає видимим для мешканця, а видимий зв'язок дисциплінує владу краще за будь-який контроль згори. Третя — підзвітність: місцева влада, обрана громадою й залежна від неї, підзвітна безпосередньо своїм виборцям, які бачать результати її роботи щодня й можуть спитати за них на найближчих виборах. Четверта — мобілізація: децентралізація залучає мешканців до спільних справ, і ця участь не лише покращує рішення, а й сама собою розвиває громаду, робить із населення спільноту, здатну діяти разом. Ці засади взаємопов'язані: близькість уможливлює прозорість, прозорість живить підзвітність, підзвітність заохочує участь, а участь зміцнює громаду. Разом вони пояснюють, чому децентралізація цінна не лише як спосіб краще керувати, а і як спосіб розвивати саме суспільство.

5. Багаторівневе врядування: взаємодія рівнів влади

Принцип субсидіарності підказує, який рівень влади має розв'язувати те чи те питання. Але сучасне врядування, надто в Європейському Союзі, показує, що рівні влади не стільки поділяють повноваження, скільки діють спільно, і цю реальність описує концепція багаторівневого врядування (*multi-level governance*, або MLG). Її суть у тому, що влада й вироблення політики в сучасній Європі не зосереджені на якомусь одному рівні, а розподілені між кількома — наднаціональним (інституції ЄС), національним (держава), регіональним (області, землі) та місцевим (громади), — які взаємодіють між собою, узгоджуючи політику й ухвалюючи рішення радше спільно, ніж за простою вертикаллю підпорядкування.

Ця концепція народилася наприкінці двадцятого століття з осмислення того, як насправді твориться політика ЄС, передусім політика регіонального розвитку [13]. Дослідники помітили, що вона не спускається згори (від Брюсселя через столиці до регіонів), а виробляється в переговорах і партнерстві між усіма рівнями водночас. Це був відхід від класичного уявлення про врядування як сувору ієрархію до уявлення про врядування як мережу: замість команди згори — узгодження між рівнями, замість єдиного центру рішень — багато вузлів, кожен зі своєю роллю. Розрізняють навіть два різновиди такого врядування: одне будується на небагатьох усталених, вкладених один в одного рівнях загального призначення (наднаціональному, національному, регіональному, місцевому), а інше на численних гнучких структурах, що утворюються під конкретне завдання й перетинаються між собою.

У Європейському Союзі багаторівневе врядування втілене цілком предметно. Політику згуртування, через яку ЄС підтримує розвиток регіонів, виробляють за так званим принципом партнерства: Європейська Комісія, держава-член і її регіональні та місцеві органи разом планують, узгоджують і реалізують програми розвитку. Регіони й місцеві громади мають і власний голос на європейському рівні через спеціальний дорадчий орган, Комітет регіонів, що представляє їхні інтереси в ухваленні

рішень ЄС і стежить за дотриманням субсидіарності. Так рівні влади виявляються не сходинками однієї драбини, а радше партнерами за спільним столом: європейський рівень задає рамку й ресурси, національний узгоджує, а регіональний і місцевий знають реальні потреби своєї території.

Головна думка багаторівневого врядування має цілком практичне значення. Вона полягає в тому, що складні сучасні політики, такі як регіональний розвиток, довкілля, інфраструктуру та інші, неможливо виробити й здійснити з одного рівня: вони неминуче зачіпають кілька рівнів водночас і вимагають їхньої узгодженої взаємодії. А узгодження — це не підпорядкування: воно передбачає діалог, партнерство й спільне ухвалення рішень, за яких кожен рівень зберігає свою роль і відповідальність. Це змінює саме уявлення про територіальну владу: вона постає не як піраміда, на вершині якої ухвалюють рішення для нижчих поверхів, а як система взаємодії, у якій рішення визрівають на перетині рівнів.

Для України ця концепція набуває дедалі більшої ваги з двох причин, що сходяться воєдино. З одного боку, децентралізація створила спроможні громади й регіони, які стали самостійними учасниками врядування, а не просто виконавцями рішень центру, а відтак постало питання, як узгоджувати політику між громадою, областю й державою. З іншого боку, рух до ЄС додає до цих рівнів іще й європейський і вимагає навчитися виробляти політику в тісній взаємодії з ним. Опанувати логіку багаторівневого врядування — навчитися узгоджувати, а не лише підпорядковувати, будувати партнерство між рівнями замість вертикалі команд — є для української публічної адміністрації одним із важливих завдань на шляху європейської інтеграції. Адже саме на перетині рівнів, у їхній злагодженій взаємодії, і твориться сьогодні якісна територіальна політика.

Придивімося ближче, як ця взаємодія рівнів виглядає в українських реаліях. Тут вона розгортається насамперед між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, як по вертикалі, так і по горизонталі. По вертикалі держава через Уряд, міністерства та свої територіальні органи задає

загальну рамку (закони, стандарти, стратегії, концепції), а також фінансує й підтримує розвиток; місцеве ж самоврядування в межах цієї рамки самостійно вирішує справи своєї громади. Частину державних функцій передано самоврядуванню як делеговані повноваження, і їх виконання потребує постійного узгодження між двома рівнями. Ключова засада тут така: держава має не підмінювати самоврядування й не втручатися в його самостійні справи, а радше наглядати за законністю його рішень і допомагати там, де бракує спроможності. Саме на таку модель, за якої місцеві державні адміністрації (а в перспективі префектури) зосереджуються на нагляді за додержанням законів, а не на керівництві громадами, і спрямована незавершена ще реформа. По горизонталі ж дедалі більшої ваги набуває співробітництво самих громад між собою: об'єднуючи зусилля й ресурси для спільних проєктів, сусідні громади розв'язують завдання, непосильні кожній окремо.

А в перспективі, з набуттям Україною членства в ЄС, до цих двох рівнів, державного й місцевого, долучиться й третій, наднаціональний. Українські регіони та громади, як і в інших державах-членах, зможуть брати безпосередню участь у європейській політиці згуртування за принципом партнерства, отримувати підтримку європейських фондів і мати власний голос у відповідних інституціях ЄС. Тоді картина взаємодії стане повною: громада, область, держава і європейський рівень муситимуть узгоджувати політику спільно, як партнери, а не як щаблі підпорядкування. Саме до такої зрілої, багаторівневої взаємодії Україна й прямує, і вчитися їй, наприклад будувати партнерство між рівнями замість звичної вертикалі команд, варто вже сьогодні, не чекаючи формального вступу.

6. Реформа децентралізації в Україні

Тепер перейдімо до найголовнішого для сучасної України — до реформи децентралізації, яка стала однією з найуспішніших і найглибших реформ незалежної держави. Розпочата в 2014 році, вона за кілька років радикально перебудувала інституційну архітектуру країни на місцевому рівні.

Вихідна проблема, яку реформа мала розв'язати, полягала в глибокій централізації, успадкованій від радянської системи. Влада й ресурси були зосереджені нагорі, місцеве самоврядування залишалося переважно декларативним, громади не мали ані реальних повноважень, ані власних ресурсів для розвитку. До того ж територіальна організація була вкрай подрібненою: тисячі дрібних сільських рад, кожна з яких формально мала самоврядний статус, але жодна з яких не була спроможною — надто малі, надто бідні, надто слабкі, щоб реально щось вирішувати. Самоврядування існувало на папері й не існувало в житті.

Реформа підійшла до цієї проблеми системно, за кількома напрямами водночас. Перший і засадничий — укрупнення громад через їх об'єднання. Дрібні, неспроможні сільські ради об'єднувалися у більші, спроможні територіальні громади, здатні утримувати школи, амбулаторії, дороги, надавати послуги, розвиватися. Спершу об'єднання відбувалося добровільно, а на завершальному етапі держава сформувала новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, за яким територіальні громади покрили всю територію країни. Другий напрям — фіскальна децентралізація, тобто передача громадам не лише повноважень, а й грошей на їх виконання. Це один із найважливіших складників реформи, бо саме тут вирішувалося, чи буде самоврядування справжнім. Повноваження без власних коштів залишають громаду залежною від центру, який вирішує, скільки й на що виділити; власні кошти роблять громаду по-справжньому самостійною. Тому за громадами закріпили власні, гарантовані законом джерела доходів, а саме частину загальнодержавних податків та місцеві податки й збори, які надходять безпосередньо до місцевого бюджету, а не розподіляються згори. Це принципово змінило становище громад: у багатьох із них бюджети зросли в рази, а разом із коштами прийшла й можливість самостійно вирішувати, на що їх спрямувати. Водночас фіскальна децентралізація не означає, що кожна громада живе виключно зі своїх надходжень: зберігаються механізми вирівнювання, за якими держава підтримує бідніші громади за рахунок перерозподілу, щоб різниця в заможності територій

не оберталася прірвою в якості послуг. Пошук правильного балансу між власними доходами громад і державним вирівнюванням залишається одним із найтонших питань реформи, і до нього ми повернемося, коли говоритимемо про ризик нерівності територій. Третій — розширення повноважень громад, передача їм реальних функцій у сферах, які найкраще вирішувати на місці. Четвертий — перебудова районного рівня: замість численних старих районів утворено значно меншу кількість нових, укрупнених, які змінили своє призначення — з рівня, що дублював громади, на рівень, що виконує переважно функції державної влади на місцях.

Результат реформи виявився відчутним і реальним. Громади отримали ресурси й повноваження, а разом із ними і можливість розвитку, якої раніше не мали. У багатьох громадах з'явилися відремонтовані школи, амбулаторії, дороги, центри надання послуг, освітлення, впорядковані простори — те, чого десятиліттями бракувало й що стало можливим, коли рішення й гроші наблизилися до людей. Що не менш важливо, реформа активізувала місцеву ініціативу: коли громада відчула, що від її рішень справді щось залежить, зросли й залученість людей, і відповідальність місцевої влади перед виборцями. У цьому сенсі децентралізація спрацювала не лише як адміністративна, а й як громадянська реформа, позаяк вона наблизила владу до людей і зробила людей причетнішими до влади.

Водночас реформа не є остаточно завершеною, і низка питань залишається відкритою. Тривало доопрацьовується розмежування повноважень між рівнями (громадою, районом, областю), щоб уникнути дублювання й прогалин, про які ми говорили в темі про конфлікти компетенцій. Не розв'язаним остаточно залишається питання про наглядову роль держави щодо законності рішень самоврядування — те саме питання префектурної моделі, якого ми торкалися в четвертій темі: як поєднати самостійність громад із єдністю правового простору держави. Ці питання лежать на самому стику двох ліній влади й потребують подальшого врегулювання, зокрема на конституційному рівні.

Окремо слід сказати про вплив війни. Повномасштабне вторгнення поставило перед місцевим самоврядуванням безпрецедентні виклики: громади на прифронтових і деокупованих територіях, руйнування, переміщення населення, запровадження на частині територій військових адміністрацій, про ми також вже говорили. Війна водночас випробувала й підтвердила зрілість реформи: спроможні громади в багатьох випадках виявилися дієвими центрами організації спротиву, допомоги переселенцям і забезпечення життєдіяльності там, де це було можливо. Повоєнне відновлення значною мірою спиратиметься саме на спроможні громади, і це ще один аргумент на користь того, що децентралізація була правильним стратегічним вибором.

7. Регіональна політика й регіональний розвиток

Досі ми говорили переважно про базовий рівень — громади. Але над громадою є ще один рівень публічного врядування, зі своєю особливою логікою — регіональний. Він заслуговує на окремий розгляд, бо регіональна політика має інший предмет і інші цілі, ніж місцеве самоврядування, і плутати їх не варто.

Місцеве самоврядування відповідає на питання, хто і як вирішує справи окремої громади. Регіональна політика відповідає на інше питання: як забезпечити збалансований розвиток усіх територій країни й подолати диспропорції між ними. Річ у тім, що регіони об'єктивно розвиваються нерівномірно: одні мають вигідне розташування, ресурси, промисловість, інші — депресивні, віддалені, з відпливом населення. Полишені самі на себе, ці розриви лише поглиблюються: сильні регіони притягують інвестиції й людей, слабкі занепадають. Державна регіональна політика — це і є свідомі зусилля держави, спрямовані на те, щоб згладити ці диспропорції, підтримати відсталі території й забезпечити, щоб рівень життя людини менше залежав від того, у якому регіоні вона народилася.

Тут проступає важлива відмінність від того, про що ми говорили раніше. Децентралізація наближає владу до людей і дає

громадам самостійність. Регіональна політика, навпаки, є переважно справою держави, бо вирівнювати диспропорції між територіями здатен лише той, хто стоїть над ними й бачить картину загалом. Ці дві логіки не суперечать одна одній, а доповнюють: децентралізація дає громадам спроможність діяти, а регіональна політика забезпечує, щоб між територіями не утворювалося прірви. Здорове врядування потребує обох.

Інструментарій державної регіональної політики в Україні вибудуваний навколо стратегічного планування. Основним документом є державна стратегія регіонального розвитку, що визначає пріоритети на кілька років наперед, а на її основі розробляються регіональні стратегії окремих областей. Ідея полягає в тому, щоб розвиток територій відбувався не стихійно, а за узгодженим задумом, у якому державні й регіональні пріоритети пов'язані між собою. Для реалізації цієї політики створюються спеціальні інституції — агенції регіонального розвитку, покликані бути осередками експертизи й супроводу проєктів розвитку на місцях, а також механізми фінансової підтримки регіональних проєктів. Важливо, що українська регіональна політика свідомо орієнтується на європейські підходи: політика згуртованості є однією з найбільших сфер діяльності Європейського Союзу, і наближення до її принципів є частиною руху України до членства, про що йтиметься в останній темі.

Війна докорінно змінила порядок денний регіональної політики. Якщо доти йшлося переважно про згладжування довоєнних диспропорцій, то тепер на перший план вийшли безпекові пріоритети й завдання відновлення. Збройна агресія й тимчасова окупація частини територій різко поглибили розрив у розвитку регіонів: прифронтові й постраждалі області зазнали руйнувань, відпливу населення, знищення інфраструктури. Тому сучасна регіональна політика невіддільна від планування відновлення постраждалих територій, відтак це стало окремим, законодавчо закріпленим її напрямом. Регіональна політика повоєнної України — це вже не лише вирівнювання, а й відбудова, і масштаб цього завдання безпрецедентний.

8. Місцеве самоврядування на тимчасово окупованих і деокупованих територіях

Тема місцевого самоврядування була б неповною без розгляду ситуації, яку породила війна, — здійснення самоврядування на територіях, що зазнали тимчасової окупації. Це не виняток із загального правила, а частина сьогоднішньої реальності українського врядування, з якою прямо стикаються тисячі службовців і мільйони громадян.

Засадничий принцип, на якому тут стоїть українська держава, простий і принциповий: тимчасова окупація не припиняє ані української юрисдикції над цими територіями, ані існування розташованих там громад. За державою Україна, за територіальними громадами сіл, селищ і міст, за органами місцевого самоврядування зберігаються права на майно й на самі території, хоч би скільки тривала окупація. Окупація визнається тимчасовою й незаконною, а отже, не породжує для держави-агресора жодних законних прав. Це не лише юридична, а й політична позиція: визнати окупацію остаточною означало б відмовитися від власних територій і громадян, чого держава не робить і не зробить.

З цього принципу випливає особлива конструкція здійснення влади щодо таких територій. Оскільки громада тимчасово не може реально врядувати на власній території, застосовуються різні механізми забезпечення її прав та інтересів. На територіях, де це можливо, діють військові адміністрації, про які ми говорили в четвертій темі. Громади, органи яких були змушені покинути окуповану територію, можуть діяти як переміщені, що означає продовжувати представляти свою громаду й дбати про її мешканців, які здебільшого теж стали переміщеними особами, перебуваючи фізично поза межами власної території. Держава при цьому зберігає особливий правовий режим щодо окупованих територій: вибори й референдуми там не проводяться, певні правочини обмежуються, а натомість забезпечуються, наскільки можливо, права громадян — на документи,

на підтвердження громадянства, на соціальні виплати, на збереження майнових прав.

Окремої уваги потребує ситуація деокупованих територій — тих, що були звільнені. Тут постає завдання відновлення нормального врядування, і воно виявляється надзвичайно складним. На звільнених територіях доводиться фактично наново налагоджувати роботу органів влади, часто в умовах зруйнованої інфраструктури, розмінування, порушеної системи документообігу, травмованого населення. На перехідний період тут, як правило, запроваджуються військові адміністрації, які забезпечують базову життєдіяльність і безпеку, а відновлення повноцінного самоврядування (обрання рад, відновлення роботи виконавчих органів) відбувається поступово, у міру створення безпекових і організаційних передумов. Це та сама логіка тимчасовості, яку ми провели через увесь курс: надзвичайний режим виправданий доти, доки залишається надзвичайним, а метою є повернення до нормального самоврядування, щойно обставини це дозволять.

За всім цим стоїть важлива для розуміння всієї теми думка. Місцеве самоврядування — це не лише інституція, прив'язана до території, а й спільнота людей, і саме тому воно здатне пережити навіть тимчасову втрату території: громада зберігається, доки зберігається спільнота й держава, що визнає її право. Це надає темі самоврядування виміру, якого в мирний час не видно, а саме виміру стійкості. І це ще один аргумент на користь того, що зрілі, спроможні громади, виховані реформою децентралізації, є не лише інструментом кращого врядування, а й формою стійкості держави перед лицем найтяжчих випробувань.

9. Ризики й суперечності децентралізації

Зріле розуміння будь-якої реформи вимагає бачити не лише її переваги, а й ризики, які їй властиві. Децентралізація не є винятком: попри всі здобутки, вона несе в собі низку суперечностей, які варто усвідомлювати, щоб не впасти ні в некритичне захоплення, ні в огульне заперечення.

Перший ризик — загроза єдності. Розосередження влади, доведене до крайності або погано врівноважене, може послабити здатність держави проводити єдину політику й підтримувати цілісність правового простору. Різні території можуть почати рухатися в різних напрямах, а надмірна самостійність окремих регіонів за певних обставин здатна живити відцентрові тенденції. Саме тому децентралізація завжди має супроводжуватися збереженням сильних централізованих засад там, де без єдності не обійтися, і дієвим наглядом за законністю місцевих рішень.

Другий ризик — поглиблення нерівності між територіями. Коли громади живуть переважно з власних ресурсів, багатші й краще розташовані громади процвітають, а бідніші, депресивні, віддалені ризикують відставати ще більше. Децентралізація здатна не зменшити, а збільшити розрив між територіями, якщо не доповнити її механізмами вирівнювання, зокрема перерозподілом коштів на користь слабших громад або державною підтримкою відсталих територій. Прагнення до самостійності громад має врівноважуватися турботою про те, щоб мешканець бідної громади не отримував гірших послуг лише через місце проживання.

Третій ризик — місцевий рівень відтворення проблем, які приписують централізованій владі. Наближення влади до людей саме собою не гарантує її якості: корупція, некомпетентність, зловживання, залежність від місцевих впливових груп можуть відтворюватися й на місцевому рівні, а іноді й у гострішій формі, бо на місцях слабший зовнішній контроль, а зв'язки тісніші. Місцева влада може виявитися захопленою вузькими місцевими інтересами, наприклад тими, хто має ресурс і вплив у громаді, на шкоду інтересам більшості. Тому децентралізація потребує розвинених механізмів місцевої підзвітності, прозорості й громадського контролю, без яких вона ризикує лише перемістити старі хвороби на новий рівень.

Четвертий ризик, тонший, — неготовність громади до самоврядування. Передача повноважень вниз передбачає, що внизу є хто й спроможний ними скористатися. Але самоврядування — це не лише інституція, а й культура: звичка до участі,

відповідальності, спільної дії. Там, де ця культура нерозвинена, де люди звикли покладатися на державу й не звикли до самоорганізації, формальна децентралізація може обернутися порожнечею, коли повноваження є, а активної громади, яка ними скористалася б, немає. Тому децентралізація, накинута згори суспільству, яке до неї не готове, ризикує залишитися незасвоєною. Вона працює тоді, коли їй назустріч росте жива, залучена громада. Це повертає нас до глибшого зв'язку між децентралізацією й розвитком громадянського суспільства: справжнє самоврядування можливе лише там, де є не просто мешканці, а громадяни, готові брати на себе відповідальність за спільні справи.

Усвідомлення цих ризиків не спростовує цінності децентралізації, а робить її розуміння зрілим. Реформа є не самоціллю, а інструментом, і як інструмент вона дає добрий результат лише за умови, що її ризики враховано й урівноважено. Найкраща децентралізація — та, що наближає владу до людей, зберігаючи єдність держави, вирівнюючи можливості територій, забезпечуючи місцеву підзвітність і спираючись на живу громаду. Саме до такої моделі й прагне українська реформа, і саме за цими критеріями її варто оцінювати.

Підсумки теми

Централізація й децентралізація — два протилежні напрями руху влади: перша зосереджує повноваження в центрі, друга розосереджує їх униз, ближче до людей. Обидва напрями мають своє призначення, і центральною проблемою є не вибір між ними, а пошук рухомого балансу, що зміщується залежно від обставин.

Децентралізація має кілька форм різної глибини: деконцентрація наближає державні органи до людей без передачі влади; делегування передає функції під контролем центру; деволюція здійснює справжню передачу владних повноважень із власною компетенцією та відповідальністю. Лише деволюція відповідає місцевому самоврядуванню в повному розумінні.

Місцеве самоврядування — право й реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність. Його суб'єктом є громада, а органи лише представляють її; його легітимність походить знизу, від виборців. Правова основа — Конституція, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейська хартія місцевого самоврядування.

Ключем до логіки децентралізації є принцип субсидіарності: питання вирішується на найнижчому з рівнів, здатних вирішити його ефективно. Він поєднує прагнення наблизити владу до людей із тверезою оцінкою спроможності кожного рівня й тому нерозривно пов'язаний із забезпеченням спроможності громад.

Українська реформа децентралізації, розпочата в 2014 році, системно перебудувала місцевий рівень: укрупнила громади, забезпечила фіскальну децентралізацію, розширила повноваження, перебудувала районний рівень. Її результат реальний і відчутний — спроможні громади, наближення послуг до людей, активізація місцевої ініціативи. Реформа не завершена остаточно: тривають розмежування повноважень і врегулювання наглядової ролі держави. Війна випробувала й підтвердила зрілість реформи.

Над рівнем громади діє регіональний рівень зі своєю логікою: державна регіональна політика спрямована на збалансований розвиток територій і подолання диспропорцій між ними, і, на відміну від децентралізації, є переважно справою держави. Її інструменти — стратегічне планування, агенції регіонального розвитку, фінансова підтримка, з орієнтацією на європейську політику згуртованості. Війна перемістила її пріоритети до безпеки й відновлення постраждалих територій.

Особливу ситуацію створює тимчасова окупація: вона не припиняє української юрисдикції над територіями й існування розташованих там громад, за якими зберігаються права на майно й територію. Застосовуються військові адміністрації, переміщені громади, особливий правовий режим. На деокупованих територіях врядування відновлюється поступово, через перехідний

період військових адміністрацій, із метою повернення до повноцінного самоврядування. Здатність громади пережити навіть тимчасову втрату території показує, що самоврядування є не лише інституцією, а й спільнотою, а спроможні громади — формою стійкості держави.

Децентралізація несе й ризики: загрозу єдності, поглиблення нерівності територій, місцеве відтворення корупції та некомпетентності, неготовність громади до самоврядування. Усвідомлення цих ризиків робить розуміння реформи зрілим: децентралізація дає добрий результат лише тоді, коли її ризики враховано й урівноважено, а найглибша її умова — жива, залучена громада, тобто розвинене громадянське суспільство, якому присвячено наступну тему.

Питання для самоперевірки

1. Що таке централізація й децентралізація влади? Чому централізацію не можна вважати лише злом, а децентралізацію — лише благом?

2. Чому центральною проблемою є не вибір між централізацією й децентралізацією, а баланс між ними? Від чого залежить зміщення цього балансу?

3. Назвіть види децентралізації за глибиною. Чим деконцентрація відрізняється від деволюції?

4. Чому розрізнення видів децентралізації важливе для оцінки конкретної реформи?

5. Що таке місцеве самоврядування? Розкрийте зміст кожного елемента його визначення.

6. Чим органи самоврядування відрізняються від державних органів на місцях за природою та джерелом легітимності?

7. Хто є суб'єктом місцевого самоврядування і як громада здійснює свою владу?

8. Яка правова основа місцевого самоврядування в Україні? Яку роль відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування?

9. У чому суть принципу субсидіарності і чому він нерозривно пов'язаний зі спроможністю?

10. Чому українська реформа децентралізації почалася саме з укрупнення громад?

11. За якими напрямами відбувалася реформа децентралізації в Україні і в чому полягає її результат?

12. Чим державна регіональна політика відрізняється від місцевого самоврядування за предметом і за суб'єктом? Чому вона є переважно справою держави?

13. Які інструменти має державна регіональна політика і як війна змінила її пріоритети?

14. Чому тимчасова окупація не припиняє юрисдикції України над територією й існування громад? Які механізми забезпечують права таких громад?

15. Як відбувається відновлення самоврядування на деокупованих територіях і як це пов'язано з логікою тимчасовості надзвичайних заходів?

16. Які питання реформи залишаються відкритими? Як війна вплинула на місцеве самоврядування й що вона засвідчила щодо реформи?

17. Назвіть основні ризики децентралізації. Як кожен із них можна врівноважити?

18. Чому найглибшою умовою справжнього самоврядування є розвинена громада?

19. Що таке багаторівневе врядування і чим воно відрізняється від ієрархічного підпорядкування рівнів влади? Як воно втілене в ЄС і чому набуває ваги для України?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть територіальну громаду, яку ви добре знаєте (свою або ту, з якою пов'язана ваша робота), і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу схарактеризуйте громаду: як вона утворилася в ході реформи, які повноваження й ресурси отримала, як змінилося її становище порівняно з дореформеним. Далі оцініть, наскільки в її діяльності реалізується принцип субсидіарності: які питання вона реально вирішує самостійно, а які залишаються за вищими

рівнями, і чи відповідає цей розподіл спроможності громади. Потім визначте, які з розглянутих ризиків децентралізації проявляються в цій громаді (нерівність, місцеві зловживання, слабка участь населення чи інші), і як громада з ними дає раду. Наприкінці оцініть рівень залученості мешканців у справи громади й запропонуйте, що могло б її підвищити.

Список джерел до теми

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 (ратифікована Україною 15.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

4. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19

6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18

8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження

Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

10. Токвіль А. де. Про демократію в Америці / пер. з фр. Київ: Всесвіт, 1999. 590 с.

11. Принципи державного управління. Видання 2023 року / SIGMA (спільна ініціатива OECD та ЄС). Париж: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

12. Офіційний портал реформи децентралізації в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua/

13. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham : Rowman & Littlefield, 2001.

ЛЕКЦІЯ 6
ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА: ЦИКЛ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ

Попередні теми змалювали переважно каркас держави — її інститути, органи, рівні влади, територіальну організацію. Але каркас існує задля дії: держава створюється, щоб виробляти й здійснювати політику, тобто розв'язувати суспільні проблеми. Саме до публічної політики як процесу ми тепер і переходимо. У цій темі ми з'ясуємо, що таке політика й чим вона відрізняється від права та управління, простежимо цикл, яким вона рухається від проблеми до результату, розглянемо моделі її вироблення, роль Уряду, лобіювання й методики планування, а завершимо тим, як політику реалізують і оцінюють. Наступна ж тема заглибиться в аналітичне ремесло, що живить цей процес зсередини.

1. Що таке публічна політика: зміст того, що робить держава

Слово «політика» в українській мові приховує три різні поняття, які в англійській позначають окремими термінами, і плутанина між ними є джерелом багатьох непорозумінь. Політика як *polity* — це устрій, форма організації влади, система взаємодії органів держави між собою; у демократіях її описує конституційне право. Політика як *politics* — це процес, усе, що пов'язане з боротьбою за владу: взаємодія партій, виборів, політичних сил. І, нарешті, політика як *policy* — це зміст, курс, напрям розвитку тієї чи іншої суспільної сфери, спосіб розв'язання суспільних проблем за допомогою ресурсів і повноважень органів влади. Саме останнє значення (*policy*) є предметом цієї теми. Коли ми говоримо про публічну політику в контексті управління, ідеться не про форму держави й не про партійну боротьбу, а про те, що і як держава робить для розв'язання конкретних суспільних проблем.

Це розрізнення має цілком практичне значення. Той самий вислів «державна політика в галузі освіти» може означати і структуру органів, що керують освітою, і боротьбу партій за освітні гасла, і власне курс дій, тобто як держава розподіляє ресурси, які запроваджує правила, яких результатів прагне. Управлінця цікавить передусім третє: змістовний бік, логіка втручання, зв'язок між проблемою, діями та наслідками. Варто також відрізняти цей ужиток від корпоративного, де «політикою» називають внутрішні правила організації — політику найму, закупівель, маркетингу. Там ідеться про принципи діяльності всередині структури, а не про розв'язання суспільних проблем.

Що ж таке публічна політика по суті? Класичні визначення сходяться на кількох рисах. Томас Дай запропонував лаконічну формулу: державна політика — це те, що уряд робить або не робить [3]. Важлива тут саме друга частина: свідома бездіяльність теж є політикою, бо рішення не втручатися має наслідки не менші, ніж рішення втрутитися. Джеймс Андерсон визначав політику як цілеспрямований курс дій уряду для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємопов'язаних проблем, а Карл Фрідріх наголошував, що це обраний органами влади напрям дій, спрямований на подолання перешкод і досягнення бажаних цілей. Інші класики відтіняють різні грані поняття: Девід Ейстон убачав у політиці зв'язки уряду з його оточенням, Річард Роуз — довгу дію більш-менш послідовних дій та їхніх наслідків, а Вільям Дженкінс — ухвалення взаємопов'язаних рішень щодо вибору цілей і засобів. Попри відмінності наголосів, усі ці підходи сходяться на тому, що політика є свідомим, цілеспрямованим, розгорнутим у часі та зорієнтованим на наслідки курсом.

Якщо звести ці визначення докупи, публічна політика постає як відносно послідовний, цілеспрямований курс дій (або усвідомленого утримання від дій) органів публічної влади, спрямований на розв'язання суспільної проблеми. З цього визначення випливає кілька наслідків, що пронизуватимуть усю тему.

По-перше, політика завжди прив'язана до проблеми: вона не існує сама по собі, а є відповіддю на суспільну потребу чи невдоволення. По-друге, вона є курсом, тобто передбачає по-

слідовність і зв'язність дій, а не окреме розрізнене рішення. По-третє, вона націлена на результат — має змінити стан справ у суспільстві, а не просто виконати процедуру. І, по-четверте, вона реалізується через ресурси й повноваження влади (закони, кошти, організаційні можливості, інформацію). Усе подальше, а саме цикл, моделі, учасники, інструменти, є розгортанням цих чотирьох рис.

Окремо варто наголосити на другій частині формули Дая: політикою є й те, чого уряд не робить. Свідоме утримання від втручання — теж вибір, і воно має наслідки: не врегулювати певну сферу означає віддати її на волю саморегулювання з усіма його результатами. Тому аналіз політики завжди розглядає варіант нічого не змінювати як повноцінну альтернативу, а не як відсутність політики. Ця, на перший погляд, парадоксальна теза вбереже управлінця від поширеної ілюзії, нібито бездіяльність влади є чимось нейтральним.

Нарешті, варто прояснити співвідношення понять «державна» та «публічна» політика, яке нерідко викликає плутанину. Історично в українському вжитку закріпився термін «державна політика», що відображає уявлення про державу як головного, а подеколи і єдиного суб'єкта вироблення курсу. Ширше поняття «публічна політика» визнає, що курс щодо суспільної проблеми твориться в спільному просторі за участі багатьох суб'єктів (місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнесу, експертних середовищ), а держава є хоч і центральним, та не одноосібним його автором. Ця відмінність не суто термінологічна. Вона задає й різні стилі врядування — від того, за якого влада виробляє політику для суспільства, до того, за якого вона виробляє її разом із суспільством. Надалі, говорячи про курс загалом, ми вживаємо термін «публічна політика», а «державну політику» — коли йдеться саме про діяльність держави та в посиланнях на нормативні акти. Центр ваги в цій темі — на урядовій політиці, бо саме Уряд конституційно відповідає за її формування.

2. Політичний цикл: стадійна модель і її межі

Формування й реалізація політики — процес складний і тривалий, і щоб зробити його осяжним, теорія публічного управління запропонувала образ політичного циклу. Ідея сягає праць Гарольда Лассвелла, який на середину XX століття заклав основи «наук про політику» й описав ухвалення рішень як послідовність стадій. У розвиненому вигляді цикл політики зазвичай подають так: спершу проблема потрапляє на порядок денний влади; потім формулюється політика — аналізується проблема, визначаються цілі й варіанти дій; далі ухвалюється рішення; воно реалізується; згодом результати оцінюються; і, нарешті, на основі оцінювання політику переглядають, продовжують або згортають, а цикл повторюється на новому витку.

У найпоширенішому викладі цей цикл розкладають на п'ять стадій: формування порядку денного, формулювання політики, ухвалення рішення, упровадження та оцінювання. Різні автори деталізують схему по-різному (хтось додає окрему стадію легітимації рішення, хтось об'єднує ухвалення з формулюванням), але саме п'ятиланкова модель, закріплена у працях Говлета й Рамеша та в методиках міжнародних організацій, стала своєрідною спільною мовою фахівців. Опанувати цю мову корисно вже тому, що вона дає змогу однаково розуміти одне одного, обговорюючи, на якому етапі перебуває конкретна політика і чого їй бракує.

Головна цінність цієї моделі — аналітична. Вона розкладає неозорий потік урядової діяльності на зрозумілі етапи, кожен зі своїми завданнями, учасниками й типовими помилками, і тим самим дає управлінцеві карту, на якій можна знайти своє місце: над чим саме ми зараз працюємо — над визначенням проблеми чи над вибором варіанта, над упровадженням чи над оцінюванням. Кожна стадія має власне ключове запитання, і саме воно визначає зміст роботи на ній. На стадії порядку денного — чи є це взагалі проблемою влади і чи варта вона втручання. На стадії формулювання — у чому суть проблеми, чого ми прагнемо і якими шляхами. На стадії ухвалення — який варіант обрати й хто відповідає за вибір. На стадії реалізації — як втілити рішення і

хто це робитиме. На стадії оцінювання — що фактично змінилося і чому. Пропуск будь-якого з цих запитань не прискорює роботу, а лише переносить ціну помилки на пізніші стадії, де виправляти її значно дорожче.

Водночас цикл — це евристика, спрощена карта, а не буквальний опис дійсності, і його межі варто усвідомлювати. У реальному житті стадії рідко змінюють одна одну в чистій послідовності: вони перекриваються, повертаються назад, ідуть паралельно. Оцінювання однієї політики стає визначенням проблеми для іншої. Рішення нерідко ухвалюють до того, як завершено аналіз. Реалізація виявляє, що проблему сформульовано неправильно, і все починається спочатку. Тому цикл слід сприймати не як конвеєр, а як логічну рамку, що впорядковує мислення, залишаючись гнучкою щодо реального перебігу подій.

Варто розрізняти й два способи користуватися образом циклу. Описово він допомагає зрозуміти, як політика твориться насправді, з усіма поверненнями, стрибками й тупцюванням на місці. Приписово він задає, як її варто творити — послідовно, повно, не оминаючи жодної стадії. Плутати ці два способи небезпечно в обидва боки: хто сприймає цикл суто описово, легко змиряється з хаосом реального процесу як із нормою; а хто суто приписово — дратується щоразу, коли дійсність відхиляється від схеми. Зрілий управлінець тримає обидва погляди водночас: знає, як воно є, але прагне до того, як має бути.

Ще важливіше застереження стосується того, наскільки раціонально політика твориться насправді. Класична раціональна модель припускає, що розробник політики перелічує всі цінності, зважує всі можливі варіанти й обирає оптимальний. Проте ще Герберт Саймон показав, що людська раціональність обмежена: ані часу, ані інформації, ані обчислювальної спроможності на такий вичерпний перебір ніколи не вистачає. Тому в реальному врядуванні повний раціональний цикл залишається радше ідеалом-орієнтиром, ніж описом того, що відбувається. Як саме політика твориться насправді, добре пояснюють спеціальні моделі, до яких ми зараз і переходимо. Сам же образ циклу зберігає свою цінність як рамка, що нагадує про повноту роботи й про ціну пропущених стадій.

3. Моделі вироблення політики

Щоб зрозуміти, як насправді твориться політика, науковці послуговуються моделями — спрощеними концептуальними образами, що виокремлюють найважливіші риси процесу й дають змогу пояснити політичні рішення та їхні ймовірні наслідки. Жодна модель не описує дійсність повністю, кожна висвітлює один її бік, лишаючи інші в тіні. Тому їх варто сприймати не як конкурентні істини, а радше як різні окуляри, крізь які видно різні аспекти однієї складної картини. Розгляньмо кілька найпоширеніших, бо кожна з них додає щось до розуміння процесу, у якому бере участь управлінець.

Інституційна модель зосереджує увагу на державних інституціях: політика є тим, що ухвалюють і впроваджують органи влади, наділені правом надавати рішенням загальнообов'язкової сили та забезпечувати їх виконання. Ця модель добре пояснює формальний бік справи (хто має повноваження і як рішення набуває легітимності), але мало говорить про те, чому ухвалено саме таке рішення.

Раціональна модель, навпаки, зосереджена на змісті вибору: вона припускає, що розробник політики зважує всі варіанти й обирає той, який дає найбільший чистий суспільний виграш, коли вигоди перевищують витрати. Це радше ідеал, ніж опис дійсності, бо, як ми вже бачили, повна раціональність недосяжна, оскільки заважають і брак інформації, і незіставність різних цінностей, і власні інтереси тих, хто ухвалює рішення. Проте як норма якості раціональна модель задає планку, до якої варто прагнути.

Інкрементальна, або нарощувальна, модель, пов'язана з іменем Чарлза Ліндблома [4], описує те, що відбувається насправді частіше за все. Політику рідко творять з чистого аркуша. Зазвичай її нарощують малими кроками, відштовхуючись від наявного стану й вносячи обережні зміни, порівнюючи лише кілька близьких варіантів і покладаючись радше на досвід, ніж на всеосяжну теорію. Такий підхід реалістичний і вбезпечує від необдуманих стрибків, а тому є не ознакою недбалості, а розумною відповіддю на складність і невизначеність. Але має він і ваду:

інкременталізм схильний закріплювати наявний курс і погано надається до глибоких реформ, коли малих кроків уже недостатньо. Знати про цю ваду важливо, бо вона пояснює, чому системи так важко змінюються навіть тоді, коли потреба змін очевидна.

Групова модель дивиться на політику як на рівнодійну боротьби організованих груп інтересів: держава встановлює правила гри, узаконює досягнуті між групами компроміси й забезпечує їх дотримання, а сам курс зміщується туди, куди схиляється баланс впливу. Елітна модель пропонує майже протилежний погляд: реальні рішення, за нею, ухвалює нечисленна панівна меншість, наділена владою, а маси радше пасивно сприймають політику, ніж формують її. Обидві моделі незручні, бо привертають увагу до нерівності впливу, але саме тому й корисні: вони нагадують, що за фасадом загального блага завжди стоять конкретні інтереси, і застерігають від наївного уявлення, нібито політика автоматично відображає волю більшості. До цих моделей близька й конфліктологічна, яка бачить у політиці спосіб урегулювання суспільних конфліктів і застерігає, що конфлікт загострюється там, де влада зосереджена в руках однієї групи, а решта позбавлена і впливу, і надії його здобути.

Нарешті, системна модель, найповніше розроблена Девідом Істоном, розглядає політику як роботу політичної системи, що перетворює «входи» на «виходи». На вході — вимоги й підтримка з боку суспільства; всередині — система ухвалення рішень; на виході — власне рішення й дії; а замикає все зворотний зв'язок, яким наслідки політики повертаються в суспільство й породжують нові вимоги. Ця модель особливо цінна тим, що вписує процес політики в його середовище й наголошує на безперервності: політика ніколи не завершується остаточно, бо кожен її продукт змінює умови, з яких виростають наступні проблеми. Саме тому системна модель добре узгоджується з образом циклу, з якого ми почали, і слугує йому теоретичним підґрунтям.

Практична користь від знання цих моделей аж ніяк не суто теоретична. Розробник політики, який тримає їх у голові, дивиться на власну роботу об'ємніше: інституційна модель нагадує йому про формальні повноваження й процедури; раціональ-

на — про потребу зважувати варіанти; інкрементальна — про силу інерції; групова й елітна — про приховану гру інтересів; системна — про середовище й зворотний зв'язок. Жодна з них не є повною, але разом вони дають стереоскопічне бачення процесу, і саме таке об'ємне бачення вбезпечує від однобокості, тобто тієї професійної короткозорості, коли складне явище зводять до єдиного звичного пояснення й через те не помічають половини того, що насправді визначає долю політики.

Наведений перелік не вичерпний. Теорія знає й процесуальну модель, що описує політику через послідовність дій-стадій — по суті, це і є вже знайомий нам цикл; і функціональну, що впорядковує політику за типами публічних функцій; і модель суспільного вибору, яка застосовує до поведінки політиків та службовців логіку раціонального переслідування власного інтересу. Важливо, що ці моделі не виключають одна одну: реальний процес вироблення політики поєднує риси кількох із них водночас, і вправність аналітика полягає почасти в тому, щоб бачити, яка модель найкраще пояснює конкретну ситуацію, а не намагатися втиснути всі випадки в одну звичну схему.

Щоб відчути різницю між моделями, уявімо одне й те саме рішення, скажімо, підвищення акцизу на тютюн, очима кожної з них. Інституційна модель побачить тут акт парламенту та уряду, ухвалений у належній процедурі. Раціональна — зважування вигід (менше куріння, більші надходження) і витрат (тягар для незаможних, ризик контрабанди). Інкрементальна — черговий крок у давно усталеній лінії поступового підвищення ставок. Групова — рівнодійну тиску тютюнового лобі, медичної спільноти й фінансового відомства. Елітна — рішення вузького кола, у якому голос пересічного курця майже не чутний. Системна — реакцію політичної системи на суспільний запит щодо здоров'я, наслідки якої знову повернуться на вхід у вигляді нових вимог. Жодна картина не є хибною, водночас кожна показує свій зріз, і лише разом вони дають повне бачення того, що відбувається.

4. Порядок денний: як проблема стає предметом політики

Політика за своєю природою реактивна: вона реагує на проблему. Тому початкова й нерідко вирішальна стадія циклу — це те, як певне становище взагалі стає предметом уваги влади. Тут корисно розрізняти проблемну ситуацію й проблему політики. Проблемна ситуація — це невдоволення, дискомфорт, невідповідність між тим, як є, і тим, як, на думку людей, мало б бути. Такою вона залишається доти, доки її масштаб і резонанс не досягнуть межі, за якою суспільство або його значна частина починає вимагати втручання влади. Саме тоді проблемна ситуація стає проблемою політики — такою, для розв'язання якої потрібні дії уряду.

Не всі проблеми, які турбують суспільство, потрапляють у поле зору влади одночасно, і не всі там утримуються. Корисно розрізняти системний порядок денний (широке коло питань, які суспільство загалом визнає вартими уваги), та інституційний порядок денний (значно вужчий перелік проблем, якими конкретний орган влади реально займається тут і тепер). Шлях проблеми пролягає від приватного клопоту окремих людей до суспільної проблеми, потім до предмета уваги уряду, далі на системний і, нарешті, на інституційний порядок денний. На кожному з цих переходів більшість проблем відсіюється, і те, які саме проходять увесь шлях, визначається не лише їхньою об'єктивною гостротою.

Чому одні проблеми опиняються в центрі уваги, а інші зникають, попри свою важливість? Ентоні Даунс описав характерний «цикл уваги до проблеми», яким проходять багато питань. Спершу проблема перебуває в передпроблемній стадії — незадовільний стан уже існує, але відомий лише фахівцям і не хвилює широкий загал. Потім настає раптове відкриття, супроводжуване сплеском ентузіазму й вірою у швидке розв'язання. Далі приходить усвідомлення справжньої вартості змін (фінансової, соціальної, політичної), що діє як холодний душ. За ним — поступове згасання інтересу, коли складність і ціна

відлякують, а увага перемикається на новіші теми. І, нарешті, постпроблемна стадія: проблема нікуди не поділася, але громадська увага до неї згасла, лишивши по собі хіба що малопомітну діяльність установ. Розуміння цього циклу вберігає управлінця від двох крайнощів, а саме від ейфорії на піднесенні уваги й від зневіри на її спаді.

Не менш важливе, ніж потрапляння проблеми на порядок денний, є питання, чому проблеми звідти зникають. Іноді проблему витісняє новіша й гучніша; іноді усвідомлення вартості її розв'язання відлякує; а іноді ті, кому вигідний наявний стан речей, свідомо не дають їй ходу. Контроль над порядком денним — це вже влада: визначати, що взагалі підлягає обговоренню, а що лишається поза ним, означає впливати на політику ще до того, як розпочнеться будь-який аналіз. Тому уважний управлінець стежить не лише за тим, які проблеми обговорюються, а й за тим, які помітні проблеми чомусь уперто залишаються непоміченими.

Джон Кінгдон запропонував впливове пояснення того, чому проблема потрапляє на порядок денний саме в певний момент. За його моделлю, у врядуванні течуть три відносно незалежні потоки: потік проблем (які негаразди усвідомлено), потік рішень (які готові напрацювання й ідеї існують) і потік політики в значенні *politics* (який настрій у суспільстві, який склад влади) [5]. Час від часу ці потоки збігаються, і тоді відкривається «вікно можливостей» — короткий проміжок, коли назрілу проблему, готове рішення й політичну волю можна поєднати й просунути. Скористатися таким вікном допомагають «політичні підприємці» — люди й організації, що завчасно готують рішення й чекають слушної нагоди. Практичний висновок для аналітика простий: до відкриття вікна треба бути готовим заздалегідь, бо саме воно триває недовго.

Варто побачити, як ці загальні механізми втілюються в конкретному порядку денному Уряду. Згідно з Регламентом, на розгляд Кабінету Міністрів виносять концептуальні засади реалізації державної політики, проєкти актів законодавства, кадрові питання, звіти й питання контролю. Тобто формально порядок

денний Уряду передбачає місце і для документів політики, а не лише для готових актів. Проблема, як показує практика, не у відсутності такого місця, а в тому, що потік готових законопроєктів нерідко витісняє змістовну роботу над концепціями й стратегіями. Образно кажучи, до спільного «котла», у якому змішуються проблеми, рішення й політичні обставини, потрапляє забагато напівфабрикатів і замало обміркованих рішень.

Особливу роль у формуванні порядку денного відіграють кризи. Велике потрясіння, скажімо епідемія, економічний обвал, а надто війна, миттєво перекроює порядок денний влади, витісняючи одні проблеми й виносячи наперед інші, які доти роками лишалися непоміченими. Криза відкриває широке «вікно можливостей»: рішення, які в спокійні часи наражалися на спротив, під тиском обставин стають можливими й навіть невідкладними. Український досвід останніх років — яскраве тому підтвердження: воєнний стан не лише поставив на порядок денний нові проблеми оборони, безпеки й відбудови, а й прискорив давно назрілі рішення, що в мирний час просувалися роками. Водночас криза несе й ризик: під її тиском рішення часто ухвалюють поспіхом, без повного циклу, а тимчасові заходи мають властивість закріплюватися. Тому вміння скористатися кризовим вікном, не пожертвувавши якістю рішень — це окреме мистецтво врядування.

Нарешті, важливо усвідомлювати, що визнання проблеми часто спричиняється цілком конкретними поштовхами: різкою зміною звичних показників, як-от зростанням злочинності чи падінням доходів; сфокусованою подією — раптовою катастрофою чи скандалом, що привертає загальну увагу й оголює нездатність влади її передбачити; або зворотним зв'язком під час виконання наявних програм, як-от результатами оцінювань чи опитувань. Але хоч би що ставало поштовхом, саме формулювання проблеми ніколи не буває нейтральним: те, як проблему названо й окреслено, вже наперед звужує коло прийнятних рішень. Це технократичний і водночас політичний процес, до якого ми детально повернемося в наступній темі, присвяченій аналізу.

5. Формування політики: зміст, вибір і документи політики

Коли проблема закріпилася на порядку денному, розпочинається стадія формування політики — найінтелектуальніша й найвідповідальніша частина циклу. Її зміст зручно уявляти як роботу з чотирма складовими, довкола яких обертається будь-яка політика: проблеми, варіанти, впливи та інтереси. Спершу треба зрозуміти проблему та її причини; потім напрацювати варіанти дій; оцінити ймовірні впливи кожного варіанта; і врахувати інтереси тих, кого вони зачіпають. У європейській практиці ці етапи навіть закріпилися в образі двох документів: «зеленої книги», що виносить проблему та можливі підходи на широке обговорення, і «білої книги», що пропонує вже опрацьований курс дій. Зелена книга не нав'язує готового рішення, вона чесно запрошує заінтересовані сторони висловитися; біла з'являється пізніше й підсумовує обговорення обґрунтованим вибором. Така двокрокова послідовність — від проблеми до обґрунтованого вибору — і становить кістяк формування політики.

Ці чотири складові (проблеми, варіанти, впливи, інтереси) не просто перелік, а робочий каркас усього аналізу, і кожна з них відповідає на своє запитання. Проблеми: що саме не так і чому. Варіанти: що можна зробити. Впливи: до чого приведе кожен варіант. Інтереси: кого це зачепить і як він на це відреагує. Досвідчений розробник політики тримає всі чотири складові в полі зору водночас, бо зосередження лише на одній із них спотворює картину: захопившись варіантами, легко забути про інтереси, які їх поховають; а зосередившись на впливах, можна проґавити, що саму проблему від початку визначено неправильно.

Ще один обов'язковий, хоч і непомітний крок формування — опис чинної політики. Перш ніж пропонувати щось нове, розробник має розібратися в тому, що вже діє у відповідній сфері, хай навіть фрагментарно й непослідовно. Такий опис відповідає на низку запитань: які норми діють у цій сфері, які інституції за неї відповідають, які документи політики ухва-

лено, які ресурси виділяються, що ми взагалі знаємо про проблему зі статистики й досліджень, які міжнародні зобов'язання взяла держава і яка склалася судова практика. Без цього нова політика ризикує або винаходити вже наявне, або суперечити чинним рішенням, про які просто не знали. До того ж корисно пам'ятати: сама проблема майже завжди є наслідком чинної політики, її дій або бездіяльності, тож зрозуміти теперішній стан означає наполовину зрозуміти й проблему.

В основі всієї цієї роботи лежить уявлення про політику як про вибір. Політика — це завжди вибір одного з доступних варіантів, і якість цього вибору залежить від якості інформації, на яку він спирається. Тут доречно згадати веберівське розуміння раціональності: раціональним є те, що усвідомлює власні складові, тобто дію, яка знає свої цілі, засоби й наслідки. Відповідно, формування політики можна описати як завдання зібрати інформацію, достатню, щоб свідомо обрати найкращий із можливих варіантів. За цим стоять три базові запитання, на які має відповісти будь-яка політика: що робити, як і, найважливіше, чому саме так (докладніше ці запитання розглянемо в наступній лекції).

Із цього випливає важливе застереження, яке нерідко ігнорують: цілі політики не вигадуються й не проголошуються з натхнення. Ціль політики — це не візіонерське побажання і не амбітне гасло, а розв'язання конкретної проблеми, а отже, вона мусить бути спрямована на ті чинники, що проблему породжують. Тому цілі політики є результатом аналізу проблеми, а не передують йому [1; 2]: саме це відрізняє аналіз політики від стратегічного планування, де цілі часто задаються згори як бачення бажаного майбутнього. У виробленні політики рух зворотний — спершу зрозуміти проблему та її причини, і лише тоді формулювати цілі (техніку формулювання цілей докладно теж розглянемо в наступній лекції).

Стадія формування завершується оформленням наміру у відповідний документ, і тут український управлінець має тримати в голові чітку типологію урядових документів. Нормативні акти, насамперед постанови, встановлюють обов'язкові

норми. Розпорядчі акти, тобто розпорядження, розподіляють ресурси й розв'язують організаційні питання. Документи політики, такі як концепції, стратегії, програми, визначають напрям, цілі й логіку курсу; вони затверджуються, як правило, розпорядженнями. Аналітичні документи супроводжують проєкти рішень, обґрунтовуючи їх, а документи для обговорення передують аналітичним, виносячи проблему на розгляд заінтересованих сторін. Ключове правило, закріплене і в логіці Регламенту Кабінету Міністрів [7], полягає в тому, щоб починати з документів політики: спершу осмислити проблему, цілі й варіанти, і лише потім втілювати обраний курс у норми. Поширена вада — коли робота починається одразу з проєкту закону чи постанови, поза межами якого проблема так і залишається непроаналізованою.

Насамкінець варто наголосити на одній рисі формування, яка часто вислизає з уваги: державна політика — це завжди втручання. Ухвалюючи політику, влада втручається в природний хід суспільних процесів, змінюючи чиюсь поведінку, перерозподіляючи ресурси, обмежуючи одні можливості й відкриваючи інші. Саме тому кожна політика має свою ціну й тих, хто через неї програє, а не лише тих, хто виграє. Усвідомлення втручального характеру політики дисциплінує: воно змушує щоразу питати, чи виправдане втручання, чи не завдасть воно більше шкоди, ніж користі, і чи не кращим виявиться варіант нічого не змінювати. Політика, яка не усвідомлює себе як втручання, схильна множити добрі наміри, не рахуючись із їхніми справжніми наслідками.

6. Учасники процесу вироблення політики

Політику не виробляє якийсь один безликий орган — це результат взаємодії багатьох учасників із різними ролями, і чітке розрізнення цих ролей убезпечує від типової плутанини. Розробник політики (*policy maker*) веде аналітичну й підготовчу роботу: досліджує проблему, готує варіанти, оформлює документи. Суб'єкт ухвалення рішення (*decision maker*) наділений

повноваженням обрати варіант і взяти на себе відповідальність за нього; це може бути міністр, Кабінет Міністрів, парламент. Аналітик політики (*policy analyst*) готує пораду — неупереджену оцінку варіантів, на яку спирається рішення. Політики (*politicians*) привносять ціннісний і представницький вимір, відповідаючи перед виборцями. І, нарешті, заінтересовані сторони (*stakeholders*) — усі, кого політика зачіпає або хто здатний на неї впливати. Плутати ролі небезпечно: коли аналітик починає ухвалювати рішення, він втрачає неупередженість, а коли рішення підмінює аналіз, воно втрачає обґрунтованість.

Коло тих, хто фактично долучається до вироблення політики, значно ширше за державний апарат. Крім державних службовців, до нього належать експертно-аналітичні центри, аналітичні служби політичних партій, бізнес-асоціації та об'єднання приватного сектору, громадські організації, а також спеціалізовані медіа, що формують порядок денний і фахову дискусію. Кожен із цих учасників привносить власне знання, власний інтерес і власну перспективу, і зріла система вироблення політики не боїться цього різноманіття, а використовує його як ресурс, спрямовуючи в упорядковане русло консультацій та експертизи.

Роботу з учасниками пронизує принцип, який коротко формулюють так: нічого для нас без нас. Політику, вироблену без залучення тих, кого вона стосується, важче і виробити, і втілити. Докладний аналіз заінтересованих сторін (хто вони, як впливають і як із ними взаємодіяти) ми розглянемо в наступній темі.

Окремо варто наголосити на постаті замовника аналізу політики. Ним є орган влади, який водночас є компетентним у відповідній сфері, заінтересованим у розв'язанні проблеми й має необхідні ресурси. Ця тріада — компетентність, заінтересованість, ресурси — не випадкова: аналіз, замовлений органом, що не відповідає за сферу або не має змоги втілити рекомендації, залишиться безплідною вправою. Правильне визначення того, чиєю проблемою є проблема і хто спроможний на ній працювати, саме по собі є важливим управлінським рішенням, яке передує власне аналізу.

7. Лобіювання як вплив на формування політики

Говорячи про учасників формування політики, ми вже згадували заінтересовані сторони (стейкхолдерів), які прагнуть вплинути на рішення влади. Найорганізованіша й найцілеспрямованіша форма такого впливу має власну назву — лобіювання. Лобіювання — це діяльність, спрямована на те, щоб схилити тих, хто ухвалює рішення, до вигідного для певної групи інтересів варіанта політики чи нормативного акта. Важливо одразу позбутися поширеного упередження, ніби лобіювання — це неодмінно щось ганебне. Насправді прагнення інтересів впливати на політику є природним і невіддільним від демократії: бізнес, профспілки, галузеві асоціації, громадські об'єднання — усі вони мають законне право доносити свою позицію до влади. Питання не в тому, чи існуватиме такий вплив, адже він існуватиме завжди, а в тому, чи буде він прозорим і врівноваженим, чи прихованим і однобоким.

Саме тут пролягає межа між здоровим представництвом інтересів і небезпечним. Коли вплив відбувається відкрито, за відомими правилами, і коли до влади має доступ широке коло сторін, лобіювання збагачує політику знанням і врівноважує різні інтереси. Коли ж він прихований, коли рішення нишком формують ті, хто має гроші та зв'язки, а решта суспільства навіть не знає, чия рука за ними стоїть, лобіювання вироджується в тіньовий вплив, а нерідко й у корупцію. Тому головна відповідь цивілізованих держав на виклик лобіювання — не заборона, яка лише заганяє вплив у тінь, а прозорість: зробити видимим, хто, на кого і в чиїх інтересах впливає.

Донедавна в Україні лобіювання залишалося неврегульованим, воно існувало, але в сірій зоні, без правил і підзвітності. Ситуацію змінив Закон «Про лобіювання», ухвалений у 2024 році [13]. Він уперше дав визначення лобіювання, окреслив, хто може і хто не може бути лобістом, установив правила та обмеження і (що найважливіше) запровадив Реєстр прозорості, тобто відкриту систему, у якій лобісти реєструються та зві-

тують про те, які рішення й у чиїх інтересах вони намагаються просунути. Держателем реєстру є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Прикметно, що врегулювання лобіювання було однією з вимог Європейської Комісії на шляху України до ЄС, тобто цей закон є частиною ширшого руху до прозорого врядування. Варто, однак, розуміти його статус: ухвалений і чинний із 2024 року, він був реально введений у дію лише з осені 2025-го, коли запрацював сам реєстр, а відповідальність за порушення запроваджується поступово.

Український закон спирається на усталений міжнародний досвід, і корисно бачити його на цьому тлі. Історично першими врегулювали лобіювання Сполучені Штати, де ще із середини XX століття діє вимога реєстрації лобістів і розкриття інформації про те, кого й на чию користь вони представляють. Європейський Союз пішов схожим шляхом, створивши спільний Реєстр прозорості Європарламенту, Ради та Комісії, а доступ представників інтересів до посадовців дедалі більше залежить від реєстрації в ньому. Подібні реєстри діють у Канаді та низці інших держав. За всієї різноманітності ці системи об'єднує спільна філософія, яку перейняла й Україна: не забороняти вплив, а вивести його на світло — через обов'язкову реєстрацію, розкриття інформації та звітність, а також через запобіжники на кшталт «періоду охолодження», що на певний час забороняє колишнім посадовцям лобіювати колишніх колег. Українська назва «Реєстр прозорості» невипадково повторює європейську, це свідомий крок до спільних із ЄС стандартів.

Для державного службовця тема лобіювання має цілком практичний вимір. По-перше, він має вміти розпізнавати лобіювання й ставитися до нього тверезо: контакт із представником інтересу — це нормально, але службовець зобов'язаний зважувати, чиї інтереси стоять за пропозицією, і дбати, щоб інші сторони теж мали змогу висловитися. По-друге, прозоре лобіювання тісно пов'язане з механізмами консультацій, про які вже йшлося: і те, і те служить одній меті — щоб політику формували у відкритому діалозі, а не за зачиненими дверима. І, по-третє, лобіювання є однією з тих точок, де вироблення політики най-

тісніше стикається з ризиком корупції, а отже, прозорість тут — не формальна вимога, а запобіжник проти захоплення держави вузькими інтересами. Уміння працювати з інтересами відкрито, не піддаючись тиску сильніших і не відсікаючи слабших, є важливою складовою професійності сучасного управлінця.

8. Як виробляється політика в Україні: роль Уряду

В українській конституційній системі головним суб'єктом формування державної політики та забезпечення її реалізації є Кабінет Міністрів. Саме на Уряд покладено відповідальність за те, щоб виконавча влада діяла цілісно, системно й результативно, а не як сукупність розрізнених відомств, кожне з яких тягне у свій бік. Це завдання Уряд виконує через координацію, програмне управління й відповідальність перед парламентом і суспільством. Іншими словами, роль центру уряду полягає не в тому, щоб самому робити всю галузеву роботу, а в тому, щоб задавати спільну рамку, узгоджувати пріоритети й тримати систему сфокусованою на стратегічних цілях.

Для формування політики Уряд спирається на кілька видів забезпечення. Нормативне забезпечення — це розгалужена правова база, що визначає процедури вироблення політики, хоча на практиці її застосування залишається фрагментарним і непослідовним. Стратегічно-політичне та аналітичне забезпечення задає рамку пріоритетів: тут ключовими документами є Програма діяльності Кабінету Міністрів і послання Президента. Інституційно-організаційне забезпечення втілене насамперед в організації міністерств як органів, відповідальних за формування політики. А фінансове забезпечення спирається на державний бюджет і, значною мірою, на міжнародну технічну допомогу. Порядок, у якому все це відбувається (від внесення проєктів до їх розгляду на засіданнях Уряду), унормовує Регламент Кабінету Міністрів [7], який, зокрема, розрізняє документи державної політики, законодавчі ініціативи та акти Уряду й вимагає враховувати стратегічні цілі, суспільно

важливі проблеми та міжнародні зобов'язання, передусім у межах Угоди про асоціацію з ЄС.

Корисним інструментом упорядкування є структурування державної політики за сферами. За підходом експертів Центру політико-правових реформ, усю політику держави для цілей аналізу можна поділити на укрупнені сфери (правову, економічну, безпекову, фінансову, регіональну, соціальну, освітньо-наукову, інфраструктурну, екологічну, культурно-спортивну, зовнішньополітичну та оборонну), які разом охоплюють увесь спектр потреб громадян від держави. Принципово, що ці сфери визначають за функціональним критерієм, тобто за типами потреб і характером публічних функцій, а не за поточною структурою міністерств, яких може бути більше або менше. Такий підхід відповідає логіці SIGMA щодо розмежування політик за їхньою сутністю та очікуваними результатами [6]; він дає змогу чітко закріпити відповідальність, уникнути дублювання й конфлікту функцій та оцінювати інституційну спроможність органів.

Практична користь такого структурування цілком відчутна. Коли політику «нарізають» під наявні відомства, а не під потреби громадян, майже неминуче виникають і прогалини, за які ніхто не відповідає, і зони, де кілька органів роблять те саме. Функціональний погляд натомість дає змогу побачити політику цілісно, згрупувати споріднені сфери за характером функцій (від фундаментальних і неделегованих, як оборона чи правопорядок, до сфер економічного розвитку й розвитку людського капіталу) і навіть свідомо врівноважувати їх між собою. Показовий приклад такого врівноваження: правова політика має гарантувати права та свободи, а політика правопорядку — забезпечувати дотримання правил; поєднання цих функцій в одному органі породжувало б конфлікт інтересів, а надмірне роз'єднання шкодило б керованості. Це нагадує управлінцеві просту, але часто забуту істину: політика первинна щодо структури, тобто спершу визначаємо, які функції й результати потрібні суспільству, і лише потім будуємо під них органи, а не навпаки.

Ключовим і водночас найважчим завданням Уряду у виробленні політики є координація. Окремі міністерства природно

бачать світ крізь призму власної сфери й схильні ухвалювати рішення, що подеколи суперечать рішенням сусідів. Роль центру Уряду (Секретаріату Кабінету Міністрів) саме в тому, щоб зводити ці галузеві погляди докупи, узгоджувати їх зі стратегічними пріоритетами й забезпечувати якість підготовки рішень. Проте, як засвідчують і вітчизняні, і міжнародні оцінки, реальних важелів у центру Уряду часто бракує: він може вказати на неякісний документ, але не завжди має змогу зупинити його рух. Посилення саме цієї координаційної спроможності є однією з ключових умов якісного вироблення політики.

Особливе місце в українській системі формування політики посідає Програма діяльності Кабінету Міністрів — документ, що має задавати середньострокові пріоритети Уряду й слугувати рамкою, у яку вписуються галузеві політики. У поєднанні зі стратегічним плануванням вона покликана забезпечити, щоб окремі рішення не суперечили одне одному, а працювали на спільні цілі. На практиці, однак, зв'язок між стратегічними документами й повсякденними рішеннями нерідко залишається слабким: стратегії ухвалюють, але керуються радше поточними обставинами. Подолання цього розриву між проголошеними пріоритетами й реальними діями — одне з наскрізних завдань реформи вироблення політики, без якого будь-яка стратегія лишається декларацією.

9. Стратегічне планування, програми та регуляторна процедура в Україні

Формування політики в Україні спирається не лише на Кабінет Міністрів загалом, а й на розподіл спеціальних координаційних ролей між органами. Центральне місце у стратегічному плануванні посідає Міністерство економіки: саме воно відповідає за економічну політику, макроекономічне прогнозування й узгодження стратегічних документів між собою. Воно зводить докупи галузеві стратегії, стежить за їхньою відповідністю загальним пріоритетам і фінансовим можливостям держави та готує прогнози економічного й соціального

розвитку, на які мали б спиратися всі інші політики. Логіка тут проста: стратегічне планування не може бути суто галузевою справою кожного міністерства окремо, бо тоді стратегії суперечитимуть одна одній; потрібен орган, який тримає в полі зору цілісну картину. Наскільки дієво ця координаційна роль виконується — питання практики, але сам принцип єдиного центру стратегічного планування є засадничим [12].

Одним із головних інструментів, через які політика набуває конкретності, є цільові програми — державні та регіональні. Програма перетворює загальний намір на дещо здійснене: вона пов'язує докупи мету, конкретні завдання, перелік заходів, строки, відповідальних виконавців і (що найважливіше) джерела фінансування. Готують державну цільову програму поетапно: спершу ініціюють її розроблення й виносять на громадське обговорення концепцію, у якій обґрунтовують потребу та оптимальний варіант розв'язання проблеми; після схвалення концепції Урядом розробляють текст програми з показниками очікуваних результатів; далі програму затверджують і виконують під постійний моніторинг [11]. Регіональні програми будуються за тією самою логікою на рівні областей і громад, узгоджуючись зі стратегіями регіонального розвитку. Сенс програмного підходу в тому, що без програми політика залишається наміром без ресурсів і без відповідального: саме програма робить її фінансованою й підзвітною.

Окремо варто спинитися на регіональних програмах, бо саме через них державна політика доходить до конкретної території. Розробляють їх структурні підрозділи обласних державних (військових) адміністрацій, а затверджують обласні ради; на рівні громад аналогічні програми ухвалюють місцеві ради. За логікою вони повторюють державні цільові програми (від обґрунтування потреби до виконання під моніторинг), але прив'язані до місцевих проблем і місцевих ресурсів. Ключова вимога полягає в тому, щоб регіональна програма не жила власним життям, а вписувалася в цілісну рамку: узгоджувалася зі стратегією розвитку відповідного регіону та з Державною стратегією регіонального розвитку, а її заходи мали реальне

фінансове підґрунтя — з місцевого бюджету, а для великих проєктів — із державного фонду регіонального розвитку. Там, де цей зв'язок дотримано, регіональні програми стають інструментом розвитку; там, де програму ухвалюють лише «щоб була», вона перетворюється на перелік нездійсненних намірів.

З програмами тісно пов'язаний і спосіб, у який держава фінансує політику, — програмно-цільовий метод у бюджетному процесі, закріплений Бюджетним кодексом. Його суть у тому, що бюджет структурують не за відомствами й статтями видатків, а за бюджетними програмами, кожна з яких має чітку мету, завдання й результативні показники, за якими згодом можна судити про досягнуте. Іншими словами, кошти виділяють не «на утримання органу», а «на досягнення визначеного результату», і наприкінці питають не лише, скільки витрачено, а й що на ці кошти змінилося. Це переводить розмову про бюджет із мови видатків на мову результатів і безпосередньо змикається з логікою повного циклу: показники програми стають водночас плановим орієнтиром і критерієм подальшого оцінювання. Там, де програмно-цільовий метод застосовують формально, він вироджується в перейменування старих кошторисів; там, де змістовно — стає потужним інструментом підзвітності.

Особливої уваги заслуговує процедура ухвалення регуляторних актів, тобто рішень, що впливають на господарську діяльність, бо саме тут в Україні найповніше інституціалізовано логіку циклу політики. На відміну від багатьох інших сфер, де цикл згорнуто, регуляторна діяльність від початку побудована як послідовність осмислених кроків, закріплених законом [10]. Спершу вона планується: орган завчасно оприлюднює, які регуляторні акти має намір готувати. Потім щодо кожного проєкту готується аналіз регуляторного впливу — документ, який пояснює проблему, обґрунтовує потребу втручання, зважує вигоди й витрати та розглядає альтернативи, зокрема варіант нічого не змінювати. Далі проєкт разом із цим аналізом оприлюднюється, і на цьому етапі збираються зауваження та пропозиції від усіх заінтересованих. І, нарешті, вже після ухвалення акта відстежується його результативність — через базове,

повторне й періодичне відстеження, які перевіряють, чи справдилися очікування й чи не завдав акт непередбаченої шкоди, а за потреби акт переглядають.

Неважко впізнати в цій послідовності (планування, аналіз впливу, оприлюднення, збір зауважень, відстеження результативності) усе той самий повний цикл політики, тільки закріплений законом і обов'язковий до виконання. І це промовистий приклад: там, де держава спромоглася зробити цикл обов'язковим, якість рішень помітно зросла, а бізнес і громадяни дістали захист від необґрунтованих обмежень. Регуляторна процедура фактично слугує зразком того, якою могла б бути й загальна процедура вироблення політики, якби її так само послідовно провели через усі стадії. Саме до цього (до поширення такої дисципліни за межі суто регуляторної сфери) і рухається реформа вироблення політики.

Замикає цю картину Регламент Кабінету Міністрів, який визначає, як саме стратегічні документи політики проходять шлях до ухвалення [7]. Концепцію чи стратегію готує відповідальне міністерство, але перш ніж вона потрапить на розгляд Уряду, її мають погодити ключові органи: Міністерство фінансів — щодо фінансової здійсненності, Міністерство економіки — щодо відповідності стратегічним пріоритетам, Міністерство юстиції — щодо законності, Міністерство цифрової трансформації — щодо відповідності завданням цифровізації та електронного врядування, а також ті органи, чиєї сфери документ стосується. Проєкт разом із супровідними матеріалами розглядають урядові комітети й лише потім — Кабінет Міністрів. Сенс цієї процедури не в бюрократичному узгодженні заради узгодження, а в тому, щоб документ політики пройшов перевірку з різних боків (фінансового, правового, стратегічного) ще до ухвалення, а не виявив своїх вад уже під час виконання. Коли ця процедура працює змістовно, вона є запобіжником проти непродуманих рішень; коли ж перетворюється на формальні візи — втрачає сенс.

Варто додати й дві конкретні вимоги Регламенту, що прямо працюють на якість. Перша: документ політики супроводжуєть-

ся не лише текстом, а й обґрунтуванням — пояснювальною запискою, фінансово-економічними розрахунками, оцінкою наслідків та довідкою про проведені консультації й погодження. Це не бюрократична формальність, а спосіб змусити розробника заздалегідь відповісти на незручні запитання (скільки це коштуватиме, кого зачепить, з ким узгоджено), перш ніж документ ляже на стіл Уряду. Друга вимога варта того, щоб її повторити: стратегічні документи політики мають передувати нормативним актам, а не навпаки. Спершу — осмислений курс у концепції чи стратегії, і лише потім закони та постанови, що його втілюють. Порушення цієї послідовності, коли з готового законопроєкту заднім числом «виводять» неіснуючу стратегію, є однією з типових вад, на яку вказують і вітчизняні, і європейські оцінки.

10. Методики стратегічного планування та аналізу

Робота над політикою (від аналізу проблеми до стратегічного планування) спирається на низку прикладних методик, які дисциплінують мислення й роблять його прозорим для інших. Ці методики не замінюють вправності й здорового глузду, але допомагають не проґавити важливого й упорядкувати роботу. Розгляньмо кілька найпоширеніших, які сьогодні активно застосовують і в українському публічному управлінні, надто в стратегічному плануванні та підготовці програм [12].

Найвідоміша з них стосується формулювання цілей — це набір вимог, відомий за англійською абревіатурою SMART: ціль має бути конкретною (*Specific*), вимірюваною (*Measurable*), досяжною (*Achievable*), доречною (*Relevant*) й обмеженою в часі (*Time-bound*). Розпливчасте гасло «розвивати галузь» за цими вимогами перетворюється на чітку ціль на кшталт «підвищити охоплення послугою до визначеного рівня протягом трьох років», яку вже можна планувати й перевіряти. Спорідненою, новішою методикою є OKR (*Objectives and Key Results*) — «цілі та ключові результати»: тут поряд з амбітною, надихальною ціллю

визначають кілька конкретних, вимірюваних результатів, за досягненням яких судять про поступ. OKR прийшла зі сфери управління організаціями, але дедалі частіше застосовується й у публічному секторі, бо допомагає поєднати натхненну стратегічну мету з тверезим виміром щоденного просування до неї.

На стадії діагностики, коли треба тверезо оцінити становище, перш ніж планувати, у пригоді стає SWOT-аналіз. Він упорядковує оцінку за чотирма полями: сильні та слабкі сторони (*Strengths and Weaknesses*), що є внутрішніми характеристиками органу, галузі чи громади, і можливості та загрози (*Opportunities and Threats*), що надходять із зовнішнього середовища. Простий на вигляд, цей інструмент змушує подивитися на ситуацію з чотирьох боків водночас і не потонути ані в самозаспокоєнні, ані в паніці. В українській практиці SWOT-аналіз став майже обов'язковим елементом стратегій розвитку громад, областей і галузей. Саме з нього зазвичай починається обґрунтування стратегічних цілей. Споріднений із ним ширший підхід оцінює зовнішнє середовище за кількома вимірами (політичним, економічним, соціальним, технологічним, правовим та екологічним), допомагаючи системно врахувати чинники, які впливатимуть на політику.

Окреме місце посідає OSINT — аналіз відкритих джерел (*Open source intelligence*), тобто збирання й осмислення інформації, доступної кожному: офіційної статистики, відкритих даних, реєстрів, публікацій, медіа. У добу, коли держава оприлюднює дедалі більше даних, а суспільна дискусія розгортається у відкритому просторі, уміння швидко зібрати з цих джерел достовірну картину стає цінною навичкою. OSINT корисний і на стадії визначення проблеми, коли треба з'ясувати її масштаб, і на стадії моніторингу, коли відстежують наслідки політики. Його головна перевага — доступність і дешевизна, а головна застерога — потреба перевіряти надійність джерел, бо у відкритому просторі поряд із фактами циркулює й чимало неправдивого.

Арсенал методик цим не вичерпується. Сценарне планування готує кілька образів можливого майбутнього замість одного прогнозу й убезпечує від несподіванок. Бенчмаркінг зіставляє

власні показники з кращими зразками, щоб побачити, куди прагнути. Дерево цілей і дерево проблеми унаочнюють причинно-наслідкові зв'язки й допомагають дійти до тих причин, на які можна вплинути. Спільна риса всіх цих інструментів у тому, що вони структурують мислення, роблять його послідовним і придатним для обговорення. Але тут доречна одна застерога: методика — це знаряддя, а не заміна судженню. SWOT-аналіз, зроблений для галочки, SMART-ціль, підігнана під наперед відомий результат, чи стратегія, у якій модні абревіатури прикривають відсутність змісту — усе це імітація, а не аналіз. Цінність методик розкривається лише тоді, коли ними користуються чесно й вдумливо, як інструментом прояснення, а не як ритуалом.

11. Реалізація політики: інструменти й умови успіху

Ухвалене рішення саме по собі нічого не змінює. Політику треба реалізувати, а для цього держава застосовує інструменти. Їх зручно поділити на чотири групи за тим, як саме вони впливають на поведінку.

Нормативні інструменти діють через примус: установлюють правила, дозволяють і забороняють. Фінансові діють через інтерес: стимулюють бажану поведінку субсидіями, податками, пільгами. Організаційні діють через спільну дію: держава сама створює установи, надає послуги, реалізує проєкти. Інформаційні діють через переконання: роз'яснюють, попереджають, формують уявлення. Ці інструменти не ізольовані, вони працюють у поєднанні й мають бути узгоджені між собою, бо суперечливий набір засобів здатний звести нанівець найкращий задум. Власне, вибір інструментів і є вибором змісту політики: одна й та сама ціль, досягнута забороною, стимулом чи переконанням, дає різні політики з різними наслідками.

Вибір інструментів заслуговує на окрему увагу, бо саме тут абстрактний намір перетворюється на конкретну дію. Нормативні інструменти на вигляд найшвидші й найдешевші, але діють лише там, де держава здатна проконтролювати дотримання

правил; де такої спроможності бракує, заборона залишається на папері. Фінансові інструменти тонші: вони не примушують, а змінюють співвідношення вигід і витрат, спонукаючи людей поводитися бажаним чином добровільно, проте потребують ресурсів і точного розрахунку. Організаційні доречні там, де держава мусить діяти сама, а інформаційні — там, де досить переконати й поінформувати. Мистецтво полягає в тому, щоб дібрати не один інструмент, а їх узгоджену комбінацію, відповідну і до природи проблеми, і до реальної спроможності держави.

Ще одна важлива думка: узгодженість інструментів не менш важлива за їх правильний добір. Нормативний припис, не підкріплений ресурсом на його виконання, залишиться декларацією; фінансовий стимул, що суперечить забороні в суміжній сфері, лише спантеличить тих, на кого спрямований; інформаційна кампанія, не підтримана реальними діями, підірве довіру. Тому інструменти політики слід проєктувати не поодинці, а як цілісний пакет, у якому норма, гроші, організація й переконання працюють в один бік. Неузгоджений набір інструментів — одна з найчастіших прихованих причин того, чому правильна за задумом політика не дає результату.

Тут доречно застерегти від двох поширених спрощень щодо того, як розв'язувати проблеми політики. Перше — інституційне: віра в те, що варто правильно вибудувати структуру органів, і проблеми розв'яжуться самі. Друге — нормативне: переконання, що досить написати правильні закони, які заборонять небажане й припишуть бажане. Обидва підходи не хибні, а обмежені. Структура й закони необхідні, але вони не діють автоматично: між правилом на папері й поведінкою людей стоїть безліч чинників, таких як інтереси, спроможність, культура, довіра. Тому зрілий підхід не покладається на самі лише інституційний дизайн чи нормотворчість, а зважає на реальну поведінку тих, кого політика має змінити.

Реалізація — це не автоматичне виконання ухваленого, а самостійний етап зі своїми ризиками, який недарма називають найвразливішою ланкою циклу. Між рішенням на папері й реальною зміною поведінки людей пролягає розрив, спричине-

ний браком ресурсів, спротивом виконавців, неузгодженістю дій різних органів, а часом і тим, що самі виконавці розуміють рішення інакше, ніж його автори. Тому досвідчений розробник політики проєктує реалізацію ще на стадії формування: наперед передбачає, хто, як і якими силами виконуватиме рішення і чи має він для цього повноваження та ресурси.

Чому ж політика зрештою спрацьовує або ні? Вона спрацьовує завдяки послідовним зусиллям тих, хто її реалізує, завдяки сприятливій зовнішній кон'юнктурі й завдяки відкладеним наслідкам раніше ухвалених рішень; і навпаки, вона не досягає мети, коли виходила з хибних припущень про причинно-наслідкові зв'язки, коли втрутилися непередбачені чинники або коли заплановане просто не було виконане. Особливо підступна тут помилка причинності: те, що одна подія настала після іншої, ще не означає, що вона настала внаслідок неї.

Оцінюючи наслідки реалізації, важливо не сплутати зроблене із досягнутим: збудувати лікарню ще не означає поліпшити здоров'я громади, а тому політику зрештою оцінюють за реальними змінами в житті людей, а не за переліком виконаних заходів (докладніше про розрізнення результату й наслідків — у наступній лекції). До того ж і формування, і реалізація відбуваються не в порожнечі, а в певному середовищі (соціальному, фізичному, економічному, політичному), яке годі ігнорувати: політика, доречна в одному контексті, може виявитися недієвою в іншому, а сам її продукт, утілившись, змінює середовище й породжує наступні проблеми.

Реалізація політики в сучасній державі має відповідати кільком загальновизнаним принципам належного врядування, які поділяють держави — члени ЄС і на які орієнтується Україна. Це надійність і передбачуваність, тобто правова визначеність, за якої громадяни й бізнес можуть покладатися на сталість правил; відкритість і прозорість, що робить дії влади доступними для розуміння й перевірки; підзвітність, за якої органи відповідають за свої рішення; та ефективність і результативність, тобто здатність досягати цілей розумною ціною. Ці принципи не є абстракцією: вони визначають, чи довірятиме сус-

пільство політиці й чи виконуватиме її добровільно. Політика, реалізована непрозоро, свавільно чи безвідповідально, наражається на спротив навіть тоді, коли її зміст цілком правильний.

Практика виокремлює й кілька приземленіших чинників успішного впровадження. Перший — логіка самої політики: наскільки обґрунтовано пов'язані проблема, обраний інструмент і очікуваний результат. Другий — природна співпраця тих, від кого залежить виконання: якщо ключові виконавці й заінтересовані сторони поділяють цілі політики, вона рухається наче сама собою; якщо ні, її доводиться проштовхувати силоміць, витрачаючи ресурси на подолання опору. Третій — кадрове забезпечення: наявність людей із потрібними компетентностями там, де політика реально втілюється в життя. Брак будь-якого з цих чинників перетворює навіть добре задуману політику на низку невиконаних доручень.

Корисно пам'ятати й те, що політику зрештою реалізують не абстрактні органи, а конкретні люди на місцях (інспектори, соціальні працівники, службовці центрів надання адміністративних послуг), і саме від їхніх щоденних рішень залежить, якою політика постане перед громадянином. Ці виконавці завжди мають певний простір розсуду й неминуче тлумачать загальні норми, пристосовуючи їх до конкретних ситуацій. Тому навіть бездоганно написана політика на практиці набуває тих обрисів, яких їй надають виконавці. Мудре вироблення політики зважає на це заздалегідь: робить правила зрозумілими для тих, хто їх застосовує, забезпечує їх ресурсами й навчанням і не покладає на них суперечливих чи нездійсненних вимог.

12. Оцінювання та інституційні вади циклу в Україні

Останньою стадією циклу, і водночас початком нового його витка, є оцінювання. Тут важливо розрізняти два різні за часом види роботи з впливом політики. Прогноз впливу здійснюється до впровадження рішення, коли політика ще лише проєктується, і відповідає на запитання, що ймовірно зміниться.

Оцінювання впливу здійснюється після впровадження й відповідає на запитання, що фактично змінилося (або не змінилося) і чому. Саме оцінювання розгортається на кількох рівнях, які варто розрізняти: оцінка потреб перевіряє, чи правильно від початку визначено проблему; оцінка процесу відстежує, наскільки повно й сумлінно політику реалізовано; а оцінка результатів з'ясовує, чи досягнуто цілей і які реальні наслідки настали. Ці рівні доповнюють один одного: політика може бездоганно виконуватися за процесом і все одно не давати результату, якщо в її основу покладено хибне розуміння проблеми.

Сенс усієї цієї роботи в тому, що без оцінювання не відбувається навчання на власному досвіді: цикл лишається незамкненим, а помилки повторюються з політики в політику. На жаль, саме тут, в українській практиці вироблення політики, зосереджені найсерйозніші інституційні вади, які системно фіксують Європейська Комісія та SIGMA [6]. Перша й найглибша — слабкість ролі Уряду як реального виробника політики: хоча за розроблення політики формально відповідають міністерства, значна частина законодавчих ініціатив надходить від народних депутатів, а такі законопроєкти не проходять аналізу, консультацій та оцінки впливу, що створює асиметрію й підриває якість законодавства. Друга — нерозвиненість внутрішніх процесів вироблення політики: бракує єдиних методологій, фінансові підрозділи залучають рідше за юридичні, а отже, реалістичність і фінансова обґрунтованість рішень страждають. Третя — слабка координація: центр уряду має мандат стежити за якістю політики, але не має повноважень відхиляти неякісні документи.

Перелік вад продовжують ще три. Інструменти аналізу впливу фрагментарні й нерідко дублюють одне одного, а їхня якість залишається низькою. Публічні консультації проводяться вибірково й непослідовно: депутатські законопроєкти їх взагалі оминають. І, нарешті, найслабшою ланкою залишається моніторинг: звіти зосереджуються на «виконаних діях», а не на досягнутих результатах, тож повний цикл оцінювання не замикається, а навчання політики не відбувається. Ці діагнози не є

підставою для зневіри, навпаки, вони чітко вказують напрям руху: перенести центр ваги на Уряд як виробника політики, починати з документів політики, а не з готових законопроєктів, зробити консультації обов'язковими й змістовними, а оцінювання — зорієнтованим на результат. Саме на це спрямовані такі кроки, як унормування участі громадськості [8] та ухвалення закону про публічні консультації [9], а ширшою рамкою слугують стандарти належного врядування SIGMA й вимоги наближення законодавства до європейського.

Зрештою, усе, про що йшлося в цій темі, підпорядковане одній меті — підвищенню якості урядових рішень. Уряд, який працює за логікою повного циклу, переходить від роботи із заходами й планами до роботи з проблемами, варіантами та наслідками, і його рішення набувають цілком певних рис. Вони стають зрозумілими, бо пояснюють проблему й доказовий зв'язок між обраним інструментом і очікуваним результатом; виваженими, бо спираються на аналіз альтернатив; узгодженими, бо враховують вплив на суміжні сфери; цілісними, бо вбудовані в логіку попередніх і наступних рішень; збалансованими, бо зважають на інтереси різних сторін; відкритими, бо обговорені з тими, кого стосуються; реалістичними, бо підкріплені аналізом ресурсів і ризиків; і послідовними, бо змінюються лише на підставі нового аналізу, а не за примхою кон'юнктури.

Нарешті, повнота циклу вироблення політики має пряме значення для європейської інтеграції, до якої ми ще повернемося в останній лекції нашого курсу. Наближення українського законодавства до правового доробку ЄС — це не механічне переписування директив, а їх осмислене перенесення з урахуванням проблеми, впливів і спроможності держави, тобто саме та робота, яку й передбачає повний цикл. Там, де цикл згорнуто, тобто коли норми переносять поспіхом, без аналізу впливу й консультацій, формально ухвалені правила не приживаються й лишаються на папері. Тому опанування логіки циклу є водночас і передумовою успішного руху до ЄС, а не лише внутрішньою управлінською вправою.

Підсумки теми

Отже, публічна політика — це цілеспрямований курс дій влади для розв'язання суспільної проблеми, і виробляється вона не одномоментним рішенням, а проходженням цілого циклу: від потрапляння проблеми на порядок денний через її формулювання, ухвалення рішення й реалізацію до оцінювання результатів. Стадійна модель циклу, доповнена моделями вироблення політики, — це не бюрократична формальність, а логіка дисциплінованого врядування: кожна пропущена стадія обертається згодом низькою якістю рішень, і навпаки, повне проходження циклу робить рішення зрозумілими, виваженими й реалістичними. Український досвід показує, що головні проблеми лежать не у відсутності повноважень чи структур, а в неповноті циклу — у тому, що політику часто починають з кінця, оминаючи аналіз, консультації та оцінювання. Опанувати логіку циклу означає навчитися бачити за кожним рішенням увесь його шлях; а конкретний інструментарій кожної стадії (як аналізувати проблему, формулювати цілі, зважувати варіанти й обирати найкращий) ми розглянемо в наступній лекції, присвяченій аналізу політики та ухваленню рішень.

Питання для самоперевірки

1. Розрізніть три значення слова «політика» — polity, politics і policy. Чому саме policy є предметом цієї теми і як це значення пов'язане з поняттям суспільної проблеми?

2. Наведіть класичні визначення публічної політики (Дай, Андерсон, Ейстон, Роуз, Дженкінс). Чому бездіяльність влади теж є політикою і як це впливає на аналіз?

3. Що таке політичний цикл і з яких п'яти стадій він складається? Чому цикл є евристикою, а не буквальним описом, і яке ключове запитання має кожна стадія?

4. Схарактеризуйте основні моделі вироблення політики (інституційну, раціональну, інкрементальну, групову, елітну, системну). Чому жодна з них не є повною і навіщо управлінцеві знати їх усі?

5. У чому суть інкременталізму Ліндблома та обмеженої раціональності Саймона? Які сильні й слабкі сторони покрокового вироблення політики?

6. Як проблема потрапляє на порядок денний і чому звідти зникає? Поясніть різницю між системним та інституційним порядком денним і розкрийте цикл уваги Даунса.

7. Опишіть модель «трьох потоків» і «вікон можливостей» Кінгдона. Який практичний висновок вона дає аналітикові?

8. Навколо яких чотирьох складових центрується зміст політики? Чому цілі мають бути результатом аналізу, а не побажанням? Розкрийте типи урядових документів і правило «починати з документів політики».

9. Розкрийте розмежування ролей у виробленні політики та поясніть принцип «нічого для нас без нас». Хто такий замовник аналізу і якими трьома рисами він має володіти?

10. У чому полягає роль Уряду у формуванні політики в Україні? Що дає функціональне структурування політики за сферами і чому політика первинна щодо структури органів?

11. Назвіть чотири групи інструментів реалізації політики та поясніть різницю між результатом і наслідками (output та outcome). Які інституційні вади українського вироблення політики фіксують SIGMA та Європейська Комісія і як їх долати?

12. Розкрийте українську механіку вироблення політики: роль Міністерства економіки у стратегічному плануванні, підготовку державних і регіональних програм, програмно-цільовий метод фінансування та процедуру ухвалення регуляторних актів. Чому регуляторна процедура є прикладом повного циклу політики?

13. Що таке лобіювання і чому його врегульовують? Розкрийте суть Закону «Про лобіювання» та Реєстру прозорості й порівняйте український підхід із міжнародними практиками.

14. Схарактеризуйте методики стратегічного планування та аналізу (SMART, OKR, SWOT, OSINT та інші) і їх застосування в публічному управлінні. Яка засторога супроводжує використання таких методик?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть одну суспільну проблему у сфері державної політики, з якою ви безпосередньо працюєте або яку добре знаєте, і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу покажіть, як ця проблема потрапила (або не потрапила) на порядок денний влади: що стало поштовхом, на якому щаблі порядку денного вона перебуває, чи простежується щодо неї цикл уваги. Далі співвіднесіть чинну політику з логікою повного циклу: чи виробляли її через документ політики, чи одразу через закон або постанову; чи аналізувалися варіанти й впливи; чи проводилися консультації із заінтересованими сторонами. Потім визначте, які інструменти (нормативні, фінансові, організаційні, інформаційні) застосовано і наскільки вони узгоджені між собою, а також розрізніть досягнутий результат і реальні наслідки. Наприкінці оцініть, чи замкнено цикл оцінюванням, і сформулюйте одну конкретну зміну, яка підвищила б якість цієї політики. Аналіз має спиратися на ваш досвід і конкретні приклади. Загальні твердження без прикладів не приймаються.

Список джерел до теми

1. Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. Київ : Основи, 1999.

2. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції і практика / пер. з англ. Київ : Основи, 1998.

3. Dye T.R. Understanding Public Policy. Boston : Pearson, 2017.

4. Lindblom C.E. The Science of "Muddling Through" // Public Administration Review. 1959. Vol. 19, No. 2. P. 79–88. DOI: 10.2307/973677.

5. Kingdon J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston : Little, Brown, 1984.

6. Принципи державного управління / SIGMA (OECD). Париж : OECD Publishing. DOI: 10.1787/7f5ec453-en.

7. Регламент Кабінету Міністрів України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п.

8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.

9. Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20.

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.

11. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.

12. Тертичка В.В. Стратегічне управління : підручник. Київ : К.І.С., 2017. — 932 с.

13. Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20.

ЛЕКЦІЯ 7
АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ Й УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

У попередній темі ми розглянули публічну політику як процес — цикл, яким вона рухається від проблеми до результату. Тепер зосередимося на ремеслі, що живить цей процес зсередини, — на аналізі політики та ухваленні рішень. Ця тема чи не найпрактичніша в курсі: ми крок за кроком пройдемо весь цикл аналізу — від визначення проблеми, формулювання цілей і вивчення заінтересованих сторін через напрацювання варіантів і критеріїв вибору до прогнозу впливу, підготовки аналітичного документа й донесення поради. Окремо розглянемо, хто здійснює аналіз в українській системі публічного управління і як вбудувати аналітичне мислення у щоденну роботу службовця.

1. Що таке аналіз політики: порада, а не рішення

Почнемо з визначення: аналіз політики — це підготовка обґрунтованої поради для того, хто ухвалює рішення. Ключове слово тут — порада. Аналітик не ухвалює рішень і не несе за них політичної відповідальності. Його завдання — дати суб'єкту, який вирішує, ясну, чесну й корисну картину проблеми та можливих способів її розв'язання, щоб вибір був свідомим, а не випадковим. Розмежування цих двох ролей (аналітика, що радить, і суб'єкта, що вирішує) є засадничим, і плутати їх не можна: щойно аналітик починає нав'язувати рішення, він втрачає неупередженість, а щойно політик підмінює аналіз власним переконанням, рішення втрачає обґрунтованість.

Щоб не заплутатися, варто одразу відрізнити аналіз політики від споріднених, але інших занять. Політичний аналіз має справу з боротьбою за владу: він прогнозує перебіг виборів,

розстановку сил, поведінку політичних гравців. Аналіз для політики — це, по суті, обстоювання наперед обраної позиції, добір аргументів на її користь, тобто робота радше адвоката, ніж експерта. А власне аналіз політики (*policy analysis*) — це неупереджене дослідження суспільної проблеми та можливих варіантів її розв'язання задля обґрунтованого вибору. Саме останнє й становить предмет цієї теми. Різниця не педантична: аналітик, який непомітно для себе зісковзує в обстоювання завчасно вподобаного рішення, перестає бути аналітиком і стає лобістом, хай навіть із добрими намірами.

Аналіз політики має кілька характерних рис, які визначають його стиль. Він прикладний — спрямований не на здобуття знання заради знання, а на конкретне рішення. Він орієнтований на замовника — відповідає на запитання того, хто його замовив, у зрозумілій для нього формі та в потрібний строк. Він міждисциплінарний — поєднує економіку, право, соціологію, управління, бо реальні проблеми не вкладаються в межі однієї науки. І він завжди здійснюється в умовах обмежень: браку часу, неповноти інформації, скромних ресурсів. Саме тому аналіз політики не претендує на вичерпну істину, він працює в межах того, що Герберт Саймон назвав обмеженою раціональністю [5], прагнучи не ідеального, а достатньо доброго й вчасного рішення.

Попри всі ці обмеження, аналіз має один непоступливий принцип, який Аарон Вілдавскі влучно назвав «казати правду владі» [9]. Цінність аналітика полягає не в тому, щоб сказати замовникові приємне, а в тому, щоб сказати йому правду, навіть незручну, навіть таку, що суперечить його сподіванням. Аналітик, який підлаштовує висновки під очікування начальства, шкідливіший за відсутність аналізу взагалі, бо створює ілюзію обґрунтованості там, де її немає. Уся професійна гідність цього ремесла тримається на готовності чесно показати, що одні варіанти кращі за інші, а деякі бажані рішення просто не спрацюють.

Зрештою, весь аналіз політики можна звести до пошуку відповіді на три прості запитання: що робити з проблемою, як

саме це робити і (найважливіше!) — чому саме так, а не інакше. Перші два запитання стосуються змісту рішення, третє — його обґрунтування. Політика, яка не може відповісти на третє запитання, не є результатом вибору; вона є звичкою, наслідуванням або свавіллям. Аналіз політики і є тим ремеслом, що дає змогу відповісти на всі три запитання чесно й доказово, перетворюючи ухвалення рішення з інтуїтивного пострілу навмання на свідомий, обґрунтований вибір. Далі ми крок за кроком розглянемо, як саме це робиться.

Варто наголосити й на тому, що аналіз політики — це прикладна, а не академічна діяльність, і різниця між ними принципова. Академічне дослідження прагне нового знання, може тривати роками й адресоване фаховій спільноті; аналіз політики прагне корисного рішення, обмежений жорсткими строками й адресований конкретному замовникові, який має діяти. Академічний текст можна писати мовою науки, натомість аналітичний документ мусить бути зрозумілим тому, хто не є фахівцем у предметі. Аналітик, який пише звіт так, ніби це наукова стаття, схибив у головному, а саме у призначенні своєї роботи. Це не означає, що аналіз поверховий. Це означає, що глибина в ньому служить дії, а не сама собі.

Насамкінець варто сказати, навіщо все це потрібно ширше. Аналіз політики є однією з підвалин доказового врядування — такого, у якому рішення спираються на розум і свідчення, а не на здогад, звичку чи тиск. Він не робить політику аполітичною, адже цінності й вибір нікуди не зникають, проте робить її чеснішою, бо змушує відкрито назвати проблему, показати варіанти й пояснити, чому обрано саме цей. У демократичному врядуванні це має особливу вагу: аналіз, оприлюднений і зрозумілий, дає громадянам змогу побачити логіку влади й посперечатися з нею по суті, а не лише довіряти чи не довіряти. Тому опанування аналізу політики є не вузькою фаховою навичкою, а внеском у якість самої демократії.

2. Аналітик і його позиція

Робота аналітика розгортається в полі постійної напруги між трьома зобов'язаннями, і те, як він їх зважує, визначає його професійну позицію. Перше зобов'язання — аналітична доброчесність: обов'язок перед істиною, перед фактами й коректністю висновків. Друге — відповідальність перед замовником: аналітик працює на конкретного клієнта й має служити його законним потребам. Третє — відданість власним уявленням про суспільне благо: аналітик не бездушний калькулятор, він має совість і цінності. Ці три зобов'язання нерідко тягнуть у різні боки, і залежно від того, якому з них аналітик надає перевагу, він постає то безстороннім експертом, то адвокатом замовника, то захисником певної справедливої, на його думку, справи. Зрілість полягає не в тому, щоб раз і назавжди обрати одну роль, а в тому, щоб усвідомлювати цю напругу й чесно її балансувати.

Наріжним каменем усього є аналітична доброчесність. Хоч би на кого працював аналітик, він не має права фальсифікувати дані, приховувати незручні факти чи підганяти розрахунки під бажаний висновок. А тиск у цей бік трапляється часто: замовник нерідко хоче почути підтвердження вже ухваленого рішення, а не чесну оцінку. Тут аналітик стоїть перед вибором, від якого залежить його професійна честь: піддатися й перетворити аналіз на прикрасу наперед визначеного рішення, чи втримати позицію. Правило просте й безкомпромісне: можна не сказати всього, але не можна сказати неправду. Аналітик, який одного разу поступився й підтасував висновки, знецінює не лише конкретну роботу, а й саму довіру до аналізу як інструмента.

Добрий аналітик відрізняється від посереднього не лише доброчесністю, а й чутливістю, живим зв'язком із тією сферою, яку він аналізує. Аналіз, зроблений виключно за письмовим столом, із самих лише документів і статистики, майже завжди хибує на відірваність від реальності. Тому досвідчений аналітик підтримує мережі контактів, спілкується з практиками й тими, кого проблема безпосередньо стосується, пра-

цює в команді, де різні погляди врівноважують один одного. Іноді розрізняють аналітика, який лише збирає факти, і аналітика зрілого, який на підставі фактів виробляє й обстоює обґрунтовані ідеї. Саме друге, а не механічне нагромадження даних, і є справжнім аналізом: факти без осмислення мертві, а осмислення без фактів безпідставне.

Найгостріша ситуація виникає тоді, коли зобов'язання перед істиною вступає у відкритий конфлікт із волею замовника, тобто коли аналітик переконаний, що рішення хибне або й шкідливе, а замовник наполягає на своєму. Теорія описує кілька щаблів реагування на таку колізію. Спершу — голос: відкрито висловити незгоду, навести аргументи, спробувати переконати. Якщо це не діє — можливий ультиматум або відмова братися за роботу, що суперечить сумлінню. Крайнім заходом є вихід зі справи, а в найтяжчих випадках, коли йдеться про серйозну шкоду суспільству, — оприлюднення. Проте останній крок обкладений суворими застереженнями: він виправданий лише тоді, коли шкода справді велика, коли вичерпано внутрішні шляхи впливу і коли аналітик має тверді докази. Це не буденний інструмент, а винятковий, бо зловживання ним підриває саму можливість довірливої роботи.

Нарешті, зрілий аналітик уникає ще однієї спокуси — передчасно закритися на одному-єдиному розумінні проблеми чи одному вподобаному рішенні. Він свідомо залишає собі простір для маневру: тримає в полі зору кілька формулювань проблеми, кілька варіантів, готовий переглянути висновки, якщо цього вимагають нові дані. Ця внутрішня відкритість не є нерішучістю; навпаки, вона є ознакою інтелектуальної чесності, яка розуміє, що складні проблеми рідко мають одне очевидне розв'язання. Саме з такої позиції — доброчесної, чутливої, відкритої й водночас твердої в головному — і починається якісний аналіз.

Крайнощі, яких аналітик має уникати, добре видно на двох протилежних постатях. Одна — бездушний технік, який ховається за розрахунками, вдає, ніби цінності його не обходять, і механічно обслуговує будь-яке замовлення, не питаючи про йо-

го наслідки для людей. Друга — затятий обстоювач, який так захопився власним уявленням про добро, що перестав чути аргументи проти й перетворив аналіз на проповідь. Обидві постаті по-своєму зраджують ремесло: перша — байдужістю до суті, друга — втратою неупередженості. Здоровий шлях пролягає між ними: аналітик не приховує, що має цінності, але підпорядковує їх чесному розглядові фактів, готовий змінити думку, якщо аналіз того вимагає.

Стосунки аналітика й замовника є серцевиною всієї справи, і будувати їх варто на ясності від самого початку. Замовник має бути компетентним у сфері, заінтересованим у чесній відповіді й спроможним втілити рекомендації; а аналітик має розуміти, чого замовник насправді потребує, а не лише те, що він проголошує. Найгірше, що може статися, — це мовчазна розбіжність, коли аналітик думає, що досліджує одну проблему, а замовник чекає відповіді на зовсім іншу. Тому відверта розмова про очікування на початку вартує більше, ніж найдосконаліший аналіз наприкінці: вона убезпечує обох від марної роботи й закладає ту довіру, без якої порада, хай яка слушна, залишиться непочутою.

3. Цикл аналізу політики

Подібно до того, як вироблення політики має свій цикл, аналіз політики має власну внутрішню послідовність кроків — цикл аналізу. Він розгортається так: спершу аналітик точно визначає проблему; потім, спираючись на це визначення, формулює цілі; з'ясовує коло заінтересованих сторін; напрацьовує варіанти дій; встановлює критерії, за якими їх порівнюватиме; оцінює й зіставляє варіанти за цими критеріями; на цій підставі формулює обґрунтовану рекомендацію; прогнозує ймовірні наслідки обраного варіанта; і, нарешті, доносить пораду до того, хто ухвалює рішення. Цей ланцюг і є ремеслом аналітика, розкладеним на осяжні операції. Один із класичних його викладів — відома «вісімкова стежка» Юджина Бардаха [10], що впорядковує аналіз у вісім послідовних кроків від визначення проблеми до розповіді про результат.

Через увесь цей цикл проходить одна наскрізна вимога, яку варто назвати ланцюгом відповідності: проблема, замовник, мета й альтернативи мають узгоджуватися між собою. Мета повинна прямо випливати з проблеми, а не жити власним життям; варіанти мають бути спрямовані саме на досягнення цієї мети, а не бути набором привабливих, але недоречних ідей; а вся робота має відповідати реальним потребам і можливостям замовника. Розрив у будь-якій ланці цього ланцюга знецінює весь аналіз: блискуче опрацьовані варіанти, що ведуть не до тієї мети, або досконало сформульована мета, що не відповідає справжній проблемі, — усе це марна робота, хай яка вправна.

Перш ніж занурюватися в аналіз, досвідчений аналітик узгоджує із замовником своєрідну пропозицію щодо дослідження: домовляється, яку саме проблему він аналізує, у яких межах, за який час і якими ресурсами. Цей крок здається формальним, але він убезпечує від найприкрішої з невдач — коли аналітик витрачає тижні на бездоганне розв'язання не тієї проблеми, яка насправді турбувала замовника. Чітке попереднє порозуміння щодо предмета й меж аналізу економить згодом і час, і зусилля, і взаємну довіру.

Важливо усвідомлювати, що цикл аналізу лише на схемі виглядає прямою лінією; насправді він ітеративний, тобто передбачає повернення назад. Напрацьовуючи варіанти, аналітик нерідко виявляє, що проблему сформульовано неточно, і повертається до її переосмислення; оцінюючи наслідки, помічає, що проґавив важливу заінтересовану сторону, і доповнює аналіз. У цьому русі туди й назад немає нічого хибного. Навпаки, готовність переглянути ранні висновки в світлі пізніших відкриттів є ознакою сумлінної роботи. Тому наведену далі послідовність розділів варто сприймати не як жорсткий конвеєр, а як логічну карту, якою аналітик користується гнучко, повертаючись до попередніх кроків щоразу, коли цього вимагає справа.

Окремою, хоч і недооціненою, частиною аналітичного ремесла є вміння представити аналіз, переконати замовника, що дослідження варте його часу й довіри. Пропозиція щодо ана-

лізу, яку аналітик подає на початку, по суті є коротким планом: вона окреслює, яку проблему він досліджуватиме, чому це важливо, яких результатів очікувати, скільки часу й ресурсів це потребуватиме. Добре складена пропозиція не лише впорядковує майбутню роботу, а й від початку налаштовує замовника на те, що він отримає не готове потакання, а чесний аналіз. Аналітик, який знехтував цим кроком, ризикує або взятися не за ту проблему, або наприкінці почути, що його висновків ніхто не чекав.

4. Визначення проблеми — серце аналізу

Якщо в усьому аналізі виокремити один найважливіший крок, то це, поза сумнівом, визначення проблеми. Тут діє золоте правило: добре сформульована проблема — наполовину розв'язана, а неправильно визначена — прирікає на поразку весь подальший аналіз, хоч би яким майстерним він був. Причина проста: усе, що йде далі — цілі, варіанти, критерії — випливає з того, як окреслено проблему. Помилка на цьому кроці не виправляється на наступних, вона лише розростається. Тому досвідчений аналітик не шкодує на визначення проблеми часу, який недосвідченому здається змарнованим, бо знає, що саме тут вирішується доля всієї роботи.

Найголовніше й найважче для засвоєння полягає в тому, що проблема — це не об'єктивний факт, а тлумачення факту. Одну й ту саму ситуацію можна побачити як зовсім різні проблеми, і кожне бачення тягне за собою свій набір рішень. Скажімо, черги в лікарнях можна визначити як проблему браку лікарів, або браку коштів, або поганої організації запису, або надмірного попиту через хвороби, яким можна було б запобігти, і кожне з цих визначень поведе аналіз у зовсім інший бік. Деніел Стоун влучно показав, що визначення проблеми завжди є актом тлумачення, а не простого спостереження, і що за різними формулюваннями стоять різні цінності та інтереси [4]. Із цього випливає застерога: беручись за проблему, аналітик

має свідомо перебрати кілька її можливих визначень, а не хапатися за перше-ліпше чи за те, що йому підказали.

Щоб визначити проблему точно, аналітик з'ясовує кілька речей. По-перше, чия це проблема, хто є її носієм, кого вона безпосередньо зачіпає й від чийого імені ставиться. По-друге, він відрізняє симптоми від самої проблеми та від її причин: черга — це симптом, брак лікарів — можлива причина, а власне проблема — це розрив між тим, яким має бути доступ до лікування, і тим, яким він є. По-третє, він окреслює масштаб: кого й скільки людей проблема стосується, на якій території, як довго вона триває, чи є вона новою, чи давньою. Без такого прояснення проблема залишається туманною, а туманну проблему неможливо ані виміряти, ані розв'язати.

Особливо плідним є погляд на проблему як на наслідок чинної політики. Суспільні проблеми рідко виникають із порожнечі. Частіше вони є результатом того, що ринок сам не впорався (це так звані неспроможності ринку — монополії, зовнішні ефекти, брак суспільних благ, нерівний доступ до інформації), або того, що попереднє втручання влади виявилося невдалим (неспроможності самої влади). Розрізнити ці джерела вкрай важливо, бо від цього залежить, чи виправдане нове втручання взагалі: якщо проблема породжена невдалою попередньою політикою, то новий, ще потужніший її варіант може лише поглибити біду. Тому, перш ніж проєктувати розв'язання, аналітик питає: а чи не є сама проблема витвором того, що ми вже робимо?

Нарешті, варто знати найпоширеніші помилки у визначенні проблем, щоб їх уникати. Найпідступніша — це визначати проблему як відсутність певного рішення: сказати «проблема в тому, що немає закону X» чи «немає окремого органу Y» означає непомітно нав'язати одне-єдине рішення ще до аналізу, зробивши його зайвим. Так само хибно окреслювати проблему надто широко, коли вона стає неосяжною й некерованою, або надто вузько, коли з поля зору випадають справжні причини. Часто плутають симптом із проблемою, а проблему з її причинами. Ще небезпечнішими є свідомі маніпуляції, коли проблему навмисне формулюють так, щоб зумовити на-

перед вигідне комусь рішення. Розпізнавати таке підроблене формулювання й повертати аналіз до чесного, неупередженого опису проблеми — один із найважливіших обов'язків аналітика, бо саме тут найлегше і найнепомітніше спрямувати всю подальшу роботу в потрібний комусь бік.

Щоб схопити проблему повно, корисно розглянути її за кількома вимірами. Перший — зміст: у чому саме полягає незадовільний стан. Другий — масштаб: скільки людей і яку територію він охоплює, яку частку населення зачіпає. Третій — час: коли проблема виникла, чи загострюється вона, чи вщухає, наскільки вона нагальна. Четвертий — новизна: чи стикалися ми з нею раніше, чи вона безпрецедентна. П'ятий — причинність: що її породжує. І шостий — носій: хто вважає це проблемою і для кого вона є проблемою. Пройшовши проблему за всіма цими вимірами, аналітик перетворює туманне занепокоєння на чіткий, придатний для роботи опис.

Ознакою добре сформульованої проблеми є те, що вона піддається перевірці й вимірюванню, не містить у собі прихованого рішення й лишає простір для різних відповідей. Формулювання на кшталт «бракує коштів на галузь» одразу підказує єдине рішення — дати грошей — і закриває решту шляхів, тоді як формулювання «результати галузі не відповідають вкладеним у неї ресурсам» відкриває значно ширше коло розв'язань. Тому, відточуючи опис проблеми, аналітик щоразу питає себе: чи не сховав я у самому формулюванні відповідь, яку мав би ще довести? Чесно поставлена проблема не нав'язує рішення, а запрошує його шукати.

Проілюструймо силу правильного визначення на простому прикладі. Припустімо, громаду турбують затори на дорогах. Найлегше визначити проблему як «брак доріг», і тоді єдиним рішенням стане будівництво нових, дороге й довге. Але уважніший аналіз може показати, що затори виникають не через брак доріг, а через те, що всі їдуть в одні й ті самі години до одного центру, де зосереджено робочі місця й послуги, а громадський транспорт незручний. За такого визначення відкривається зовсім інше коло рішень — від розвитку громадського

транспорту й гнучкого графіка роботи до наближення послуг до людей — значно дешевших і дієвіших за нові дороги. Той самий факт, по-різному витлумачений, повів аналіз двома цілком різними шляхами. І саме тому на визначення проблеми не шкода жодної витраченої години.

5. Методи структурування проблеми

Визначити проблему точно допомагають спеціальні методи структурування, і володіти хоча б кількома з них корисно кожному, хто працює з політикою. Насамперед варто розрізняти проблеми добре структуровані й погано структуровані. Добре структурована проблема має ясні межі, відомі причини й піддається однозначному вимірюванню. Погано структурована — розпливчаста, багатопричинна, оповита невизначеністю, і саме такими є більшість важливих суспільних проблем. Мистецтво аналітика значною мірою полягає в тому, щоб надати погано структурованій проблемі бодай якоїсь структури, не спрощуючи її штучно, але й не залишаючи безформною.

Перший крок структурування — розпізнавання проблеми, тобто перехід від невиразного відчуття, що «щось не так», до чіткого твердження про те, у чому саме полягає розрив між бажаним і наявним. На цьому етапі корисне колективне обмірковування, так званий «мозковий штурм», коли група вільно, не критикуючи одне одного, накидає всі можливі формулювання проблеми та її причин, а вже потім їх упорядковує. Цінність такого прийому в тому, що він виводить на поверхню бачення, які поодинці легко проґавити, і застерігає від передчасного звуження проблеми до однієї звичної рамки.

Осердям структурування є аналіз причин, і тут особливо корисний образ дерева проблеми. Аналітик бере визначену проблему за стовбур, а тоді послідовно запитує «чому?», розгортаючи гілки причин, потім причин цих причин — і так углиб, аж поки не дійде до коренів, на які реально можна вплинути. Корисно розрізняти причини можливі, ймовірні та дієві: можливих причин зазвичай багато, ймовірних — менше, а дієвих,

тобто таких, які і справді породжують проблему і водночас підвладні втручанню — лише кілька. Саме на дієві причини й має бути зрештою спрямована політика; марно боротися з причинами, на які неможливо вплинути, хоч би якими важливими вони видавалися.

Серед інших методів варто згадати аналіз ієрархії причин, що впорядковує їх за рівнями й відокремлює безпосередні від глибинних, та синектику — метод аналогій, коли незнайому проблему осмислюють через порівняння зі схожою, але зрозумілішою. Корисним є й аналіз меж проблеми, який допомагає визначити, де вона починається і де закінчується, кого охоплює, а кого вже ні. Усі ці прийоми служать одній меті — не дати проблемі залишитися туманною плямою, а розкласти її на осяжні, вимірювані, придатні для роботи складові.

Наскрізне правило структурування таке: не поспішати зупинятися на одному визначенні. Досвідчений аналітик свідомо починає з кількох конкурентних формулювань проблеми, зважує кожне й лише згодом обирає те, що найточніше схоплює суть і відкриває найплідніші шляхи розв'язання. Він залишає собі простір для переосмислення, готовий повернутися до визначення проблеми, якщо подальший аналіз виявить його неточність. Ця обачність окупається сторицею: краще витратити зайвий тиждень на уточнення проблеми, ніж місяці — на бездоганне розв'язання проблеми уявної.

6. Цілі політики

Коли проблему визначено й розкладено на причини, настає черга цілей. Тут діє принцип, який ми вже проголошували в попередній темі й який тепер набуває практичного змісту: цілі політики є результатом аналізу проблеми, а не передують йому. Ціль — це не мрія й не гасло, а бажаний стан, протилежний проблемі та спрямований на усунення її дієвих причин. Якщо проблема — це розрив між бажаним і наявним, то ціль описує той бажаний край розриву, якого політика має досягти. Тому дерево цілей є, по суті, дзеркальним відображенням

дерева причин: кожній дієвій причині відповідає ціль, що на неї спрямована. Цілі, вигадані окремо від аналізу проблеми, майже завжди виявляються або недосяжними, або нерелевантними.

Корисно розрізняти цілі кінцеві й проміжні. Кінцева ціль — це власне бажаний стан, заради якого все й робиться (наприклад, зниження захворюваності); проміжні цілі — це щаблі, потрібні для її досягнення (скажімо, підвищення охоплення щепленнями чи доступності ліків). Проміжні цілі мають цінність не самі по собі, а лише як засоби досягнення кінцевих, і плутати їх небезпечно: коли засіб починають плекати як самоціль, політика збивається зі шляху. Класичний приклад — це коли кількість проведених заходів чи витрачених коштів починають вважати досягненням, забуваючи, що вони мали служити реальній зміні в житті людей.

Щоб ціль була робочою, а не декларативною, вона має відповідати кільком вимогам, які зручно запам'ятати за відомою формулою SMART: бути конкретною (***s**pecific*), вимірюваною (***m**easurable*), досяжною (***a**chievable*), доречною (***r**elevant*) й визначеною в часі (***t**ime-bound*). Конкретність не дає цілі розпливтися в загальних побажаннях; вимірюваність дає змогу згодом перевірити, чи досягнуто її; досяжність утримує від фантазій; доречність гарантує, що ціль справді спрямована на проблему; а визначеність у часі задає строк. Ціль, яка не відповідає цим вимогам, скажімо «поліпшити ситуацію в галузі» — марна, бо про неї неможливо сказати ані як її досягати, ані чи досягнуто її взагалі.

Не варто, однак, очікувати, що чіткі цілі з'являться одразу. На початку роботи вони майже завжди розпливчасті, почасти тому, що замовник не завжди готовий назвати справжні наміри, почасти тому, що самі цілі неможливо загострити, доки не проаналізовано проблему. Це нормально: ясні, вимірювані цілі є плодом аналізу, а не його передумовою, і визрівають вони поступово, у міру того, як прояснюється проблема. Аналітик, який вимагає від замовника готових чітких цілей на першій же зустрічі, ставить віз поперед коня. Мудріше — рухатися від проблеми до цілей, дозволяючи їм набувати чіткості разом із поглибленням розуміння.

Практики нерідко послуговуються простою рамкою для роботи з цілями, яку описують як послідовність «ціль — реальність — можливості — воля»: спершу окреслюють бажаний стан, потім чесно описують теперішній, далі перебирають можливі шляхи від одного до іншого й нарешті визначають готовність діяти. Ця рамка корисна тим, що не дає перескочити від мрії про ціль одразу до улюбленого рішення, оминувши тверезу оцінку дійсності та перебір можливостей. Цілі до того ж бувають різних рівнів (стратегічні й тактичні, довго- та короткострокові), і аналітик має стежити, щоб дрібніші цілі працювали на більші, а не жили власним життям, відриваючись від головного задуму.

Особлива вимога до цілей — вимірюваність, і на ній варто спинитися окремо, бо саме її найчастіше нехтують. Ціль, яку неможливо виміряти, перетворює всю подальшу роботу на здогад: не знаючи, як виглядатиме успіх у цифрах, ми не зможемо ні спрогнозувати наслідки, ні згодом оцінити, чи досягнуто мети. Тому до кожної цілі аналітик добирає показники, тобто конкретні величини, зміна яких засвідчить рух до неї. Важливо, щоб показники справді відображали суть цілі, а не лише те, що легко порахувати: спокуса підмінити важливе вимірюваним є однією з підступних пасток аналізу. Класичний приклад — коли замість здоров'я населення міряють кількість відвідувань лікаря, а замість якості освіти — кількість виданих дипломів: порахувати легше, але за цифрами губиться сама ціль.

7. Заінтересовані сторони (стейкхолдери)

Жодна політика не діє в безлюдному просторі. Вона зачіпає людей, а люди мають інтереси й здатні відповідати. Тому невіддільною частиною аналізу є вивчення заінтересованих сторін (або стейкхолдерів), тобто всіх, кого політика стосується або хто здатний на неї вплинути. Корисно розрізняти два різновиди причетності. Одні заінтересовані сторони зазнають впливу політики — це ті, чиє життя вона змінює, отримувачі,

платники, ті, кого зачіпають нові правила. Інші самі впливають на політику — це ті, хто має ресурси, повноваження чи авторитет, щоб просунути її або заблокувати. Часто одні й ті самі люди належать до обох груп водночас, і саме вони заслуговують найпильнішої уваги.

Аналіз заінтересованих сторін починається з їх виявлення (хто вони?), а триває їх класифікацією за кількома ознаками: яку позицію вони обіймають щодо політики (підтримують, протидіють, байдужі), наскільки сильний у них інтерес і наскільки великий вплив. Зіставлення інтересу й впливу дає просту, але потужну карту: сторони з великим впливом і сильним інтересом потребують безпосередньої взаємодії; впливові, але байдужі — уваги, щоб не перетворилися на противників; зацікавлені, але слабкі — підтримки, щоб їхній голос було почуто. Ця карта допомагає аналітикові не розпорошувати зусиль, а зосередитися там, де взаємодія справді важлива.

Особливо корисно скласти своєрідну політичну карту проблеми. Це означає уявити, як різні сторони сприймають саму проблему та які позиції обіймають щодо можливих рішень. Нерідко з'ясовується, що сторони по-різному бачать навіть те, у чому полягає проблема, не кажучи вже про способи її розв'язання. Така карта окреслює зони можливого консенсусу, поля неминучого компромісу та можливі коаліції, а водночас застерігає, звідки чекати найзапеклішого спротиву. Європейська практика виробила для цього доволі формалізовані методики, але сутність їх проста: перш ніж пропонувати рішення, зрозумій, хто його підтримає, хто чинитиме опір і чому.

Урахування заінтересованих сторін — це не лише технічний прийом, а й вимога, що має глибше, демократичне підґрунтя, виражене відомою формулою «нічого для нас без нас». Політика, вироблена без залучення тих, кого вона стосується, програє двічі. На стадії аналізу вона втрачає знання, яке мають лише самі носії проблеми, а саме: їхнє бачення, досвід, розуміння того, що спрацює, а що ні. А на стадії втілення вона наражається на спротив, бо люди неохоче виконують те, до чого їх не залучали. Тому змістовні консультації із заінтересовани-

ми сторонами є не поступкою й не формальністю, а джерелом і кращого аналізу, і легшого втілення; аналітик, який ними нехтує, обкрадає власну роботу.

Серед заінтересованих сторін корисно розрізняти тих, хто формує думку про проблему, і тих, від чиєї поведінки залежить успіх політики. Перші — це носії поглядів: експерти, лідери думок, медіа, які впливають на те, як суспільство сприймає проблему й можливі рішення. Другі — носії поведінки: ті, чиї щоденні дії політика має змінити, від чиєї згоди чи спротиву залежить, чи спрацює вона на практиці. Політика, яка завоювала прихильність перших, але не врахувала других, ризикує здобути схвалення на словах і провал у справах. Тому аналітик тримає в полі зору обидві групи: одних треба переконати, з іншими — домовитися.

Знаючи заінтересовані сторони, аналітик має ще й належним чином з ними взаємодіяти, а не просто взяти їх до відома. Форми взаємодії різняться за глибиною: від простого інформування, коли сторонам лише повідомляють про намір, через консультування, коли їхню думку запитують і зважають на неї, до спільного вироблення рішення, коли вони стають повноправними співавторами. Рівень взаємодії варто добирати за вагою питання й за роллю сторони: із тими, від кого залежить виконання, доречно радитися завчасно й змістовно, а не ставити їх перед готовим фактом. Змістовні консультації до того ж мають властивість поліпшувати сам аналіз: заперечення й сумніви, висловлені вчасно, рятують від помилок, які інакше виявилися б аж під час провальної реалізації.

8. Варіанти політики

Маючи чітко визначену проблему й обґрунтовані цілі, аналітик переходить до серцевини свого ремесла, тобто напрацювання варіантів, або, як їх ще називають, альтернатив. Варіант — це цілісний спосіб досягнення поставлених цілей, і сенс роботи з варіантами в тому, що політика завжди є вибором між кількома можливостями, а не єдиним «правильним» рішенням,

яке лишається тільки втілити. Тому справжній аналіз ніколи не задовольняється одним варіантом: пропонувати одне-єдине рішення означає позбавляти замовника вибору, а отже, і власне аналізу. Варіанти мають бути реальними, зіставними між собою й досить відмінними, щоб між ними був справжній, а не позірний вибір.

Звідки беруться варіанти? Джерел багато, і вправний аналітик користується всіма. Найперше — чинна або попередня практика самої держави та досвід інших країн і регіонів, де схожі проблеми вже розв'язували. Далі — видозміни й комбінації відомих підходів, коли елементи різних рішень поєднують у нове ціле. Корисними виступають експертні середовища, аналітичні центри, самі заінтересовані сторони, які нерідко підказують несподівані ходи. Незамінним залишається й колективне обмірковування, вільне генерування ідей без передчасної критики. А для складних випадків цінні так звані «пілотні проєкти», що являють собою спробу випробувати варіант у малому масштабі, перш ніж поширювати його на всіх.

Хоч би скільки варіантів народилося, серед них обов'язково має бути один особливий — збереження наявного стану (status-quo), тобто відмова від нових дій. Цей варіант «нічого не змінювати» слугує тлом, відносно якого оцінюють усі інші: адже якщо жоден із запропонованих кроків не кращий за бездіяльність, то втручатися немає сенсу. Пам'ятати про нього важливо ще й тому, що будь-яке втручання має свою ціну й свої ризики, а тому тягар доведення лежить на тих, хто пропонує діяти, а не на тих, хто пропонує зачекати. Практика показує, що розумний набір для порівняння — це зазвичай три-чотири варіанти: збереження наявного стану, один-два помірковані, нарощувальні кроки й один сміливіший, радикальніший підхід.

Формулюючи варіанти, варто дотримуватися кількох правил, які відрізняють робочу альтернативу від порожньої декларації. Варіант має бути конкретним — зрозуміло, що саме, хто й якими засобами робить. Він має бути здійсненним — не суперечити наявним ресурсам, повноваженням і межам можливого. Він має бути відмінним від інших — інакше вибір стає ілюзор-

ним. І він має бути повним — охоплювати не лише сам захід, а й спосіб його втілення. Поширена вада недосвідченого аналізу — коли під виглядом кількох варіантів пропонують по суті одне рішення в трьох формулюваннях або поряд із серйозним варіантом ставлять два свідомо слабких, щоб на їхньому тлі бажане рішення виглядало безальтернативним. Чесний аналіз пропонує варіанти, між якими справді є що обирати.

Джерела варіантів корисно уявляти як своєрідні ресурсні центри, до яких аналітик звертається по ідеї: це і власні структури держави з їхнім досвідом, і персонал, що працює з проблемою щодня, і зовнішні експертні середовища, і практика інших країн, і сама можливість видозмінювати та поєднувати вже відомі підходи. Небезпечними є дві крайнощі. Замало варіантів — і вибір стає фіктивним, а аналіз вироджується в обґрунтування єдиного заздалегідь наміченого рішення. Забагато варіантів — і аналіз тоне в неозорому переліку, який неможливо як слід опрацювати. Тому вправність полягає в тому, щоб згенерувати якнайширше коло ідей, а тоді відібрати з них кілька справді відмінних і вартих докладного розгляду.

9. Критерії вибору й ухвалення рішення

Коли варіанти напрацьовано, постає головне запитання аналізу: який із них обрати? Порівнювати варіанти навмання неможливо. Потрібні спільні мірила, за якими їх зіставляють. Такі мірила називають критеріями. Критерій — це властивість, за якою ми оцінюємо, наскільки кожен варіант наближає нас до мети й якою ціною. Без чітко визначених критеріїв вибір перетворюється на змагання вражень і симпатій, натомість із критеріями він стає прозорим і доказовим, бо кожен бачить, за що саме один варіант визнано кращим за інший. Тому визначення критеріїв — не технічна дрібниця, а момент, коли в аналіз відкрито закладаються цінності: адже сам добір критеріїв уже відображає те, що ми вважаємо важливим.

Теорія аналізу політики виробила усталений набір критеріїв, з яких аналітик добирає доречні для конкретного випадку.

Результативність показує, наскільки повно варіант досягає мети — розв'язує проблему. Ефективність зіставляє досягнутий результат із витраченими ресурсами, відповідаючи на запитання, чи не можна досягти того самого дешевше. Адекватність оцінює, чи справді розв'язання проблеми поліпшує стан справ, а не породжує нових бід. Справедливість перевіряє, як варіант розподіляє вигоди й тягарі між різними групами — чи не виграють одні коштом інших. Відповідність вимірює, наскільки рішення відповідає реальним потребам і вподобанням тих, кого воно стосується. А політична та адміністративна здійсненність оцінює, чи можливо цей варіант ухвалити й виконати в наявних умовах. Ці критерії детально розробив, зокрема, Вільям Данн [3], і саме вони становлять робочий інструментарій оцінювання.

Щоб зробити зіставлення наочним, аналітики послуговуються матрицею рішень — таблицею, у якій рядками є варіанти, стовпцями критерії, а на перетині — оцінка кожного варіанта за кожним критерієм. Така матриця не ухвалює рішення за аналітика, але робить порівняння прозорим: одразу видно, який варіант сильний, а який слабкий і в чому саме. За потреби критеріям надають різної ваги, відображаючи їхню відносну важливість, адже, скажімо, справедливість в одній політиці важить більше, ніж дешевизна, а в іншій — навпаки. Головне тут — чесність: ваги й оцінки мають відображати справжні судження, а не бути підігнаними так, щоб «переміг» наперед уподобаний варіант.

Окремої згадки заслуговують два споріднені способи зважування витрат і вигід. Аналіз витрат і вигід намагається виміряти всі наслідки варіанта (і бажані, і небажані) у спільних, зазвичай грошових одиницях, щоб побачити чистий виграш. Аналіз витратної результативності застосовують тоді, коли результат виміряти в грошах важко: тоді фіксують потрібний рівень результату й шукають варіант, що досягає його найдешевше, або, навпаки, фіксують бюджет і шукають варіант, що дає за ці кошти найбільший результат. Обидва підходи корисні, але жоден не всесильний: вони добре впораються з тим, що під-

дається виміру, і мовчать про те, що виміряти складно. А якраз найважливіше в політиці, як-от справедливість чи людська гідність, погано вкладається в цифри.

І тут варто чесно визнати межу аналізу. Матриця, критерії, розрахунки готують вибір, роблять його обґрунтованим і прозорим, але не роблять його автоматичним. Остаточне рішення завжди залишається за уповноваженим суб'єктом і завжди має ціннісний, а отже, політичний вимір: різні люди, дивлячись на ту саму матрицю, можуть надати перевагу різним критеріям і дійти різних висновків. Аналітик не повинен ані ховатися за цифрами, вдаючи, буцімто вони вирішують самі, ані підмінювати собою того, хто вирішує. Його завдання — зробити вибір максимально свідомим: показати, який варіант за якими критеріями кращий, чим доведеться поступитися в кожному разі, і які цінності стоять за кожним рішенням. А обрати й відповісти за вибір має той, кому це належить за правом.

Критерій справедливості заслуговує на окрему увагу, бо він найскладніший і найчастіше обділений. Справедливість буває різною: горизонтальною, коли однакове ставлення до тих, хто перебуває в однаковому становищі; вертикальною, коли різне ставлення до тих, хто в різному становищі, скажімо, більша підтримка тим, хто більше її потребує; і навіть міжпоколінневою, коли зважають на інтереси тих, хто житиме після нас. Політика, ефективна за всіма іншими критеріями, але несправедлива, наражається на спротив і зрештою підриває довіру до влади. Тому аналітик не має права мовчазно приносити справедливість у жертву дешевизні чи зручності. Він зобов'язаний зробити цей вибір видимим для того, хто ухвалює рішення.

Іноді, добираючи варіант, зважають і на суто практичну стратегію дії. Часом розумно почати з невеликого, але швидкого й помітного успіху, який зміцнить довіру й підготує ґрунт для складніших кроків. Часом, навпаки, вигідніше об'єднати кілька заходів в один пакет, щоб виграш одних груп урівноважив втрати інших і полегшив ухвалення. Такі міркування не замінюють аналізу за критеріями, але доповнюють його розумінням того, що навіть найкраще рішення потрібно ще й

провести через реальний світ інтересів і обставин, а це вимагає стратегії, а не лише розрахунку.

Особливого практичного значення набувають два критерії здійсненності, про які недосвідчені аналітики часто забувають. Політична здійсненність питає, чи можливо ухвалити цей варіант у наявній розстановці сил: чи знайде він підтримку тих, від кого залежить рішення (наприклад, народних депутатів), чи не наразиться на нездоланний спротив впливових груп (наприклад, галузевих асоціацій). Адміністративна здійсненність питає, чи спроможна держава його виконати: чи є для цього органи, кадри, кошти, процедури. Найдосконаліший за змістом варіант, який неможливо ані ухвалити, ані виконати, є марним. Водночас важливо не капітулювати передчасно: те, що видається політично неможливим сьогодні, може стати можливим, коли зміняться обставини, а завдання аналітика — показати й такі варіанти теж, чесно позначивши, що саме заважає їм здійснитися нині.

Коли критеріїв багато й вони тягнуть у різні боки, постає питання їхньої ваги: наскільки справедливість важливіша за дешевизну, а швидкість — за надійність. Тут немає об'єктивно правильної відповіді, бо ваги відображають цінності, а не факти. Але саме тому вкрай важливо, щоб аналітик не приховував своїх ваг під виглядом об'єктивного розрахунку, а називав їх відкрито: ось критерії, ось відносна важливість, яку я їм надав, ось як зміниться висновок, якщо надати перевагу іншим. Така прозорість перетворює матрицю з інструмента прихованого нав'язування рішення на інструмент чесного обговорення, у якому той, хто ухвалює рішення, може не погодитися з вагами аналітика й дійти власного, але так само свідомого висновку.

10. Прогноз і оцінювання впливу

Обираючи варіант, аналітик неминуче зазирає в майбутнє: він має передбачити, до чого приведе кожне рішення. Цю спрямовану вперед роботу називають прогнозом впливу, і вона є однією з найскладніших частин аналізу, бо майбутнє непевне, а суспільні системи складні. Прогноз спирається на аналіз

причин і на досвід — власний та чужий: якщо ми розуміємо, які причини породжують проблему, і бачимо, як схожі заходи спрацьовували деінде, ми можемо з певною ймовірністю передбачити наслідки. Прогноз ніколи не буває точним, і чесний аналітик відкрито говорить про його невизначеність, окреслюючи не одну цифру, а діапазон можливих результатів і залежність їх від припущень.

Оцінюючи вплив (чи то наперед у прогнозі, чи то згодом за фактом), украй важливо розрізняти два його рівні. Результат (*output*) — це безпосередній продукт дій: скільки зроблено, якою мірою досягнуто поставленої мети. Наслідки (*outcomes*) — це ширші й триваліші зміни, які цей результат спричиняє в житті людей, у суміжних сферах, у поведінці різних груп. Плутати їх — це одна з найпоширеніших і найдорожчих помилок: побудовані школи, ухвалені закони, проведені заходи є результатами, але самі по собі вони ще не є тим благом, заради якого все робилося. Політику зрештою оцінюють за наслідками, а не за переліком виконаного, і аналітик, який зупиняється на результатах, не доводить своєї роботи до кінця. До того ж наслідки бувають не лише очікуваними, а й непередбаченими, не лише бажаними, а й побічними, шкідливими, і сумлінний прогноз намагається передбачити й ці тіньові боки.

Європейська практика впорядковує оцінювання за допомогою так званої логічної рамки, яка пов'язує між собою потреби, цілі, ресурси, заходи, результати й наслідки. Зіставлення цілей із потребами дає аналіз релевантності — наскільки політика взагалі відповідає проблемі. Зіставлення цілей із результатами — аналіз результативності. Зіставлення ресурсів із результатами — аналіз ефективності. А зіставлення заходів із наслідками інших політик — аналіз узгодженості. Ці чотири прості запитання (чи те ми робимо? чи досягли того, чого прагнули? чи не задорого? і чи не суперечить це іншим нашим діям?) утворюють надійний каркас як для прогнозу, так і для подальшого оцінювання вже впровадженої політики.

Нарешті, варто знати, чому оцінювання впливу так рідко здійснюється якісно. Перешкод тут кілька, і всі вони законо-

мірні. Часто цілі політики від початку сформульовані розмито, і тоді неможливо однозначно сказати, досягнуто їх чи ні. Складно буває встановити причинність: зміни в суспільстві зумовлені багатьма чинниками, і виокремити внесок саме цієї політики непросто. Бракує надійних даних, а їх збирання коштує часу й грошей. Існує й відвертий опір оцінюванню з боку тих, кому невигідно оприлюднювати негативні результати. І тут варто чесно сказати про одну небезпеку: оцінювання нерідко замовляють не заради навчання, а заради інших, прихованих цілей, зокрема щоб відкласти незручне рішення, перекласти відповідальність або створити видимість турботи про якість. Аналітик має розпізнавати таке вдаване оцінювання й обстоювати справжнє, тобто те, єдиною метою якого є чесно з'ясувати, що спрацювало, а що ні, і чому.

Оскільки майбутнє непевне, зрілий прогноз не обмежується одним припущенням, а розглядає кілька сценаріїв (оптимістичний, песимістичний і найімовірніший), показуючи, як наслідки залежатимуть від обставин, які ми не контролюємо. Такий підхід чесніший за єдину впевнену цифру, бо не приховує невизначеності, а робить її видимою й керованою. Він також убезпечує того, хто ухвалює рішення, від неприємних несподіванок: краще заздалегідь знати, що за несприятливого перебігу подій варіант дасть скромніший результат, ніж виявити це вже після впровадження. Аналітик, який видає власні сподівання за певність, зраджує довіру. Водночас аналітик, який чесно окреслює межі свого передбачення, її здобуває.

Попри всі перешкоди й спокуси, справжнє призначення оцінювання — навчання. Замкнений цикл, у якому наслідки політики чесно оцінюють і роблять із цього висновки, перетворює врядування на систему, здатну вчитися на власному досвіді, а не повторювати ті самі помилки. Оцінювання відповідає на просте, але вирішальне запитання: чи варто продовжувати цю політику, чи змінити її, чи згорнути? І відповідь на нього має ґрунтуватися на тому, що сталося насправді, а не на тому, скільки зусиль було докладено. Аналітик, який доводить свою роботу до цього кроку й повертається до вихідної проблеми,

щоб перевірити, чи розв'язано її, замикає коло аналізу. І саме тут аналіз політики змикається з циклом її вироблення, роблячи наступний виток розумнішим за попередній.

11. Суб'єкти аналізу політики та його місце в українській практиці

Досі ми говорили про аналіз політики дещо відсторонено від того, хто саме ним займається. Настав час назвати суб'єктів аналізу — тих, хто його виконує, — бо від їхньої спроможності залежить, чи буде аналіз узагалі. Умовно їх можна поділити на дві великі групи: тих, хто аналізує зсередини держави, і тих, хто робить це ззовні. Усередині держави аналіз мали б вести аналітичні підрозділи міністерств, спеціальні команди на кшталт директоратів, експертні служби парламенту та його комітетів, а також державні дослідні установи. Ззовні аналізом займаються незалежні аналітичні центри (так звані *think tanks*), університетські дослідники, фахові та бізнесові об'єднання, а також міжнародні партнери, що надають експертну підтримку. Кожна з цих груп має свої переваги: державні аналітики ближчі до важелів і даних, зовнішні — вільніші й нерідко фаховіші, але віддаленіші від ухвалення рішень. Варто пам'ятати й те, що аналіз політики слугує не лише державі: його інструментарій дедалі активніше використовують і громадські об'єднання з тим, щоб обґрунтувати власні пропозиції та вести адвокаційні й лобістькі кампанії [6].

Особлива роль належить замовникові аналізу — органу, який усвідомлює проблему, потребує її розв'язання й має ресурси, щоб замовити дослідження й потім скористатися ним. Саме наявність компетентного, зацікавленого замовника відрізняє аналіз, що впливає на рішення, від аналізу, що лягає в шухляду. Тому питання не лише в тому, хто вміє аналізувати, а й у тому, чи є в системі той, хто по цей аналіз звертається й на нього зважає. Держава з розвиненою культурою вироблення політики має обидві сторони: і спроможних аналітиків, і керівників, які звикли ухвалювати рішення, спираючись на аналіз, а не всупереч йому.

Як же аналіз політики присутній в українській системі публічного управління? Формально для нього створено чимало передумов. Вимога аналізу закладена в самих процедурах: документи політики мають супроводжуватися обґрунтуванням, регуляторні акти — аналізом регуляторного впливу, урядові рішення — пояснювальними записками й фінансово-економічними розрахунками. Запроваджено директорати в міністерствах, покликані вести повний цикл аналізу, поширюється практика підготовки аналітичних записок, діє розгалужена мережа незалежних аналітичних центрів, чия експертиза нерідко перевершує урядову. Аналіз політики утвердився і як навчальна дисципліна, і як окрема сфера професійної діяльності зі своїми методиками, виданнями й фахівцями.

Проте між формою та змістом залишається помітний розрив, який чесно фіксують і вітчизняні, і європейські оцінки [11]. Аналітична спроможність державного апарату загалом слабка й нерівномірна: аналіз часто роблять поспіхом, формально або вже після ухвалення рішення для того, щоб обґрунтувати наперед визначений вибір, а не щоб його підготувати. Значна частина рішень, надто ті, що народжуються з депутатських законопроєктів, узагалі оминає аналіз, консультації та оцінку впливу. Бракує єдиних методологій і кваліфікованих кадрів, а там, де власної спроможності не вистачає, держава спирається на аналітику, надану донорами й зовнішніми центрами. Вона безумовно є корисною, але не здатна замінити внутрішню компетентність. Іншими словами, аналіз політики в Україні присутній радше як обов'язок на папері, ніж як укорінена звичка врядування.

Яким же він має бути присутнім у зрілій системі? Передусім — не наприкінці, як прикраса готового рішення, а на початку, як його підготовка. Аналітична функція має бути вбудована в повсякденну роботу органів: перш ніж пропонувати рішення, службовець розбирає проблему, зважує варіанти, радиться із заінтересованими сторонами. Для цього потрібні і спроможні внутрішні аналітики з гідною оплатою й навчанням, і керівники, які цінують чесний аналіз вище за зручне потакання, і жива взаємодія з незалежними центрами, чию експертизу держава

залучає, а не сприймає як загрозу. Саме до такої моделі, у якій аналіз передує рішенню, а не виправдовує його заднім числом, і рухається реформа вироблення політики.

Для державного службовця з усього цього випливає цілком практичний висновок. Аналіз політики — це не окреме заняття якихось особливих людей, а спосіб мислення, який має супроводжувати підготовку будь-якого скільки-небудь важливого рішення. Навіть без штату аналітиків і складних методик службовець може щоразу ставити собі кілька простих запитань цього ремесла: у чому справжня проблема, а не її симптом?; яких цілей ми прагнемо?; які є варіанти, крім очевидного?; кого рішення зачепить?; за якими критеріями ми обираємо?; і чи готові ми чесно оцінити наслідки?. Хто звик ставити ці запитання, той уже мислить як аналітик. І саме таке мислення, помножене на спроможні інституції, поступово перетворює аналіз політики з формальної вимоги на справжню підвалину якісного українського врядування.

12. Підготовка аналітичного документа

Аналіз, хоч би який глибокий, доходить до того, хто ухвалює рішення, майже завжди в письмовій формі — через аналітичний документ. Тому вміння підготувати такий документ є не додатком до аналізу, а його завершальною й вирішальною частиною: саме тут уся виконана робота або переконує, або марнується. Аналітичні документи бувають різного обсягу й призначення. Найпоширеніший і найцінніший для практика — аналітична записка, стислий документ на кілька сторінок, присвячений одному конкретному рішенню. Розгорнутіший аналітичний документ докладно висвітлює проблему, методику й усі варіанти для складніших випадків. Трапляються й коротші форми — довідки та доповідні записки. У країнах із розвиненим врядуванням підготовка таких документів є звичною частиною бюрократичних процедур, а не винятковою подією.

Головне, що визначає форму документа, — це його читач. Аналітичну записку пишуть не для колег-аналітиків і не для

власного архіву, а для конкретної, дуже зайнятої людини, яка має на її основі діяти й у якої немає ані часу, ані бажання продиратися крізь довгі міркування. Звідси випливає засадниче правило: найважливіше — на початок. На відміну від наукової статті, що веде читача до висновку поступово, аналітичний документ починається з висновку, а вже потім, за потреби, його обґрунтовує. Читач має зрозуміти суть і рекомендацію з перших рядків, а докладніше читатиме лише той, кому це справді потрібно.

Попри розмаїття форм, добрий аналітичний документ має впізнавану структуру. Він відкривається темою й зазначенням адресата. Далі — резюме зі стислим викладом проблеми, розглянутих варіантів і головної рекомендації. Потім — опис проблеми: у чому вона полягає, кого й якою мірою зачіпає, які її причини. За ним — мета, якої прагнемо. Далі — варіанти розв'язання з їх оцінкою за визначеними критеріями, зручно поданою у вигляді невеликої таблиці. І, нарешті, обґрунтована рекомендація: що робити, чому саме це й як утілити. За потреби документ доповнюють додатками з розрахунками та переліком використаних джерел. Така структура не є бюрократичним шаблоном — вона відтворює саму логіку аналізу, проведеного на попередніх кроках, і тому робить хід думки прозорим для читача.

Серцем документа є резюме — той короткий вступний виклад, який іноді називають виконавчим. Це найважливіша його частина, бо саме її, а нерідко лише її, прочитає той, хто ухвалює рішення. У кількох реченнях резюме має вмістити все головне: у чому проблема, які варіанти розглянуто, що рекомендовано й чому. Добре написане резюме самодостатнє: якщо читач зупиниться на ньому, він однаково винесе суть аналізу й зможе ухвалити поінформоване рішення. Тому над резюме працюють найретельніше, а пишуть його зазвичай останнім, коли вже остаточно ясно, що саме треба стисло донести.

Кілька принципів відрізняють дієвий аналітичний документ від марного. Ясність важливіша за вченість: пишуть простою мовою, уникаючи жаргону й зайвих термінів. Стислість безжальна: кожне речення має виправдовувати своє місце, а все зайве викреслюється. Одна думка — один абзац. Твердження

спираються на дані й супроводжуються посиланнями на джерела, а не на саму лише переконаність автора. Рекомендація конкретна й придатна до дії, а не зводиться до розпливчастих закликів «поліпшити» чи «звернути увагу». І, нарешті, документ чесний: він не приховує невизначеності прогнозу та слабких місць рекомендованого варіанта, бо замовчана вада згодом підриває довіру дужче, ніж чесно названа.

Типові вади аналітичних документів дзеркально відповідають цим принципам: заховати рекомендацію десь усередині тексту замість того, щоб винести її на початок; роздути обсяг; писати академічним стилем; переказувати процес власної роботи замість того, щоб дати відповідь; або так обкластися застереженнями, що з документа взагалі неможливо зрозуміти, що ж радить автор. Мистецтву підготовки таких документів присвячено спеціальні посібники [7; 8], а сам жанр аналітичної записки дедалі впевненіше входить у практику українських міністерств та аналітичних центрів. Опанувати його варто кожному службовцеві, бо вміння вкласти складний аналіз у ясну, коротку й переконливу записку є однією з найцінніших фахових навичок і саме тією ланкою, через яку якісний аналіз перетворюється на якісне рішення.

13. Надання поради: як донести аналіз

Найкращий аналіз нічого не вартий, якщо його не почули. Про недолугу господиню кажуть: уміла готувати, та не вміла подавати. Так само й аналітик, який блискуче все прорахував, але не зумів донести висновки до того, хто ухвалює рішення, змарнував свою працю. Тому вміння подати аналіз — не другорядне доповнення до ремесла, а його невід'ємна частина. І перше правило тут таке: рекомендація має випливати саме з проведеного оцінювання варіантів, а не з ідеї, яка сяйнула аналітикові десь посередині роботи. Порада, не вкорінена в аналізі, — це вже не аналіз, а особиста думка, хай навіть слушна. Цінність аналітичної поради в тому, що за нею стоїть простежуваний ланцюг обґрунтувань.

Донесена порада зазвичай відповідає на три запитання: що робити, чому саме це і як це втілити. Що робити — це власне рекомендація, чіткий вибір варіанта. Чому — це стислий виклад того, чому обраний варіант кращий за інші за визначеними критеріями, з відвертим зазначенням того, чим доведеться поступитися. Як — це практичні міркування про втілення: хто, якими силами, у які строки, з якими ризиками. Добра порада не приховує слабких місць обраного рішення й не замовчує умов, за яких воно спрацює, а за яких ні. Така відвертість не послаблює пораду, а зміцнює довіру до неї.

Окремого вміння потребує усний виклад поради. Тут у пригоді стане просте випробування, яке іноді жартома називають перевіркою в таксі: чи здатні ви пояснити свій висновок і його підставу звичайною мовою за той час, поки їдете через місто? Якщо ваша думка ясна лише в обкладенні фаховими термінами, значить, ви самі ще не до кінця її продумали. Тому, доповідаючи, аналітик говорить просто, веде від проблеми до висновку зрозумілою логікою, не тоне в деталях, чесно зазначає джерела й межі свого знання й не претендує на більшу певність, ніж має насправді. І тут знову звучить наскрізний принцип цього ремесла — казати правду владі: сказати ясно й шанобливо навіть те, чого від тебе не хочуть чути.

Готуючи усну доповідь, аналітик пам'ятає кілька простих правил: говорити стисло, вкладаючись у відведений час; вести від головного до подробиць, а не навпаки; показувати не сам процес обчислень, а їхній сенс; і бути готовим чесно відповісти, чого він не знає. Головне ж — пам'ятати, що мета всієї цієї роботи не справити враження, а допомогти ухвалити краще рішення. Усе, що працює на цю мету, доречне, а все, що лише прикрашає, зайве.

І остання застороga щодо самої рекомендації. Аналітик радить, але не наполягає, бо межа між порадою й тиском тонка, а переступати її небезпечно. Добра рекомендація чітко називає варіант, який аналітик вважає найкращим, і чесно пояснює чому, але залишає тому, хто вирішує, простір не погодитися, показавши й сильні сторони інших варіантів. Аналітик, який

подає єдиний варіант як безальтернативний або приховує слабкі місця рекомендованого рішення, зраджує саму суть свого ремесла, бо позбавляє замовника вибору заради власної переконаності. Найцінніша порада — не та, що знімає з того, хто вирішує, тягар вибору, а та, що робить цей вибір максимально свідомим, залишаючи і саме рішення, і відповідальність за нього там, де їм належить бути.

Підсумки теми

Аналіз політики — це ремесло підготовки чесної, обґрунтованої поради для тих, хто ухвалює рішення. Воно має власну послідовність: точно визначити проблему, вивести з неї цілі, врахувати заінтересовані сторони, напрацювати справжні варіанти, зважити їх за прозорими критеріями, спрогнозувати наслідки й донести висновок так, щоб його почули й зрозуміли. Крізь усі ці кроки проходять кілька незмінних засад: проблема первинна щодо цілей, а цілі — щодо варіантів; вибір має бути свідомим і доказовим; а сам аналітик зобов'язаний істині навіть тоді, коли вона незручна. Цей аналітичний цикл доповнює той цикл вироблення політики, з якого ми почали в попередній темі: там ішлося про те, як політика рухається загалом, тут — про те, як усередині кожної стадії робиться змістовна аналітична робота, що відрізняє обґрунтоване рішення від навмання ухваленого. Опанувавши це ремесло, службовець дістає не просто набір технік, а спосіб мислення, який робить його рішення розумнішими, а врядування — якіснішим.

Питання для самоперевірки

1. Чим аналіз політики відрізняється від ухвалення рішення? Розмежуйте політичний аналіз, аналіз для політики та власне аналіз політики.

2. Що означає принцип «казати правду владі»? Чому аналітик, який підлаштовує висновки під очікування замовника, шкідливіший за відсутність аналізу?

3. Між якими трьома зобов'язаннями розгортається робота аналітика? Що таке аналітична доброчесність і як діяти в разі конфлікту із замовником?

4. Опишіть цикл аналізу політики та «ланцюг відповідності» (проблема — замовник — мета — альтернативи). Чому цикл є ітеративним?

5. Чому визначення проблеми називають серцем аналізу? Поясніть тезу, що проблема — це тлумачення факту, а не сам факт.

6. Як відрізнити симптом, проблему та її причини? Що таке дієві причини і як їх виявляє дерево проблеми? Назвіть найпоширеніші помилки й маніпуляції у визначенні проблем.

7. Чому цілі є результатом аналізу проблеми? Поясніть різницю між кінцевими та проміжними цілями і вимоги до якісно сформульованої цілі.

8. Як проводиться аналіз заінтересованих сторін? Що дає зіставлення інтересу та впливу і навіщо складати політичну карту проблеми?

9. Яким вимогам мають відповідати варіанти політики? Чому серед них обов'язково має бути збереження наявного стану і які типові маніпуляції з варіантами?

10. Назвіть основні критерії вибору варіанта (результативність, ефективність, адекватність, справедливість, відповідність, здійсненність). Що таке матриця рішень і чому вона не ухвалює рішення замість аналітика?

11. Розкрийте різницю між результатом і наслідками та між прогнозом і оцінюванням впливу. Що таке логічна рамка ЄК і які перешкоди стоять на шляху якісного оцінювання?

12. Якими є правила надання усної поради? Що таке «перевірка в таксі» і де пролягає межа між порадою й тиском?

13. Хто є суб'єктами аналізу політики — усередині держави й поза нею? Як аналіз присутній в українській системі публічного управління, у чому його головні слабкості та що може робити службовець, щоб мислити як аналітик?

14. Опишіть типи та структуру аналітичного документа. Чому виконавче резюме є його найважливішою частиною і яких принципів дотримуються під час його підготовки?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть конкретну суспільну проблему у знайомій вам сфері державної політики й підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки, провівши її через повний цикл аналізу. Спершу точно визначте проблему: хто її носій, у чому вона полягає, відокремте симптоми від дієвих причин і покажіть, чи не є вона наслідком чинної політики; за потреби наведіть кілька конкурентних формулювань і оберіть найточніше. Далі виведіть із проблеми одну-дві чіткі, вимірювані цілі та коротко окресліть коло заінтересованих сторін і їхні позиції. Потім запропонуйте три-чотири реальні варіанти розв'язання, обов'язково включивши збереження наявного стану, і зіставте їх за двома-трьома доречними критеріями, звівши оцінки в невелику матрицю. Наприкінці сформулюйте обґрунтовану рекомендацію — який варіант і чому ви радите, чим доведеться поступитися і як його втілити. Аналіз має спиратися на ваш досвід і конкретні дані. Загальні твердження без прикладів не зараховуються.

Список джерел до теми

1. Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. Київ : Основи, 1999.

2. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції і практика / пер. з англ. Київ : Основи, 1998.

3. Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу / пер. з англ. Одеса : АО БАХВА, 2005.

4. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво вироблення політичних рішень / пер. з англ. Київ : Альтернативи, 2001.

5. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка / пер. з англ. Київ : АртЕк, 2001.

6. Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. Київ : Фонд «Європа XXI»; Т-во Лева, 2007. — 212 с.

7. Романов В., Рудік О., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики. Київ : Основи, 2001.

8. Янґ Е., Куінн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики / пер. з англ. Київ : К.І.С., 2003.

9. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick : Transaction Publishers, 1987.

10. Bardach E., Patashnik E.M. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Los Angeles : CQ Press, 2020.

11. Принципи державного управління / SIGMA (OECD). Париж : OECD Publishing. DOI: 10.1787/7f5ec453-en.

ЛЕКЦІЯ 8
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ПАРТНЕР ДЕРЖАВИ

У попередніх темах ми вже дійшли важливого висновку: публічне управління ширше за діяльність самої держави. Настав час розглянути того партнера, без якого сучасне врядування немислиме — громадянське суспільство. У цій темі ми з'ясуємо, чому воно належить до предмета публічного управління, як формувалося це поняття й із чого воно складається, які функції виконує та в яких формах взаємодіє з владою, а також розглянемо громадський контроль, роль волонтерського руху й особливості громадянського суспільства в умовах війни. Наскрізною буде думка про те, що сильне громадянське суспільство є не суперником держави, а умовою її спроможності й запобіжником проти сповзання до авторитаризму та свавілля.

1. Чому громадянське суспільство належить до предмета публічного управління

Як ми вже з'ясували раніше, публічне управління не зводиться до роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а охоплює й ту сферу суспільного життя, де громадяни самоорганізуються, обговорюють спільні справи, впливають на владні рішення й беруть на себе частину відповідальності за них. Цю сферу прийнято називати громадянським суспільством. Для державного службовця вона не є чимось зовнішнім, декоративним тлом, на якому розгортається справжня, «серйозна» робота адміністрації. Навпаки, сучасне врядування без неї просто не працює.

Пояснити це можна цілком практично, не вдаючись до високих матерій. Рішення, ухвалене без урахування позиції тих, кого воно стосується, майже завжди наражається на прихований

чи відкритий спротив, а часто й на елементарне невиконання. Публічна послуга, спроєктована в кабінеті без зворотного зв'язку від людей, які нею користуються, виявляється незручною, і громадяни оминають її, шукаючи неформальних шляхів. Реформа, що не має опертя в суспільстві, згасає з першою ж зміною політичної кон'юнктури, бо тримається лише на волі окремих посадовців, а не на суспільному запиті. Іншими словами, спроможність держави досягати результату великою мірою залежить від того, наскільки вона вміє співпрацювати з громадянським суспільством, а не лише керувати ним.

Ця залежність не випадкова — вона відображає глибший зсув у самому розумінні того, як здійснюється управління сучасним суспільством. Ще кілька десятиліть тому переважала модель, у якій держава мислилася як єдиний центр, що згори ухвалює рішення й спускає їх донизу для виконання. Проте ускладнення суспільного життя, розмаїття інтересів і взаємозалежність проблем поступово розмили цю картину. На зміну їй прийшло уявлення про врядування як про координацію багатьох учасників — органів влади різних рівнів, бізнесу, експертних середовищ, громадських об'єднань, — жоден з яких не володіє повнотою знань і ресурсів. У цій новій оптиці, з якою ми познайомилися, розглядаючи еволюцію парадигм публічного управління, роль держави дедалі частіше описують не як «веслування», а як «стернування»: не самотужки робити все, а спрямовувати й узгоджувати спільні зусилля. Громадянське суспільство в такій системі є не прохачем біля дверей влади, а одним із повноправних учасників мережі, без якого координація неповна.

Із цього зсуву випливає й зміна вимог до самого управлінця. Якщо колись від нього очікували передусім уміння діяти в межах вертикалі — виконувати вказівки й видавати розпорядження, — то сьогодні не менш важливою стає здатність вибудовувати горизонтальні відносини: домовлятися, залучати, поєднувати зусилля тих, ким не можна командувати. Робота з громадянським суспільством — це саме такий тип управлінської праці, і опанувати його так само необхідно, як і класичні адміністративні навички.

У цій темі ми розглядаємо громадянське суспільство саме в операційному ключі — як партнера держави в системі публічного управління. Почнемо з теорії: з'ясуємо, звідки взялося саме поняття і як воно змінювалося, розмежуємо три великі сектори суспільного життя, звернемося до понять соціального капіталу, довіри й публічної сфери, а також до теорії партисипаторної демократії, що обґрунтовує цінність участі. Спираючись на це, перелічимо функції громадянського суспільства й розглянемо рівні участі. Потім перейдемо до українського досвіду — проаналізуємо еволюцію нашого громадянського суспільства, наявні механізми його взаємодії з владою та його роль у протидії корупції. Завершимо розмовою про межі й ризики партнерства.

Наскрізна теза лекції проста. Сильна держава й сильне громадянське суспільство — не супротивники в грі з нульовою сумою, де посилення одного означає послаблення іншого. Це радше дві опори одного мосту: там, де слабшає одна, руйнується вся конструкція. Завдання публічного управлінця — не «приборкати» громадськість і не капітулювати перед нею, а вибудувати робочі відносини, у яких енергія самоорганізації працює на спільне благо.

2. Ідея громадянського суспільства: як формувалося поняття

Поняття «громадянське суспільство» має давню й непросту історію, і побіжне знайомство з нею вбереже нас від спрощень. У класичній античній та ранньоновочасній думці вислів societas civilis означав фактично політично впорядковане суспільство, тобто державу, засновану на законі, — на противагу природному стану без спільної влади. У цьому сенсі громадянське суспільство й держава ще не розрізнялися: бути членом громадянського суспільства означало бути громадянином політичної спільноти.

Перші паростки розрізнення з'явилися в ліберальній традиції Нового часу. Джон Локк, обґрунтовуючи договірне походження влади, виходив із того, що суспільство передує урядові

й не розчиняється в ньому: люди об'єднуються заради захисту життя, свободи й власності, а владу засновують як довірене знаряддя, підзвітне суспільству й обмежене його згодою. Хоча Локк ще вживав поняття громадянського суспільства в широкому значенні, у його думці вже визріває ідея, засаднича для всієї подальшої традиції: суспільство має власне буття й власні права, а влада є похідною від нього, а не навпаки.

Справжній поворот стався у XVIII столітті. Шотландські мислителі, передусім Адам Ферґюсон, а слідом за ними й представники німецької класичної філософії почали відокремлювати сферу суспільної взаємодії — господарської, станової, асоціативної — від власне держави. Найвиразніше це розмежування провів Геґель у «Філософії права». У його системі громадянське суспільство постає як проміжна ланка між родиною й державою — простір, де люди переслідують приватні інтереси, вступають у відносини обміну, об'єднуються в корпорації та стани. Це сфера потреб і праці, водночас енергійна й розколота, здатна породжувати як багатство, так і бідність, а тому вона потребує впорядкування з боку держави, що втілює загальний інтерес. Для нас у цій конструкції важливе саме розрізнення: громадянське суспільство вже не тотожне державі, воно має власну логіку й водночас потребує співвіднесення із загальним.

Паралельно розгорталася інша, не менш впливова лінія — асоціативна. Алексіс де Токвіль, спостерігаючи за американською демократією першої половини XIX століття, звернув увагу на дивовижну для європейця схильність американців за найменшої нагоди об'єднуватися в товариства — від релігійних і господарських до найдрібніших місцевих. Він побачив у цьому не курйоз, а фундаментальний механізм, що утримує демократію від двох її небезпек: тиранії більшості й атомізації, за якої розрізнений індивід залишається сам на сам із могутньою державою. Добровільні об'єднання, за Токвілем, є школами демократії: у них люди навчаються погоджувати інтереси, брати на себе відповідальність, довіряти одне одному й діяти спільно [1]. Ця думка згодом стане теоретичним ядром сучасних досліджень громадянського суспільства.

У XX столітті поняття збагатилося ще кількома вимірами. Антоніо Ґрамші переніс акцент на культурну й ідеологічну роль громадянського суспільства: для нього це арена боротьби за «гегемонію», за панівні уявлення й цінності, простір, де влада не стільки примушує, скільки переконує. Юрґен Габермас, до якого ми ще повернемося, розробив концепцію публічної сфери як середовища раціонального обговорення суспільних справ. А наприкінці століття, після краху комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі, саме поняття громадянського суспільства пережило справжнє відродження: дисиденти й реформатори побачили в незалежному від держави асоціативному житті головну противагу тоталітаризмові та запоруку демократизації.

Саме в цьому контексті філософ Ернест Ґелнер запропонував визначення, що добре надається для практичних цілей. Громадянське суспільство, за Ґелнером, — це сукупність недержавних інституцій, достатньо сильних, щоб урівноважувати державу й не давати їй перетворитися на всевладну, але не настільки, щоб перешкоджати їй виконувати роль гаранта миру й арбітра між інтересами. У цій формулі схоплено дуже важливий баланс: громадянське суспільство є противагою державі, а не її запереченням. Воно потребує сильної, дієздатної держави рівно тією мірою, якою держава потребує його. Слабка держава, нездатна забезпечити порядок і права, так само згубна для громадянського суспільства, як і всевладна держава, що придушує будь-яку незалежну активність.

Із цієї короткої історії варто винести головне. Громадянське суспільство — це не синонім «третього сектору» чи неурядових організацій, хоча вони є його важливою частиною. Це ширший простір самоорганізованого суспільного життя поза безпосереднім контролем держави й поза логікою ринкового прибутку: об'єднання громадян, спільноти, рухи, ініціативи, незалежні медіа, а також мережі довіри й норми співпраці, які їх живлять. Саме тому в подальшому викладі ми говоритимемо не лише про організації, а й про соціальний капітал, публічну сферу та культуру участі.

3. Три сектори: держава, ринок і громадянське суспільство

Щоб точніше окреслити місце громадянського суспільства в системі публічного управління, зручно скористатися поширеною моделлю трьох секторів. Перший сектор — держава з її органами влади й місцевим самоврядуванням; його логіка — це владні повноваження, право й публічний інтерес, а ресурс — легітимний примус і бюджет. Другий сектор — ринок, сукупність підприємств, що діють задля прибутку; його логіка — добровільний обмін, конкуренція, ціна. Третій сектор — громадянське суспільство, простір добровільних об'єднань, які не належать ні до держави, ні до бізнесу; його логіка — солідарність, спільні цінності, взаємна довіра, а ресурс — час, увага й енергія людей, готових діяти заради спільного, не очікуючи ні наказу, ні прибутку.

Кожен сектор має характерні сильні сторони й характерні провали, і саме в цьому зіставленні відкривається сенс партнерства. Держава здатна впорядковувати й гарантувати права в масштабі всього суспільства, стягувати податки й спрямовувати ресурси на спільні цілі, але схильна до забюрократизованості, повільності та відірваності від конкретних потреб. Ринок ефективно розподіляє ресурси там, де є платоспроможний попит, і винагороджує ініціативу, але залишає поза увагою суспільні блага, від користування якими неможливо нікого відсторонити, і байдужий до тих, хто платити не може. Громадянське суспільство гнучке, чутливе до локальних проблем і здатне мобілізувати довіру та добровільну працю, але не має ані владних повноважень, ані сталого фінансування, а тому не може замінити собою ні державу, ні ринок.

Ця тричленна схема, звісно, є спрощенням. Реальні межі розмиті, і на них виникають гібридні форми, які поєднують логіку різних секторів. Соціальні підприємства сполучають громадську місію з ринковою діяльністю, спрямовуючи прибуток на суспільно корисні цілі. Благодійні фонди нерідко тісно пов'язані з бізнесом, що їх заснував. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та органи самоорганізації населення

діють на межі самоврядування й самоорганізації громади. В українських реаліях помітну роль відіграють і волонтерські структури, що виросли з неформальних ініціатив та поступово набули рис сталих організацій. Ці гібриди не спростовують модель, а лише нагадують, що вона є інструментом мислення, а не жорсткою класифікацією.

Із взаємодоповнюваності секторів випливає й важливий організаційний принцип — субсидіарності, з яким ми вже зустрічалися, розглядаючи територіальну організацію влади. Він приписує розв'язувати справи на тому рівні й тими силами, які найближчі до проблеми й здатні впоратися з нею, а вищі та потужніші рівні залучати лише тоді, коли нижчі не справляються. У застосуванні до наших трьох секторів субсидіарність означає, що держава не повинна брати на себе те, що краще й ближче до людей робить самоорганізована громада, але зобов'язана підставити плече там, де сил громади бракує. Правильно зрозумілий, цей принцип є не приводом для держави усунутися, а орієнтиром розумного розподілу праці між нею й суспільством.

Для державного службовця з усього цього випливає цілком практичний висновок. Плануючи будь-яку політику чи послугу, варто одразу ставити запитання: яку роль тут може відіграти громадянське суспільство? Де його залучення зробить рішення точнішим, реалізацію дешевшою, а результат — стійкішим? І навпаки: де спроба перекласти на громадськість те, що є прямим обов'язком держави, обернеться імітацією й розчаруванням? Уміння відповідати на ці запитання — частина професійної компетентності сучасного управлінця.

4. Соціальний капітал, довіра й асоціативне життя

Чому суспільства з розвиненим асоціативним життям управляються краще? Найвпливовішу відповідь на це запитання дав американський політолог Роберт Патнем, і його поняття соціального капіталу сьогодні є одним із ключових у теорії публічного управління. Соціальний капітал — це особливості

суспільної організації, зокрема мережі взаємодії, норми взаємності та довіра, які полегшують узгоджені дії заради спільної вигоди. Простіше кажучи, це той невидимий ресурс, що виникає, коли люди знають одне одного, довіряють одне одному й звикли співпрацювати.

У класичному дослідженні італійських регіонів Патнем показав, що ефективність однакових за формою органів влади різко різнилася залежно від глибини традицій громадянської активності [3]. Там, де впродовж століть існували щільні горизонтальні зв'язки — товариства, кооперативи, спільноти, — реформовані регіональні уряди працювали продуктивно й підзвітно. Там, де переважали вертикальні відносини залежності й недовіри, ті самі інституції виявлялися млявими та корумпованими. Висновок був разючий: якість урядування визначається не лише формальними правилами, а й соціальною тканиною, у яку ці правила вплетені. Інститути не працюють у порожнечі — їх оживлює або паралізує наявний у суспільстві запас довіри.

Згодом Патнем звернув увагу на тривожну тенденцію в самих Сполучених Штатах: попри загалом благополучне життя, американці дедалі менше об'єднувалися, дедалі рідше брали участь у спільних справах, ставали, за його метафорою, тими, хто «грає в боулінг наодинці» [4]. Ерозія соціального капіталу, застерігав він, підриває саму здатність демократії до самоврядування, навіть якщо формальні інститути залишаються недоторканими. Це попередження зберігає актуальність і для нас: держава, яка байдуже спостерігає за атомізацією суспільства або тим паче сприяє їй, підпилює гілку, на якій сидить.

Корисним є й розрізнення двох типів соціального капіталу, яке ввів Патнем. Капітал, що згуртовує, зв'язує людей усередині однорідної групи — родини, земляцтва, спільноти за інтересами; він дає відчуття належності й підтримки, але може й замикати групу в собі, живлячи недовіру до чужих. Капітал, що наводить мости, будує зв'язки між різними групами — між людьми різного походження, статків, поглядів; саме він є основою широкої суспільної солідарності й здатності до масштабної співпраці. Для публічного управління це має пряме значення: політика, що

зміцнює лише внутрішньогрупові зв'язки, здатна поглиблювати розколи, тоді як завдання держави — плекати передусім капітал, що наводить мости, об'єднуючи суспільство поверх його поділів.

Для точнішого застосування цих ідей корисно розрізняти два види довіри. Довіра міжособова пов'язує громадян між собою й дає їм змогу співпрацювати без постійного нагляду й примусу. Довіра інституційна спрямована на органи влади, суди, поліцію, державну службу й визначає, наскільки люди готові добровільно дотримуватися правил та звертатися до держави, а не оминати її. Ці два види довіри пов'язані, але не тотожні, і в українському суспільстві вони довго перебували в разючій невідповідності: за високої готовності допомагати одне одному в біді громадяни виявляли глибоку недовіру до державних інституцій, успадковану ще з радянських часів і не раз підтверджену пізнішим досвідом. Ця недовіра є не просто настроєм, а реальним управлінським чинником: вона знижує готовність сплачувати податки, дотримуватися правил і співпрацювати з владою — і тим самим підвищує ціну будь-якого врядування.

Практична цінність цих понять у тому, що вони переводять розмову про громадянське суспільство з площини абстрактних цінностей у площину керованих чинників. Довіру можна нарощувати або руйнувати конкретними діями влади. Прозорість, послідовність, дотримання обіцянок, справедливість процедур і шанобливе ставлення до громадян щодня поповнюють запас соціального капіталу; свавілля, непрозорість, зневага й обман його виснажують. Дослідження й повсякденний досвід сходяться на тому, що люди охочіше визнають і виконують ті правила, які вважають справедливо встановленими й справедливо застосованими. Тому кожен державний службовець своєю поведінкою або будує, або підточує ту саму соціальну тканину, від якої зрештою залежить дієвість усієї системи врядування. Прикметно, що спільне випробування останніх років — спротив агресії — помітно підвищило в українському суспільстві довіру до тих інституцій і структур, які довели свою спроможність, показавши, що навіть глибоко вкорінена недовіра піддається зміні, коли влада діє гідно.

5. Публічна сфера, деліберація та ідея партисипаторної демократії

Якщо соціальний капітал пояснює, чому асоціативне життя робить урядування дієвішим, то поняття публічної сфери пояснює, як громадська думка перетворюється на реальний вплив на політику. Це поняття розробив Юрґен Габермас, дослідивши, як у Європі XVIII століття — у кав'ярнях, салонах, на сторінках газет і журналів — сформувалося середовище, де приватні особи публічно й на рівних обговорювали справи, що стосувалися всіх [2]. Учасники такого обговорення покликалися не на свій статус чи владу, а на силу аргументу; саме з цієї практики народилося уявлення про громадську думку як інстанцію, перед якою влада має звітувати.

Публічна сфера в цьому розумінні — це не самі інститути влади й не приватне життя, а простір поміж ними, де суспільство обговорює саме себе й виробляє спільні уявлення про те, що є проблемою, що є справедливим і що слід робити. Її здоров'я тримається на кількох умовах: доступності обговорення для всіх, хто ним цікавиться; орієнтації на аргумент, а не на статус; та наявності незалежних майданчиків — вільної преси, публічних дискусій, а сьогодні й цифрових платформ. Коли ці умови виконуються, публічна сфера постачає врядуванню безцінний ресурс — виразно сформульовану, перевірену в дискусії громадську думку, спираючись на яку політика стає легітимнішою й точнішою.

Сам Габермас, однак, застерігав, що публічна сфера здатна не лише зростати, а й вироджуватися. Із розвитком масової преси та реклами обговорення дедалі більше витісняється споживанням: громадяни з учасників дискусії перетворюються на пасивних глядачів, яким подають готові образи й гасла, а простір спільного мислення підмінюється змаганням за увагу. Це застереження, зроблене ще в середині XX століття, звучить сьогодні навіть гостріше, ніж тоді, і його варто тримати в пам'яті, оцінюючи стан сучасної публічної сфери.

Цифрова доба радикально змінила умови публічного обговорення, і зміна ця двоїста. З одного боку, соціальні мережі

та цифрові платформи безпрецедентно розширили доступ до слова: висловитися, організуватися й привернути увагу до проблеми тепер може майже кожен, оминаючи колишніх «воротарів» у вигляді редакцій і видавців. З іншого боку, ті самі платформи породили нові патології: поширення неправдивої інформації, замикання людей у спільнотах однодумців, де вони чують лише відлуння власних поглядів, вразливість публічної думки до цілеспрямованих маніпуляцій. В умовах війни, коли інформаційний простір став ареною відкритого протиборства, ці загрози набувають особливої гостроти. Для влади звідси випливає подвійне завдання: не мовчати, а проактивно наповнювати простір достовірним змістом, і водночас протидіяти дезінформації не придушенням дискусії, а її оздоровленням — прозорістю, доступом до перевірених даних, підтримкою незалежних медіа й медіаграмотності.

Розгляд публічної сфери підводить нас до ширшої традиції політичної думки — теорії партисипаторної, або учасницької, демократії. Її прибічники, серед яких чільне місце належить Керол Пейтман, піддали критиці уявлення, що запанувало в середині XX століття, згідно з яким демократія зводиться до періодичного обрання правлячих еліт, а від пересічного громадянина великої участі й не потрібно — досить, щоб він раз на кілька років проголосував. Пейтман показала, що таке звужене розуміння демократії хибне і в теорії, і на практиці: воно виправдовує пасивність громадян, видаючи її за норму, і не помічає головного — сама здатність людей до відповідального самоврядування не дана від природи, а виховується, і виховується лише через участь [5].

У цьому й полягає центральний аргумент партисипаторної теорії: участь має не лише інструментальну цінність — як спосіб вплинути на конкретне рішення, — а й розвивальну, формуючи самих громадян. Беручи участь у спільних справах, людина навчається бачити за власним інтересом ширше благо, зважати на інших, відчувати свою причетність і спроможність — тобто набуває саме тих якостей, без яких демократія вироджується. Тут сучасна теорія змикається з давнім спостереженням Токвіля про

добровільні об'єднання як школи демократії. Політолог Бенджамін Барбер протиставив «сильну» демократію активної участі «слабкій» демократії пасивного представництва, доводячи, що суспільство громадян-глядачів беззахисне перед концентрацією влади. Ідея обговорення як джерела легітимних рішень отримала розвиток і в спорідненій концепції деліберативної демократії, згідно з якою якість рішення визначається не лише голосуванням, а й попереднім публічним обміркуванням, під час якого зважуються аргументи й вислуховуються різні позиції.

Для публічного управління з усього цього випливає важливий висновок. Залучення громадян не варто мислити лише як засіб отримати кращі рішення тут і тепер; воно є ще й тривалою інвестицією в дієздатність самого суспільства. А консультації з громадськістю не варто сприймати як формальність, яку належить «пройти»: правильно організоване обговорення постачає владі знання, якого їй бракує, підвищує легітимність рішення й зменшує ризик помилки. Натомість імітація обговорення — коли рішення насправді вже ухвалене, а консультація влаштовується для годиться — не лише марна, а й шкідлива: вона руйнує довіру швидше, ніж повна її відсутність, бо люди гостро відчувають, коли їхньою думкою знехтували під виглядом того, що її запитали.

6. Функції громадянського суспільства в системі публічного управління

Спираючись на розглянуті поняття, можна впорядкувати уявлення про те, що саме дає державі партнерство з громадянським суспільством. Ідеться про кілька взаємопов'язаних функцій, кожна з яких має пряме управлінське значення.

Перша й, мабуть, найочевидніша функція — представлення й вираження інтересів. Громадські об'єднання виявляють, формулюють і доносять до влади потреби груп, які інакше залишилися б непочутими, — людей з інвалідністю, мешканців окремих територій, професійних спільнот, вразливих категорій. Держава фізично не здатна самотужки відстежувати все розмаїття

суспільних інтересів; організоване громадянське суспільство виконує роль своєрідної нервової системи, що передає врядуванню сигнали з різних куточків суспільного тіла. Із цим тісно пов'язана й функція раннього застереження: активні спільноти нерідко першими помічають проблему — забруднення, зловживання, назрілу соціальну напругу — і подають сигнал тоді, коли втрутитися ще легко й недорого, тоді як офіційна статистика вловлює те саме явище значно пізніше.

Друга функція — контроль і забезпечення підзвітності. Незалежні організації, аналітичні центри, журналісти-розслідувачі, спільноти активних громадян стежать за діями влади, оприлюднюють зловживання, перевіряють, чи витрачаються публічні кошти за призначенням. Цей громадський контроль доповнює внутрішні механізми підзвітності держави й нерідко виявляється дієвішим за них, бо не пов'язаний відомчою лояльністю. Для доброчесного управління такий контроль — не загроза, а союзник: він дисциплінує систему, захищає її від тих, хто діє несумлінно, і водночас створює зовнішнє свідчення того, що сумлінна робота справді виконується. До цієї функції ми ще повернемося докладніше, коли говоритимемо про протидію корупції.

Третя функція — постачання знань та експертизи. Аналітичні центри, фахові асоціації, дослідницькі спільноти нагромаджують компетентність, якої державному апаратові часто бракує, і пропонують владі готові діагнози, розрахунки та варіанти рішень. У багатьох сферах політики саме недержавні експертні середовища є носіями найглибшого розуміння проблеми, і мудра адміністрація не змагається з ними, а залучає їх як ресурс.

Четверта функція — співтворення й участь у наданні публічних благ. Громадянське суспільство не лише вимагає й контролює, а й діє: волонтери, громадські організації, самоорганізовані спільноти беруть на себе частину роботи, яку держава не встигає або не вміє виконати сама. Про цей вимір ми докладніше поговоримо, розглядаючи співтворення послуг.

П'ята функція — легітимація та формування суспільної згоди. Політика, вироблена за участі громадськості й підтримана впливовими об'єднаннями, набуває додаткової легітимності;

люди сприймають її як свою, а не нав'язану згори. І навпаки, найдоцільніше рішення, ухвалене без діалогу, може провалитися просто тому, що суспільство його не прийняло. Громадянське суспільство є тим середовищем, у якому визріває або не визріває згода, без якої політика лишається на папері.

Шоста функція — соціальна інтеграція та згуртованість. Через спільну діяльність, взаємодопомогу, участь у спільних справах люди пов'язуються одне з одним, долають відчуженість, вчаться діяти разом. Ця інтегративна робота громадянського суспільства особливо важлива в суспільствах, що переживають потрясіння, розколи чи масові переміщення людей, — тобто саме в нашій нинішній ситуації.

Нарешті, варто назвати й функцію соціальних інновацій. Багато рішень, які згодом стають державною політикою, спершу випробовуються «знизу» — у громадських ініціативах, пілотних проєктах, локальних експериментах. Громадянське суспільство діє як своєрідна лабораторія, де без надмірного ризику для всієї системи випробовуються нові підходи, а держава згодом підхоплює й масштабує те, що довело свою дієвість. Уміння помічати такі паростки й давати їм зростати — важлива, хоча й недооцінена, управлінська навичка.

7. Рівні участі: від інформування до співтворення

Партнерство держави й громадянського суспільства може набувати дуже різної глибини — від суто символічної до реального поділу впливу. Щоб не плутати одне з іншим, корисно скористатися класичним образом, який запропонувала Шеррі Арнштайн, — «драбиною участі» [6]. Аналізуючи міські програми у США, вона розташувала форми залучення громадян на щаблях сходів, від найнижчих до найвищих, залежно від того, скільки реального впливу дістається громадянам.

Найнижчі щаблі Арнштайн назвала не участю, а її імітацією. Це маніпулювання й «терапія», коли владу цікавить не думка людей, а створення видимості діалогу або «перевиховання»

невдоволених. Такі практики не лише безкорисні, а й підступні, бо під виглядом участі закріплюють безвладдя. Вище розташовані щаблі символічної участі: інформування, коли громадянам лише повідомляють про вже ухвалене; консультування, коли їхню думку запитують, але нічим не зобов'язуються; і «заспокоєння», коли окремих представників громадськості долучають до дорадчих органів без реального впливу на рішення. Тут участь уже не фіктивна, але й не наділяє громадян справжньою силою. І лише на верхніх щаблях — партнерство, делеговані повноваження, громадський контроль — вплив реально поділяється: громадяни ведуть переговори з владою на рівних, дістають повноваження ухвалювати частину рішень або й самі керують певними програмами.

Головна цінність цього образу — у застереженні, яке зробила сама Арнштайн: участь без перерозподілу впливу є порожнім і навіть образливим ритуалом. Він дозволяє владі стверджувати, що всі сторони почуто, тоді як насправді нічого не змінилося. Тому, оцінюючи будь-яку практику залучення громадськості, управлінцеві варто чесно питати себе, на якому щаблі драбини вона насправді перебуває, — і не видавати інформування за консультацію, а консультацію за партнерство.

Сучасні міжнародні підходи пом'якшили драматизм арнштайнівської метафори, але зберегли її суть, представивши участь радше як спектр рівнів, кожен із яких доречний у своїх обставинах. У рамці, поширеній нині в практиці врядування й закріпленій, зокрема, у рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку, розрізняють висхідні рівні залучення. Інформування — односторонній рух: влада надає громадянам повну, об'єктивну й доступну інформацію, без чого будь-яка участь неможлива. Консультування — двосторонній рух: влада запитує думку громадян і зобов'язується її розглянути й дати відповідь, показавши, як вона вплинула на рішення. Найвищий рівень — залучення, або активна участь: громадяни стають повноправними учасниками вироблення політики, спільно формулюють проблему й опрацьовують варіанти рішень, хоча остаточну відповідальність держава лишає за собою [9].

Ключ до правильного застосування цієї шкали — відповідність рівня участі характеру питання. Розгляньмо це на прикладах. Якщо йдеться про невідкладну технічну дію — скажімо, аварійний ремонт мережі, — достатньо якісного та вчасного інформування мешканців; скликати з цього приводу громадські слухання було б недоречно. Якщо розробляється новий порядок надання певної соціальної послуги, розумно поєднати консультування з елементами співтворення, залучивши тих, хто цією послугою користуватиметься, до її проєктування. А коли ухвалюється стратегічне рішення, що надовго визначить розвиток громади, — генеральний план міста, стратегія розвитку, — потрібне повноцінне залучення, бо саме такі рішення найбільше потребують суспільної згоди й найдорожче обходяться в разі помилки. Помилки трапляються в обидва боки: і коли важливе рішення продавлюють без обговорення, і коли на дрібне питання витрачають громіздку процедуру, знецінюючи участь в очах громадян.

Серед нових інструментів глибокого залучення дедалі більшої уваги набувають дорадчі зібрання громадян. Їхня ідея полягає в тому, щоб зібрати випадково відібраних, а отже, різних за складом громадян, надати їм доступ до фахової інформації й часу на змістовне обговорення, а тоді попросити виробити зважені рекомендації щодо складного питання. Випадковий добір долає головну ваду звичайних консультацій — перевагу найактивніших і найгаласливіших, — забезпечуючи, що почуто буде зріз усього суспільства, а не лише його найорганізованішої частини. Такі формати не замінюють представницьких органів, але дають владі цінний ресурс — обдуману позицію звичайних людей, які розібралися в питанні.

Особливим випадком глибокої участі є співтворення публічних послуг, теоретичне підґрунтя якого заклала Елінор Остром [7]. Вона показала, що багато суспільних благ узагалі неможливо якісно виробити зусиллями самої лише держави: їхня якість вирішально залежить від внеску самих отримувачів. Безпека на вулиці твориться спільно поліцією й пильними мешканцями; здоров'я — медициною й способом життя людей; чистота довкілля — комунальними службами й поведінкою громадян.

У таких випадках громадяни є не пасивними споживачами, а співвиробниками результату, і завдання управлінця — свідомо вибудовувати послугу так, щоб цей внесок був можливим і заохочуваним. Співтворення переводить участь із площини впливу на рішення у площину спільної практичної дії, і саме тут партнерство держави й громадянського суспільства досягає найбільшої глибини.

8. Еволюція громадянського суспільства в Україні: протестні хвилі як школа участі

Українське громадянське суспільство має власну виразну історію, і звертаємося ми до неї не задля переказу подій, а щоб проаналізувати їх крізь призму розглянутих понять — участі, підзвітності, самоорганізації, партисипаторної демократії. Традиції самоорганізації сягають глибоко — від середньовічних міських громад і церковних братств до кооперативного та просвітницького руху XIX — початку XX століття. Радянський період перервав цю традицію: тоталітарна держава не терпіла жодної незалежної від себе активності, підмінивши справжні об'єднання одержавленими організаціями. Тому після здобуття незалежності громадянське суспільство доводилося відроджувати майже з нуля.

Прикметна особливість української траєкторії в тому, що вирішальні кроки в становленні громадянського суспільства пов'язані не так із поступовим зростанням асоціативного життя, як із хвилями масової мобілізації в моменти гострих криз. Кожну таку хвилю варто розглядати як практичну школу партисипаторної демократії: у ній громадяни на власному досвіді пізнавали свою спроможність впливати на владу, набували навичок самоорганізації й переконувалися, що участь дає результат. Саме та розвивальна функція участі, про яку писала теорія, реалізовувалася тут у концентрованому вигляді.

Першим таким виявом стала Революція на граніті восени 1990 року — студентське голодування в центрі Києва, наймасо-

віша громадянська акція пізньорадянської України. Ще до проголошення незалежності вона показала здатність суспільства до самоорганізованого ненасильницького тиску й до досягнення конкретних поступок від влади. З погляду публічного управління тут важливий не так політичний результат, як прецедент: уперше за десятиліття громадяни виступили самостійним суб'єктом, а не об'єктом керування, і сформувалося перше покоління активістів, для яких участь стала нормою.

Помаранчева революція 2004 року продемонструвала вже зрілішу функцію — контроль за чесністю процедур. Масовий протест проти сфальсифікованих виборів утвердив в українському суспільстві переконання, що результат, здобутий нечесно, може бути скасований тиском організованих громадян, а влада зобов'язана діяти за встановленими правилами. Це був наочний урок підзвітності: громадянське суспільство постало як гарант того, що процедури не будуть порожньою формальністю. Водночас подальші роки виявили й межу суто протестної активності: піднесення не супроводжувалося розбудовою сталих інституцій співпраці, і значна частина здобутого запалу розвіялася.

Локальніші хвилі, як-от мовний майдан 2012 року, засвідчили чутливість суспільства до конкретних владних рішень, що зачіпають цінності, та здатність до швидкої мобілізації. Водночас вони показали й зворотний бік: коли влада налаштована ігнорувати протест і не існує дієвих механізмів урахування громадської позиції, самої лише вуличної активності буває недостатньо. Цей досвід підводив до розуміння, що протест і сталі процедури участі мають доповнювати одне одного, а не підміняти.

Найглибшою за наслідками стала Революція гідності 2013–2014 років. Її аналітична своєрідність у тому, що вона була не лише протестом, а й розгорнутим досвідом самоврядування «знизу»: на майдані діяли самоорганізовані підрозділи, медична, харчова, охоронна служби, налагоджувалися складна логістика й ухвалення рішень без наказу згори. Це була безпрецедентна практична школа врядування, що сформувала численне покоління людей із досвідом самоорганізації, яке згодом прийшло в державну службу, місцеве самоврядування та

реформаторські команди. Революція гідності закріпила і незворотність європейського вибору, і уявлення про громадянське суспільство як рівноправного співтворця державного курсу.

Наступний етап пов'язаний зі збройною агресією. Після 2014 року, а надто після повномасштабного вторгнення 2022 року, українське громадянське суспільство продемонструвало рівень мобілізації, який мало хто вважав можливим. Волонтерський рух узяв на себе величезний обсяг завдань — від забезпечення армії до допомоги переселенцям і відбудови зруйнованого, — фактично ставши співвиробником національної безпеки й показавши співтворення суспільного блага в найгострішій його формі. Згодом цей рух набував рис сталих інституцій, а помітним і дедалі впливовішим суб'єктом ставали ветеранські організації, роль яких зростатиме в міру того, як питання реінтеграції ветеранів виходитиме на перший план.

Волонтерський феномен заслуговує на окремий, докладніший розгляд, бо саме тут український досвід є чи не унікальним за масштабом і роллю. На початку війни — і в 2014 році, і особливо в перші тижні повномасштабного вторгнення 2022 року — держава з цілком об'єктивних причин не могла забезпечити частину життєво важливих функцій або не могла робити це достатньо швидко й ефективно: раптовість і масштаб удару, інерція великих інституцій, порушена логістика створили численні функціональні прогалини. І саме ці прогалини закрили самоорганізовані громадяни, не чекаючи ні наказу, ні фінансування. Те, що в мирний час здавалося б винятковим обов'язком держави, на певний час стало справою мільйонів людей, об'єднаних у мережі взаємодопомоги.

Перелік того, що взяв на себе волонтерський рух, вражає широтою: постачання армії — від засобів захисту, транспорту й приладів спостереження до медикаментів, — евакуація людей із небезпечних районів, розміщення й забезпечення переселенців, медична допомога, налагодження зв'язку та логістики, а згодом і відбудова зруйнованого. З аналітичного погляду це наймасштабніший у новітній історії приклад співтворення суспільного блага, про яке йшлося вище: найважливіше з благ —

національну безпеку — упродовж критичного періоду вироблялося спільно державою й суспільством, причому внесок суспільства був не допоміжним, а подекуди вирішальним. Волонтерство тут виступило не благодійністю в звичному сенсі, а фактичним співвиконанням державних функцій у момент, коли сама держава не встигала їх виконувати.

Чому ж самоорганізація в той момент подеколи випереджала державний апарат? Відповідь безпосередньо випливає з понять, розглянутих у цій лекції. Волонтерські мережі мали ті переваги, яких бракує будь-якій бюрократичній вертикалі: швидкість, гнучкість, здатність імпровізувати без тривалих узгоджень, прямий і миттєвий зворотний зв'язок із тими, кому допомагають, і величезний запас довіри та вмотивованості — тобто накопичений роками соціальний капітал, миттєво перетворений на операційну спроможність. Це наочна ілюстрація того самого мережевого врядування й горизонтальної координації, з яких ми почали розмову: розподілена мережа виявилася результативнішою за ієрархію там, де потрібні були передусім швидкість і адаптивність. Водночас цей досвід не доводить, що держава непотрібна, — він показує протилежне: суспільство закрило екстрений розрив, але втримувати оборону в масштабі й тривало здатна лише держава з її ресурсами, легітимним примусом і сталістю. Ідеться не про заміну держави суспільством, а про їх взаємодоповнення в найгострішій його формі.

Для публічного управління український волонтерський досвід дає кілька важливих уроків. Він удруге, і вже незаперечно, підтвердив наскрізну тезу лекції: стійкість країни визначається не лише міцністю її апарату, а й густотою суспільної тканини, готової діяти самостійно. Він показав, що здорова стратегія держави полягає не в тому, щоб поглинути чи витіснити волонтерів, і не в тому, щоб безкінечно спиратися на їхній ентузіазм, а в тому, щоб інституціоналізувати співпрацю — поступово повертати собі те, що є її прямим обов'язком, підтримувати те, що суспільство робить краще, і розбудовувати сталі канали, які перетворять екстрену енергію на постійний чинник урядування. І він гостро застеріг від протилежної спокуси —

сприймати волонтерську спроможність як безкоштовну заміну власним зобов'язанням держави, до чого ми ще повернемося, говорячи про ризики партнерства.

Найновішим виявом стали протести 2025 року, за якими закріпилася назва «картонкові майдани» — через саморобні картонні таблички, з якими виходили здебільшого молоді учасники. Приводом стало ухвалення закону, що обмежував незалежність спеціалізованих антикорупційних органів; під тиском протестів попередній порядок їхньої роботи було невдовзі відновлено. Аналітично тут цікаві кілька рис. По-перше, нова форма мобілізації — децентралізована, цифрово організована, без єдиного центру й традиційної символіки, — свідчить про зрілість громадянського суспільства, здатного швидко реагувати вже не лише на загрозу незалежності держави, а на якість врядування та збереження раніше здобутих інституційних завоювань. По-друге, ці події наочно показали функцію громадського контролю в дії. Водночас вони окреслили й непросте питання, яке не має простої відповіді: де пролягає межа між незалежністю антикорупційних органів і належними механізмами їхньої підзвітності — питання, до якого ми повернемося далі.

Із цього стислого аналізу випливає висновок, суголосний наскрізній тезі лекції. Українське громадянське суспільство міцніло передусім у випробуваннях і виявляло надзвичайну мобілізаційну спроможність у критичні моменти. Його слабшою стороною традиційно залишалася розбудова сталих, буденних інституцій співпраці з державою в періоди між піднесеннями. Саме тому подальший розвиток механізмів повсякденної участі, до яких ми переходимо, є не бюрократичною рутиною, а способом перетворити потужну, але епізодичну енергію самоорганізації на постійний чинник урядування. А в ширшому плані густа й діяльна суспільна тканина є складником національної стійкості, і державна політика має підтримувати, а не витісняти самоорганізацію.

9. Механізми участі громадськості в Україні: правові засади й інструменти

Українське законодавство й управлінська практика виробили доволі розгалужений набір механізмів участі. Не заглиблюючись у процедурні деталі, окреслимо їх у логіці розглянутих рівнів участі — від доступу до інформації до спільного вироблення рішень, — щоб побачити систему, а не перелік розрізнених інструментів.

В основі всього лежить доступ до інформації. Без нього участь неможлива, тому право громадян знати, що і як робить влада, є фундаментом усієї конструкції. Обов'язок органів влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, надавати її на запит і забезпечувати відкритість публічних даних, закріплений насамперед у законодавстві про доступ до публічної інформації, створює те інформаційне підґрунтя, на якому лише й може вирости змістовний діалог [15]. Управлінцеві варто пам'ятати: відкритість — це не поступка й не ризик, а передумова довіри, без якої решта механізмів залишаються порожніми.

Наступний рівень — реагування на звернення громадян. Право звернутися до влади з пропозицією, заявою чи скаргою й отримати вмотивовану відповідь є найдавнішою й найпоширенішою формою зворотного зв'язку. До неї додалися новіші, цифрові інструменти — зокрема електронні петиції, що дають змогу винести на розгляд влади питання, яке зібрало визначену кількість підписів, а також розвинені цифрові державні сервіси, що наблизили державу до громадянина. Ці механізми, попри свою повсякденність, є щоденним руслом, яким сигнали від громадян доходять до адміністрації.

Серцевиною партисипативного врядування є консультації з громадськістю. Головним нормативно-правовим актом уряду з цього питання тривалий час залишалася постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено порядок проведення консультацій та типове положення про громадську раду [11].

Вона зробила консультації обов'язковими для органів виконавчої влади під час підготовки суспільно важливих рішень і надовго стала робочою основою взаємодії. Проте практика виявила її вади: консультації часто зводилися до формальності, а вимоги були розпорошені й не мали сили закону.

Відповіддю на це став ухвалений у 2024 році Закон України «Про публічні консультації» — якісно новий етап, що піднімає інститут консультацій з рівня урядового порядку на рівень закону [12]. Він установлює єдині для всієї країни правила та стандарти діалогу між владою і громадянами, робить публічні консультації обов'язковими під час ухвалення широкого кола управлінських рішень на державному й місцевому рівнях, визначає чіткі строки та форми обговорень і передбачає створення єдиної онлайн-платформи, яка має зробити процес прозорим і доступним. Прикметно, що цей закон є одним зі структурних орієнтирів у межах руху України до Європейського Союзу, тобто прямо пов'язаний з євроінтеграційними зобов'язаннями. Водночас потрібно чітко розуміти його поточний статус: закон ухвалено й підписано, але він набирає чинності відкладено — через дванадцять місяців після завершення чи скасування воєнного стану, — тож на сьогодні поки що діє попередній порядок. Для державного службовця це означає, що готуватися до нових, вищих стандартів консультування варто вже тепер.

Окремий і, на жаль, недооцінений інструмент — громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, порядок сприяння якій затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року [13]. Вона дає інститутам громадянського суспільства право з власної ініціативи оцінити діяльність органу влади й підготувати експертні пропозиції, а орган зобов'язаний сприяти проведенню такої експертизи, надати потрібні матеріали й розглянути її висновки. По суті, це механізм структурованого, змістовного громадського контролю, що виходить за межі разового звернення, і вміле користування ним з обох боків здатне помітно підвищити якість управлінських рішень.

Постійнішою формою взаємодії є громадські ради — консультативно-дорадчі органи, що утворюються при органах влади й дають організованій громадськості змогу впливати на їхню роботу на регулярній основі, подавати пропозиції, брати участь у підготовці рішень та відстежувати їх виконання. На місцевому рівні до цього додаються інструменти безпосередньої участі мешканців: громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, органи самоорганізації населення, а також бюджет участі, коли частину коштів місцевого бюджету розподіляють за проєктами, які пропонують і за які голосують самі жителі. Ці механізми найближче підходять до верхніх щаблів драбини участі, бо передають громадянам реальний, хай і обмежений, вплив на розподіл ресурсів.

Наскрізним орієнтиром для розвитку всіх цих механізмів слугує державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, закріплена в Національній стратегії, розрахованій на період до 2026 року [10]. Її мета — не «керувати» громадянським суспільством, а створювати сприятливі умови для його діяльності й налагоджувати взаємодію між громадянами, їхніми об'єднаннями та органами влади. Розвиток цих інструментів відповідає й європейським стандартам належного врядування, до яких Україна наближається в межах вступу до ЄС і які наголошують на відкритості, участі та підзвітності адміністрації [8].

Варто наголосити, що сам собою набір механізмів нічого не гарантує. Ті самі інструменти в одному органі працюють як живий канал співпраці, а в іншому перетворюються на бюрократичний ритуал. Різниця — не в процедурах, а в управлінській культурі: у тому, чи сприймає адміністрація громадськість як докучливу перешкоду, яку треба «відпрацювати», чи як партнера, співпраця з яким робить її власну роботу кращою. Формування саме такої культури — головне завдання, поряд з яким удосконалення процедур є справою хоч і потрібною, та вторинною.

10. Громадянське суспільство і протидія корупції

Окремої уваги заслуговує роль громадянського суспільства у протидії корупції — сфері, де партнерство держави й громадськості в Україні виявилося особливо помітним і результативним. Корупція живиться двома умовами: непрозорістю, за якої зловживання лишаються невидимими, та безкарністю, за якої вони не мають наслідків. Громадянське суспільство здатне підважувати обидві ці умови, тому й стає природним союзником держави в антикорупційній політиці — там, де сама держава має щирий намір цю політику провадити.

Найпомітніший внесок громадськості — це контроль, що робить зловживання видимими. Журналісти-розслідувачі, антикорупційні громадські організації та аналітичні центри відстежують публічні закупівлі, аналізують декларації посадовців, стежать за судовими рішеннями й оприлюднюють виявлені невідповідності. Цю роботу уможливили інструменти прозорості, про які вже йшлося: електронна система публічних закупівель зробила видимими тисячі угод, а створені навколо неї механізми громадського моніторингу дали змогу виявляти підозрілі закупівлі й домагатися їх перегляду; портали відкритих даних та система електронного декларування відкрили безпрецедентні можливості для незалежного аналізу. Прозорість тут працює не як самоціль, а як передумова підзвітності.

Особливість української моделі полягає в тому, що громадянське суспільство було не лише контролером, а й архітектором самої антикорупційної інфраструктури. Створення спеціалізованих антикорупційних органів, запровадження електронного декларування, побудова системи прозорих закупівель значною мірою стали наслідком наполегливого тиску громадських організацій та експертних середовищ, а не лише доброї волі влади. Це рідкісний приклад того, як реформа значного масштабу проштовхується «знизу», і водночас пояснення, чому ця сфера залишається такою чутливою: здобуте тиском потребує постійного захисту.

Партнерство у протидії корупції має й інституціоналізовані форми. Представники громадськості входять до складу конкурсних комісій з добору керівників окремих органів та до громадських рад при антикорупційних інституціях, законодавство про запобігання корупції передбачає захист викривачів, а державна антикорупційна стратегія прямо визнає потребу координувати зусилля органів влади, місцевого самоврядування та громадськості [14]. Ці механізми переводять громадський внесок із площини зовнішнього тиску в площину впорядкованої співпраці, надаючи йому сталості.

Саме крізь цю призму варто повернутися до згаданих раніше протестів на захист незалежності антикорупційних органів. Вони були виявом функції громадського контролю, спрямованої вже не проти окремого зловживання, а на захист самої інституційної спроможності держави протидіяти корупції. Водночас чесний аналіз має визнати й закладену тут напругу, що не має простого розв'язання: незалежність спеціалізованих органів необхідна, щоб захистити їх від тиску, але й вона не може бути безмежною й потребує власних, прозорих механізмів підзвітності. Здорова відповідь полягає не у виборі між незалежністю та підзвітністю, а в поєднанні їх: міцна незалежність від неправомірного втручання плюс прозора відповідальність за результати й дотримання закону.

Нарешті, партнерство в цій сфері має і свої застереження, суголосні загальним ризикам, які ми розглянемо далі. Антикорупційна активність теж може професіоналізуватися й віддалятися від суспільства, ставати вибірковою або перетворюватися на знаряддя політичної боротьби. Проте засадниче правило залишається сталим: держава, що справді прагне подолати корупцію, бачить в антикорупційній громадськості не супротивника, якого треба нейтралізувати, а партнера, якого варто захищати, — і саме за ставленням влади до цієї частини громадянського суспільства найточніше видно щирість її антикорупційних намірів.

11. Межі й ризики партнерства

Партнерство держави й громадянського суспільства не варто ідеалізувати. Воно має свої межі й супроводжується ризиками, які управлінцеві слід розуміти, щоб будувати відносини тверезо, а не наївно.

Перший ризик — кооптація, тобто поглинання й приручення громадських структур владою. Держава, маючи ресурси й повноваження, здатна «одомашнити» громадські організації, зробивши їх залежними від фінансування чи прихильності, а отже — беззубими. Такі організації зберігають вивіску громадянського суспільства, але втрачають його сутність — незалежність. Здорове партнерство передбачає, що держава підтримує громадськість, не позбавляючи її самостійності й права на критику.

Другий ризик — надмірна професіоналізація та відрив від суспільства. Із розвитком «третього сектору» частина організацій перетворюється на професійні структури, що живуть переважно з грантів і починають орієнтуватися радше на очікування донорів, ніж на потреби спільнот, від імені яких виступають. Виникає розрив між фаховими організаціями й пересічними громадянами, а разом із ним — і небезпідставні докори у відірваності. Це не привід відмовлятися від співпраці з фаховими об'єднаннями, але привід не ототожнювати їх з усім громадянським суспільством і не забувати про голоси, які не мають професійних представників.

Третій ризик стосується представницькості. Голосніші, краще організовані й ресурсніші групи завжди мають більше можливостей бути почутими, ніж розпорошені або вразливі. Якщо влада прислухається лише до тих, хто вміє привернути увагу, участь може обернутися на свою протилежність — на перевагу для сильних коштом слабких. Тому обов'язок держави — свідомо дбати про залучення тих, чий голос звучить тихо, а не задовольнятися взаємодією з найактивнішими.

Четвертий ризик — імітація громадянської активності. Не все, що має вигляд народної ініціативи, є нею насправді: за

фасадом «громадського руху» нерідко стоять організовані згори чи ззовні інтереси — від штучно створених біля влади організацій, покликаних імітувати підтримку, до структур, керованих недружніми зовнішніми силами задля розхитування суспільства. Розпізнавати таку підробку, відрізняючи справжню самоорганізацію від інсценування, — частина професійної пильності управлінця. Водночас ця пильність не повинна перероджуватися на підозріливість до громадянського суспільства загалом: небезпечно, борючись із підробками, почати бачити ворога в кожному незалежному голосі, тим паче в умовах війни, коли спокуса обмежити критику під приводом безпеки особливо велика. Здорова рівновага полягає в тому, щоб протидіяти справжнім маніпуляціям, не придушуючи саму свободу об'єднань і критики.

П'ятий ризик — спокуса перекласти на громадськість власну відповідальність. Заклик до участі й самоорганізації не повинен ставати виправданням для відступу держави від її прямих обов'язків. Коли владні структури під гаслом «залучення громади» перекладають на волонтерів те, що зобов'язані робити самі, партнерство вироджується в експлуатацію суспільної енергії. Межа тут принципова: громадянське суспільство доповнює державу, але не звільняє її від відповідальності за гарантування прав і надання базових публічних благ.

Нарешті, існує й загальніша напруга — між глибиною участі та ефективністю рішень. Широке залучення потребує часу й ресурсів, а деякі рішення мають ухвалюватися швидко й фахово. Абсолютизація участі здатна паралізувати врядування не гірше, ніж її цілковита відсутність — відірвати його від суспільства. Мистецтво публічного управління полягає в тому, щоб щоразу знаходити розумну міру: залучати там і настільки, де і наскільки це справді підвищує якість та легітимність рішення, не перетворюючи участь ні на порожній ритуал, ні на самоціль.

Наостанок варто піднести розмову на найзагальніший рівень. Усе сказане про функції та механізми участі підводить до висновку, що розвинене громадянське суспільство є, можливо, найнадійнішим захистом від поступового згортання демократії — того сповзання до авторитарного правління, яке нерідко

відбувається не через відкритий переворот, а тихо, крок за кроком, зі збереженням зовнішніх ознак демократичного ладу. Формальні гарантії — поділ влади, вибори, незалежні суди — необхідні, але, як показує досвід багатьох країн, самих їх недостатньо: їх можна поступово вихолостити, залишивши недоторканою саму оболонку. Що справді втримує владу в межах — то це стан самого суспільства: його здатність помічати зловживання, відкрито про них говорити й за потреби гуртуватися на захист правил. Саме в цьому, як зауважував Ґелнер, і полягає роль громадянського суспільства як противаги державі: не в постійному протистоянні владі, а в тому, що сама наявність такого суспільства робить зловживання надто дорогими для того, хто на них зважується.

Ця думка набуває особливої ваги в умовах війни. Демократії загалом припускають, що під час воєнної чи іншої серйозної загрози окремі права й процедури можуть бути тимчасово обмежені, — і в цьому немає нічого протиприродного. Небезпека в іншому: обмеження, запроваджені як виняток, мають властивість закріплюватися й лишатися вже й тоді, коли загроза, що їх виправдовувала, минула. Чи спрацює ця небезпека, значною мірою залежить від того, наскільки розвиненим є громадянське суспільство. Саме воно здатне раз по раз нагадувати, що обмеження вводилися як тимчасові, і саме там, де воно сильне, демократії легше повертаються до звичних стандартів після завершення надзвичайного періоду. Тому підтримка громадянського суспільства сьогодні — це питання не лише поточної стійкості держави, а й того, чи повернеться країна до повноти демократичного врядування, коли війна завершиться.

Підсумки теми

Громадянське суспільство є для держави не суперником і не прохачем, а партнером, без якого сучасне врядування втрачає і в дієвості, і в легітимності. Воно постачає владі знання й зворотний зв'язок, тримає її під суспільним контролем, бере на себе частину спільної роботи, живить довіру й згуртова-

ність, випробовує нові рішення й стоїть на сторожі доброчесності влади. Взамін воно потребує від держави відкритості, поваги, підтримки своєї самостійності й чесного дотримання взятих зобов'язань. Український досвід — від Революції на граніті до випробувань війни й новітніх протестів — переконливо показав, що сильне громадянське суспільство є не загрозою державі, а однією з головних запорук її спроможності та стійкості. Тому вміння будувати з ним партнерські відносини, спираючись на розвинені механізми участі й на культуру співпраці, належить сьогодні до основних компетентностей кожного, хто працює у сфері публічного управління.

Питання для самоперевірки

1. Чому в межах публічного управління громадянське суспільство розглядають як партнера держави, а не як зовнішнє щодо неї середовище? Як із цим пов'язаний перехід від «керування» до «врядування»?

2. Простежте, як змінювалося розуміння громадянського суспільства від societas civilis до визначення Ґелнера. Чому важливо не ототожнювати громадянське суспільство з «третім сектором»?

3. Розкрийте модель трьох секторів. У чому характерні провали держави, ринку й громадянського суспільства і як принцип субсидіарності допомагає розподілити працю між ними?

4. Що таке соціальний капітал? Поясніть різницю між капіталом, що згуртовує, і капіталом, що наводить мости, а також між довірою міжособовою та інституційною.

5. У чому суть теорії партисипаторної демократії? Чому, за Пейтман, участь має не лише інструментальну, а й розвивальну цінність? Як це пов'язано з ідеєю публічної сфери?

6. Назвіть основні функції громадянського суспільства в системі публічного управління й проілюструйте кожну прикладом.

7. Порівняйте «драбину участі» Арнштайн і сучасну трирівневу рамку залучення. За яким принципом добирати рівень участі? Що таке співтворення послуг?

8. Проаналізуйте протестні хвилі в Україні (від Революції на граніті до «картонкових майданів») як школу участі. Яку сильну й яку слабку сторони українського громадянського суспільства вони виявляють?

9. Охарактеризуйте механізми участі громадськості в Україні. У чому значення переходу від постанови № 996 до Закону «Про публічні консультації»? Що таке громадська експертиза й громадські ради?

10. Яку роль відіграє громадянське суспільство у протидії корупції? Поясніть, чому незалежність і підзвітність антикорупційних органів не суперечать одна одній.

11. Які ризики супроводжують партнерство держави й громадянського суспільства? Як управлінцеві уникати кооптації, імітації участі та перекладання відповідальності, не впадаючи водночас у підозріливість до незалежних голосів?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть інститут громадянського суспільства або форму участі громадськості, з якими ви стикалися у своїй роботі, — громадську організацію, громадську раду, публічні консультації, бюджет участі, волонтерську ініціативу тощо, — і підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу схарактеризуйте цей інститут чи практику: хто в ній бере участь і які функції громадянського суспільства вона виконує — представлення інтересів, громадський контроль, експертизу, співтворення чи інші. Далі визначте, на якому щаблі участі вона реально перебуває — від інформування через консультування до партнерства — і чи є взаємодія з владою справжньою, а не імітованою: чи почуто думку громадськості, чи закрито цикл зворотного зв'язку, чи вплинула вона на кінцеве рішення. Потім оцініть, які з розглянутих ризиків проявляються у вашому випадку — кооптація, професіоналізація й відрив від суспільства, слабка представницькість, імітація активності чи перекладання на громадськість відповідальності самої держави — і як їх можна було б послабити. Наприкінці сформулюйте одну конкре-

тну зміну, яка зробила б цю взаємодію змістовнішою. Аналіз має спиратися на ваш досвід і конкретні спостереження. Загальні твердження без прикладів не беруться до уваги.

Список джерел до теми

1. Токвіль А. де. Про демократію в Америці / пер. з фр. Київ : Всесвіт, 1999.

2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. Львів : Літопис, 2000.

3. Патнем Р. Творення демократії: традиції громадянської активності в сучасній Італії / пер. з англ. Київ : Основи, 2001.

4. Putnam R. D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6, No. 1. P. 65–78. DOI: 10.1353/jod.1995.0002.

5. Pateman C. Participation and Democratic Theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1970. DOI: 10.1017/CBO9780511720444.

6. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35, No. 4. P. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.

7. Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development // World Development. 1996. Vol. 24, No. 6. P. 1073–1087. DOI: 10.1016/0305-750X(96)00023-X.

8. Принципи державного управління / SIGMA (OECD). Париж : OECD Publishing. DOI: 10.1787/7f5ec453-en.

9. Recommendation of the Council on Open Government / OECD. OECD/LEGAL/0438. 2017. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.

10. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021.

11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.

12. Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20.

13. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/976-2008-п.

14. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

ЛЕКЦІЯ 9
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА — ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Дотепер ми говорили про публічне управління переважно як про систему органів, процедур, політик, тобто про конструкцію. Але жодна конструкція не працює сама собою, її приводять у рух люди. Закон не виконується автоматично, послуга не надається сама, рішення не ухвалюється без того, хто його ухвалить. За кожним інститутом, за кожним органом, за кожною процедурою стоять конкретні люди — публічні службовці, і саме від їхньої професійності, доброчесності й відданості справі зрештою залежить, чи працює вся система. У цій темі ми вживаємо термін «публічна служба» як спільну назву для двох її гілок (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), бо вони спираються на ті самі засади й разом утворюють кадрову основу публічного управління. Ми з'ясуємо, що робить службу професійною, як вона склалася в Україні, чим унормовано державну службу та службу в органах місцевого самоврядування і в якому стані ця служба перебуває, зокрема в умовах воєнного стану.

Саме тому ця тема є однією з найважливіших у курсі, попри своє місце ближче до кінця. Пам'ятаєте рамку, яку ми вводили на самому початку: будь-яка система врядування складається з інститутів, процесів і людей. Про інститути й процеси ми вже говорили багато. Тепер настала черга людей — і не окремих особистостей, а того особливого інституту, який робить із розрізнених людей злагоджену професійну корпорацію на службі суспільству.

Одразу окреслю межі теми, бо вони важливі. Ми не прагнемо детально розбиратися правовий статус службовця, категорії посад, порядок вступу, проходження, оплати, дисциплінарної відповідальності, звільнення. Уся ця процедурно-правова матерія — предмет окремих дисциплін. Завдання цієї теми інше

й більш засадниче: зрозуміти, чому професійна державна служба взагалі є умовою спроможності держави, яке теоретичне підґрунтя під нею лежить, які хвороби їй загрожують і в якому стані вона перебуває в Україні сьогодні. Тобто ми говоритимемо не про те, як влаштована служба технічно, а про те, чому вона має бути саме такою і що стається, коли вона такою не є.

Тема побудована так. Спершу — чому спроможна держава не є даністю й чому бюрократія є предметом вивчення. Потім — теорія бюрократії: класичні критерії Вебера, дисфункції за Мертоном, типологія Гоулднера. Далі — публічна служба як багатовимірний інститут, у розумінні, розвиненому у вітчизняній науці. Потім — власна історія державної служби в Україні, від доби Скоропадського до сьогодення. Далі — сучасний стандарт професійної служби за європейськими принципами й реформаторський крок, яким став український закон про державну службу. Потім — діагностика нинішнього стану української служби. І окремо — державна служба в умовах воєнного стану, без чого сьогоднішня картина була б неповною.

1. Чому спроможна держава не є даністю

Почнімо з тези, яка на перший погляд видається дивною, але при вдумуванні виявляється глибокою. Ми звикли сприймати наявність держави, здатної виконувати свої функції, як щось само собою зрозуміле, як повітря, якого не помічаєш, поки воно є. Тим часом одна з найважливіших ідей сучасної науки про публічне управління полягає в тому, що існування держави, спроможної надавати населенню базові послуги, аж ніяк не є даністю. Це досягнення, яке треба збудувати й постійно підтримувати, а не природний стан речей.

Ця думка, яку особливо виразно сформулював Френсіс Фукуяма, має пряме продовження: якщо придивитися, то аналіз державної діяльності є значною мірою вивченням бюрократії. Держава діє не абстрактно — вона діє через свій апарат, через людей, які обіймають посади й виконують функції. Тому питання про спроможність держави зрештою зводиться до питання

про якість її бюрократії: наскільки професійно, чесно й послідовно працюють ті, хто втілює державну волю в конкретних діях.

Історично професійна державна служба — порівняно недавнє надбання. Тривалий час посади в державному апараті роздавалися за походженням, за особистою відданістю, за гроші або за політичну прихильність. Посада фактично була здобиччю переможця: хто прийшов до влади, той і роздав місця своїм. Наслідки такої системи легко уявити — некомпетентність, свавілля, залежність усього апарату від політичної кон'юнктури, повне оновлення кадрів при кожній зміні влади й, як наслідок, неможливість накопичити той досвід і ту інституційну пам'ять, про які ми говорили в першій темі.

Перехід до професійної служби, заснованої на заслугах і компетентності, а не на походженні чи прихильності, був одним із великих цивілізаційних зрушень. Він відбувався поступово, через реформи, які замінювали принцип особистої відданості принципом професійного добору, а систему призначень за прихильністю — системою просування за заслугами. Розуміти цю історичну логіку важливо, бо вона показує: професійна служба не виникає сама, її треба свідомо будувати, а збудоване можна й зруйнувати, повернувшись до роздачі посад за прихильністю. Багато сьогоднішніх суперечок про державну службу — це, по суті, суперечки між цими двома логіками: логікою заслуг і логікою прихильності.

Класичний приклад такого свідомого будівництва дала британська реформа середини IX століття. Доти посади в британському апараті значною мірою розподілялися за протекцією: за родинними зв'язками, знайомствами, політичною прихильністю. Реформа запропонувала натомість принцип, який на той час звучав майже революційно: набирати на службу за результатами відкритого конкурсного іспиту, оцінюючи здібності й підготовку кандидата, а не його походження чи зв'язки. Ця, здавалося б, проста ідея (брати на службу кращих, а не своїх) заклала основу сучасної професійної бюрократії й поступово поширилася на інші країни. Варто затримати на ній увагу, бо вона показує, що конкурсний добір, про який ми ще говоритимемо

стосовно України, не є новітнім бюрократичним винаходом чи зайвою формальністю. Це серцевина самої ідеї професійної служби, вистраждана понад півтора століття тому.

Показово й те, що навіть у країнах із давньою традицією професійної служби боротьба з її виродженням ніколи не припинялася. Через століття після згаданої реформи у тій самій Британії довелося визнати, що професійний апарат встиг набути й вад, таких як замкненість, відірваність від практики, надмірна кастовість, коли верхівку служби формувало вузьке коло випускників кількох привілейованих закладів. Ці спостереження є живою ілюстрацією мертонівських дисфункцій, про які йтиметься далі: навіть добре збудована бюрократія з часом схильна замикатися в собі й потребує оновлення. Отже, професійна служба — не пам'ятник, який спорудили раз і назавжди, а жива система, яку доводиться раз у раз лікувати від хвороб, що їй властиві за самою природою.

Показовий і протилежний за напрямом досвід дали Сполучені Штати. Там упродовж значної частини IX століття панувала так звана система здобичі, за якої переможець виборів роздавав державні посади своїм прихильникам, а зі зміною влади апарат оновлювався майже повністю. Наслідки були руйнівні (некомпетентність, корупція, залежність служби від партійної боротьби), і зламати цю систему вдалося лише наприкінці століття, коли після гучного вбивства президента розчарованим шукачем посади було ухвалено закон, що запровадив конкурсний добір на федеральну службу. Цей приклад повчальний удвічі: він показує, що навіть розвинена демократія може десятиліттями жити з непрофесійною службою і що поворот до професіоналізму нерідко стає можливим лише під тиском кризи чи потрясіння. Україна, яка будує професійну службу під тиском війни та європейського вибору, у певному сенсі проходить свій варіант того самого шляху.

Варто чіткіше розрізнити два виміри держави, які легко сплутати, а саме: її обсяг і її спроможність. Обсяг держави — це широта того, за що вона береться: скільки сфер життя регулює, скільки функцій бере на себе. Спроможність — це якість, з якою

вона виконує взяте. Це різні речі: держава може бути широкою, але безсилою (братися за все й не давати ради нічому), а може бути вужчою, але дієвою. Фукуяма наголошував, що для добробуту суспільства вирішальна саме спроможність, а не обсяг: краще, щоб держава робила менше, але робила добре, ніж бралася за все й не спромоглася ні на що. І ключ до цієї спроможності — професійна служба: саме вона визначає, чи перетвориться намір держави на результат, чи загрузне в некомпетентності та свавіллі. Тому, говорячи про розбудову спроможної держави, ми зрештою говоримо про розбудову професійної публічної служби.

2. Бюрократія: критерії Вебера

Теоретичний фундамент розуміння професійної служби заклав Макс Вебер, з ідеями якого ми вже зустрічалися в темі про парадигми управління. Тут повернімося до них під іншим кутом — не як до історичної парадигми, а як до набору критеріїв, за якими можна судити, наскільки служба є професійною.

Насамперед варто зняти непорозуміння зі словом «бюрократія». У повсякденній мові воно стало лайкою, синонімом тяганини й байдужості. У науці воно нейтральне й означає дві речі: по-перше, соціальний прошарок професійних управлінців, тобто людей, які професійно займаються справами врядування; по-друге, систему організацій, побудованих за певними принципами. Коли Вебер описував бюрократію, він мав на увазі не хворобу, а, навпаки, найдосконалішу на той час форму організації управлінської праці.

Веберівський ідеальний тип раціональної бюрократії тримається на кількох критеріях, які варто розуміти саме як критерії якості служби. Добір і просування за професійними заслугами, а не за походженням, багатством чи зв'язками. Чіткий поділ праці й спеціалізація, коли кожен займається своєю ділянкою й накопичує в ній компетентність. Ієрархія посад з ясною підпорядкованістю. Діяльність за писаними, однаковими для всіх правилами. Безособовість — ставлення до справи, а не до особи, застосування правила однаково незалежно від того, хто перед

тобою. Відокремлення посади від особи, яка її обіймає: посада не є власністю службовця, а служба відокремлена від приватного життя. І винагорода у вигляді сталого грошового утримання відповідно до рангу, а не випадкових доходів чи хабарів.

Кожен із цих критеріїв, придивившись, виявляється не бюрократичною формальністю, а гарантією. Добір за заслугами гарантує компетентність. Безособовість гарантує рівність громадян перед державою. Відокремлення посади від особи гарантує, що службовець служить справі, а не привласнює повноваження. Стале утримання гарантує незалежність від спокуси брати хабарі. Разом ці критерії описують службу, яка є професійною, неупередженою й доброчесною, тобто саме таку, яка робить державу спроможною.

Важливо тримати ці критерії в пам'яті не як історичний музейний експонат, а як живий фундамент, на якому виросли сучасні європейські стандарти професійної служби. Саме за цими стандартами її нині й оцінюють, і коли далі ми говоритимемо про хвороби української публічної служби, мірятимемо ми їх уже за цією сучасною, європейською міркою, а не за Вебером. Проте засади залишаються впізнаваними: майже кожна хвороба виявиться відступом від тих самих начал професійної служби (добору за заслугами, рівного застосування правил, сталого й прозорого утримання), які Вебер уперше назвав, а європейський стандарт розвинув і зробив мірилом реформи.

Було б, однак, помилкою вважати, що сам Вебер бачив у бюрократії лише благо. Визнаючи її технічну перевагу над усіма попередніми формами управління, зокрема над врядуванням за особистою відданістю чи харизмою вождя, він водночас передбачав і її небезпеку. Раціоналізація, доведена до краю, загрожувала обернутися тим, що він образно назвав «залізною кліткою»: світом, у якому знеособлені правила й холодний розрахунок витісняють живий сенс, а людина стає гвинтиком безвідмовної, але бездушної машини. У цьому застереженні Вебер випередив пізніший аналіз бюрократичних хвороб: він розумів, що та сама безособовість, яка гарантує рівність, здатна виродитися в байдужість, а та сама дисципліна, яка забез-

печує передбачуваність, — у нездатність до живого судження. Тому веберівські критерії варто читати подвійно: як опис досконалої служби і водночас як попередження про те, на що ця досконалість здатна перетворитися, якщо втратити міру.

3. Дисфункції бюрократії: Мертон і Гоулднер

Проте було б наївно ідеалізувати бюрократію. Вона є потужним інструментом, але, як і будь-який інструмент, може зіпсуватися й почати працювати проти власного призначення. Класичний аналіз цього псування дав американський соціолог Роберт Мертон, який описав те, що назвав дисфункціями бюрократії, тобто збої, що виникають не всупереч бюрократичній логіці, а саме через її надмірне, викривлене втілення.

Головна дисфункція, за Мертоном, — це зміщення цілей, коли засіб перетворюється на самоціль. Правила й процедури, які мали служити досягненню мети, поступово стають важливішими за саму мету. Службовець починає дбати не про те, щоб проблему було вирішено, а про те, щоб процедуру було дотримано, навіть якщо дотримання процедури заважає вирішенню проблеми. Знайома кожному ситуація, коли формально все зроблено правильно, а по суті нічого не досягнуто, — це і є мертонівське зміщення цілей у чистому вигляді.

З цього виростають інші дисфункції. Надмірний конформізм: службовець настільки звикає діяти за приписом, що втрачає здатність до самостійного судження й губиться там, де ситуація не вписується в інструкцію. Обрядовість: ретельне дотримання форми заступає зміст, і робота перетворюється на ритуал. Опір змінам: бюрократія, вимуштрувана на однаковості, починає чинити опір усьому новому, бо нове порушує звичний порядок. І, нарешті, замкненість корпорації: службовці починають дбати про інтереси власної групи більше, ніж про інтереси тих, кому мали б служити, і бюрократія перетворюється на касту, відокремлену від суспільства.

Ще один корисний погляд запропонував Елвін Гоулднер, який показав, що бюрократія не є однорідною. Він розрізняв,

зокрема, два типи бюрократичного порядку залежно від того, як установлюються правила. Один тип — коли правила виробляються за згодою й сприймаються як розумні й обов'язкові для всіх, включно з керівництвом; такий порядок тримається на визнанні. Другий тип — коли правила накидаються згори й тримаються лише на примусі й контролі; такий порядок тримається на підпорядкуванні. Різниця принципова: у першому випадку правило працює, бо люди вважають його справедливим, у другому — лише доти, доки за ним наглядають. Гоулднерове розрізнення пояснює, чому дві формально однакові бюрократії можуть працювати зовсім по-різному: усе залежить від того, на чому тримаються правила, на визнанні чи на самому лише примусі.

Практичний висновок із цього аналізу дисфункцій такий. Бюрократія не є ані злом, від якого треба позбутися, ані благом, яке достатньо запровадити. Вона є інструментом, що потребує постійного догляду, бо схильний вироджуватися. Здорова бюрократія тримається на балансі: досить правил, щоб гарантувати рівність і передбачуваність, але не настільки, щоб задушити здоровий глузд; досить ієрархії, щоб забезпечити підзвітність, але не настільки, щоб убити ініціативу; досить корпоративності, щоб плекати професійну культуру, але не настільки, щоб відгородитися від суспільства. Утримання цього балансу — це постійна кропітка праця, а не одноразове досягнення.

Пізніші дослідники розвинули цей аналіз, показавши, що дисфункції бюрократії часто утворюють замкнене коло, яке саме себе живить. Французький соціолог Мішель Крозьє описав цей механізм так: у відповідь на збій бюрократія запроваджує нове правило; правило породжує нову жорсткість і новий збій; на нього відповідають ще одним правилом — і так без кінця, аж поки система не вкривається шаром приписів, що вже не рятують від проблем, а множать їх. Корінь цього кола — у страху перед відповідальністю: там, де сховатися за інструкцію безпечніше, ніж ухвалити рішення, правила розростаються не тому, що потрібні, а тому, що знімають із людини тягар вибору. Мертон називав споріднену рису бюрократичною особисті-

стю — типом службовця, вимуштруваного на буквальне дотримання припису до втрати здатності бачити за приписом мету. Розуміти цей механізм важливо, бо він показує: бюрократичні хвороби не лікуються додаванням нових правил, а навпаки, саме надлишок правил нерідко і є хворобою.

Щоб ці абстрактні дисфункції стали відчутними, досить пригадати знайомі кожному ситуації. Коли службовець відмовляється розв'язати очевидну проблему, посилаючись на те, що так не передбачено інструкцією, — це зміщення цілей: припис став важливішим за мету, задля якої існує. Коли громадянина ганяють від кабінету до кабінету, бо кожен боїться взяти на себе рішення, — це втеча від відповідальності, породжена страхом порушити процедуру. Коли орган роками виконує функцію, яка давно втратила сенс, лише тому, що її ніхто не скасував, — це обрядовість. А коли відомство завзято захищає власні повноваження й штати, байдуже до того, чи потрібні вони суспільству, — це замкненість корпорації. Упізнавання цих рис у повсякденні — перший крок до того, щоб не сприймати їх як неминучість: дисфункції не є природним станом бюрократії, вони є її хворобами, а хвороби, якщо їх розпізнати, можна лікувати.

4. Публічна служба як багатовимірний інститут

Досі ми дивилися на службу переважно очима класичної західної теорії. Тепер погляньмо на неї ширше, у розумінні, розвиненому у вітчизняній науці, яке дає об'ємнішу картину. Публічну службу можна розглядати не з одного боку, а водночас із кількох, і кожен вимір відкриває в ній щось, чого не видно з інших. Такий багатовимірний підхід докладно обґрунтовано, зокрема, у монографії, покладеній в основу цього розділу [1].

Насамперед публічна служба є системою професійної діяльності — сукупністю занять, знань, умінь, цінностей і відносин, тобто фахом, якому вчаться й у якому вдосконалюються. Це найочевидніший вимір, але не єдиний.

Вона є соціальним інститутом — стійкою формою організації суспільної діяльності, спрямованої на реалізацію Конституції й законів, на впровадження загальнолюдських цінностей і публічних інтересів. У цьому вимірі найважливіша функція служби — створювати сприятливі умови для життя громадян, бути посередником між державою й суспільством.

Вона є економічним інститутом, бо виступає суб'єктом і об'єктом економічних відносин, розпоряджаючись усіма видами ресурсів — фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, кадровими. Від того, як служба розпоряджається цими ресурсами, прямо залежить добробут суспільства.

Вона безпосередньо пов'язана з формуванням і реалізацією державної влади, будучи механізмом, через який владна воля втілюється в конкретні дії. Водночас — і це принципово — служба має залишатися політично нейтральною: вона реалізує політику, визначену політичними інститутами, але не є їх продовженням і не проводить власної політики. Професійність тут полягає саме в здатності неупереджено втілювати законно ухвалені рішення незалежно від того, які політичні сили їх ухвалили.

На цьому вимірі варто затриматися, бо політична нейтральність служби — не абстрактна вимога, а практична умова тяглості держави, і забезпечується вона цілком конкретним механізмом: розмежуванням політичних та адміністративних посад. Ми вже торкалися його в темі про інституційну архітектуру, коли говорили про державного секретаря міністерства. Задум простий і глибокий. Політичні посади (міністр, його заступники) заповнюються за політичною логікою й змінюються разом зі зміною політичного керівництва, і це нормально, бо саме політики визначають курс і відповідають за нього перед виборцем. Адміністративні ж посади (професійний апарат) навпаки, мають бути захищені від політичних змін: службовець залишається на посаді незалежно від того, хто прийшов до влади, і однаково сумлінно виконує політику будь-якого законно сформованого уряду. Саме це розмежування забезпечує, що зі зміною влади не змінюється весь апарат, а отже, зберігається інституційна пам'ять і тяглість урядування.

Коли ж ця межа розмивається, а це трапляється коли на професійні, адміністративні посади призначають за політичною ознакою, а зі зміною влади оновлюють не лише міністрів, а й апарат, служба втрачає нейтральність, а держава втрачає тяглість. Тому розмежування політичних і адміністративних посад є однією з наріжних вимог професійної служби, і, як ми побачимо, однією з тих, що на практиці витримуються найважче.

Вона є організаційним інститутом, тобто впорядкованою структурою з власними правилами взаємодії, ієрархією, розподілом функцій. Вона є культурним інститутом — носієм професійної культури, традицій, етичних стандартів, уявлень про належне. Вона є системним правовим інститутом — сукупністю правових норм, що регулюють службові відносини. І, нарешті, вона є засобом зв'язку між суспільством і державою — тим каналом, через який суспільство взаємодіє з владою, а влада зі суспільством.

Цінність такого багатовимірного погляду в тому, що він застерігає від однобічності. Якщо бачити службу лише як професійну діяльність, випадає з поля зору її соціальна роль. Якщо лише як правовий інститут — губиться культурний вимір, а саме культура, як ми побачимо, часто вирішує більше за норму. Повне розуміння служби вимагає тримати всі ці виміри разом, бо реальна служба є всім цим одночасно: і фахом, і соціальним інститутом, і носієм культури, і каналом зв'язку між державою й суспільством.

Що ж вирізняє публічну службу з-поміж інших видів професійної діяльності? Вкажемо на кілька визначальних ознак [1]. Перша й головна — публічність: діяльність службовця підпорядкована загальному інтересу, а не приватному, корпоративному чи особистому, і саме це домінування суспільного над власним є серцевиною поняття. Друга — професійність: служба вимагає спеціальних знань, навичок і компетентностей, а отже, не терпить аматорства й випадковості. Третя — постійність проходження: на відміну від тимчасових чи виборних посад, служба передбачає тривале перебування в системі, що зберігає інституційну пам'ять і забезпечує послідовність полі-

тики. І четверта — чітко визначений правовий статус: порядок вступу, проходження та припинення служби формалізовано законом, що відрізняє її від будь-якої іншої суспільної діяльності. Разом ці ознаки й окреслюють публічну службу як окремий, законодавчо унормований і соціально відповідальний інститут.

Серед усіх цих вимірів окремої уваги заслуговує культурний, бо саме він, як показує досвід, часто важить більше за формальні норми. Професійна служба тримається не лише на законах і процедурах, а й на неписаному кодексі — на тому, що можна назвати службовою етикою або духом служіння: на внутрішньому переконанні службовця, що він служить суспільному інтересу, а не собі, керівникові чи політичній силі. Там, де така культура вкорінена, вона діє надійніше за будь-який нагляд: доброчесний службовець не бере хабаря не тому, що боїться покарання, а тому, що вважає це негідним свого покликання. І навпаки, там, де службова культура підмінена культурою пристосуванства й особистої відданості, найкращі закони лишаються безсилими, бо їх обходять або виконують для годиться. Ось чому реформа служби не зводиться до ухвалення норм: вона неодмінно включає й повільне, найважче — виховання нової службової культури, без якої норма мертва.

Окремо варто спинитися на тому, що називається ціннісною основою публічної служби [1]. Ідеться не про розмиті побажання, а про сформований каркас орієнтирів, як-то служіння суспільству, повагу до прав людини, законність, політичну неупередженість, рівність, чесність, відповідальність, відкритість, що поєднує юридичні, моральні й управлінські засади. Цінності виконують те, чого не здатні виконати самі процедури: вони забезпечують стійкість служби до зовнішніх впливів і внутрішніх спотворень. Адже легітимність рішень залежить не лише від дотримання формальних правил, а й від їхньої відповідності суспільним очікуванням, і саме цінності дають змогу відрізнити професійну адміністративну діяльність від популістського чи політично вмотивованого управління. Там, де вони вкорінені, вони стають етичним каркасом усієї системи.

З цього випливає й глибша теза: цінності не просто спрямовують поведінку службовця, а формують його професійну ідентичність. Зріла публічна служба тримається на людях, для яких основою самоусвідомлення є доброчесність, відповідальність і служіння, а не відданість політичній силі чи особиста вигода. Саме тут пролягає невидима, але вирішальна межа: службовець, який ототожнює себе з професійною спільнотою та її цінностями, служить державі й громадянинові навіть усупереч тискові; службовець же, чия ідентичність збудована на лояльності до начальника чи політичної кон'юнктури, зрадить будь-яку норму, щойно це стане вигідним. Особливої ваги ця цінніснa опора набуває саме в часи потрясінь (реформ, зовнішніх загроз, збройних конфліктів), коли перевіряється не лише дієвість, а й моральна стійкість служби: здатність зберігати неупередженість і справедливість там, де найлегше їх зрадити.

5. Історія державної служби в Україні

Перш ніж перейти до сучасного стандарту служби й до чинного українського закону, варто окинути поглядом власну історію державної служби в Україні. Це не данина хронології: історичний погляд показує, що професійна служба тут не є пізнім запозиченням із Заходу, а має власну традицію, щоправда, традицію переривану, з довгими провалами, які й пояснюють чимало сьогоднішніх труднощів.

Витоки українського законодавства про державну службу сягають доби Української Держави гетьмана Павла Скоропадського 1918 року. Це важливий і часто недооцінюваний факт: саме тоді на українських землях уперше було закладено законодавчі основи професійної державної служби. Гетьман, який будував державу в надзвичайно складних умовах, вважав розбудову професійного управлінського апарату одним із головних завдань. За кілька місяців було ухвалено низку актів, що вражають своєю відповідністю тому, що ми сьогодні називаємо європейськими засадами. Запроваджувалася присяга державного службовця як обов'язкова умова набуття цього статусу,

тобто служба мислилася як особливе, урочисто засвідчене служіння державі, а не просто як робота за плату. Установлювався порядок призначення на урядову службу з різними процедурами залежно від класу посади. І, що особливо показово, заробітна плата службовців встановлювалася законом, а не розсудом керівника, як це заведено в найкращих сучасних адміністративних традиціях. Тобто вже понад століття тому в Україні була спроба збудувати службу на тих самих принципах (законності, професійності, сталого й прозорого утримання), до яких ми повертаємося сьогодні.

Ця традиція не встигла закріпитися. Поразка державницьких змагань початку ІХ століття й подальше входження України до складу Радянського Союзу означали не лише втрату державності, а й розрив цієї молодої традиції професійної служби. Радянська модель, про яку ми говорили в темі про інституційну архітектуру, була побудована на принципово інших засадах: провідну роль відігравала партійна належність, а не професійні заслуги; служба була підпорядкована політичному контролю, а не захищена від нього; і саме поняття політично нейтральної професійної служби було їй чужим. Тому, здобувши незалежність, Україна успадкувала не традицію Скоропадського, а радянську модель, і будувати професійну службу довелося фактично наново, долаючи цю спадщину.

Варто ясніше уявити, у чому саме полягала радянська спадщина, бо вона пояснює тривкість сьогоднішніх проблем. Радянська система будувалася на засаді номенклатури — переліку посад, призначення на які контролювала партія, і кадри добиралися насамперед за політичною лояльністю та зв'язками, а не за фаховими заслугами. Службовець був передусім виконавцем волі партії, а не носієм безсторонного професіоналізму; підпорядкування важило більше за компетентність, а особиста відданість — більше за закон. Ця модель формувала не лише структури, а й звички, уявлення про належне, спосіб мислення цілих поколінь управлінців, і саме ці неписані звички виявилися найживучішими. Структури можна змінити указом за день, а успадковану культуру призначень за прихильністю, залеж-

ності від начальника й обходу правил доводиться долати десятиліттями. Ось чому здобуття незалежності не означало миттєвого постання професійної служби. Україна успадкувала не лише інший апарат, а й іншу культуру, і реформа служби значною мірою є боротьбою саме з цією культурною спадщиною.

Першим кроком незалежної України став Закон «Про державну службу», ухвалений наприкінці 1993 року. Для свого часу це був потрібний і важливий акт. Він уперше в незалежній Україні визначив поняття державної служби, статус державного службовця, засади проходження служби. Але ухвалений ще до прийняття Конституції 1996 року, доволі короткий і загальний, з часом він дедалі більше відставав від потреб. Багато його положень застаріли, до нього вносилися численні зміни, і зрештою стало очевидним, що косметичними правками не обійтися, потрібен принципово новий закон. Були й проміжні спроби: зокрема, у 2011 році ухвалили новий закон про державну службу, який, однак, повноцінно так і не запрацював і був згодом замінений.

Історія публічної служби в Україні не вичерпується службою державною. Паралельно, хоч і не так помітно, складалася служба в органах місцевого самоврядування: 2001 року вона дістала окреме законодавче унормування, а її подальший розвиток тісно переплівся з реформою місцевого самоврядування та децентралізацією, яка передала громадам значні повноваження й ресурси, а отже, підвищила й вимоги до тих, хто служить на цьому рівні.

Так історія підводить нас до чинного Закону «Про державну службу», ухваленого у 2015 році й чинного з 2016-го, і саме на тлі цієї історії його реформаторське значення стає особливо виразним. Він був не просто черговим законом, а поверненням до перерваної традиції професійної служби на новому, європейському рівні — тим, чим для доби Скоропадського були закони 1918 року, тільки в сучасних умовах і з сучасним інструментарієм. До оцінки цього закону ми зараз і переходимо.

6. Сучасний стандарт професійної служби та український закон

Класичні критерії Вебера отримали сучасне втілення в наборі принципів, за якими нині оцінюють якість державної служби в європейському просторі. Ці принципи, сформульовані в межах спільної ініціативи Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва й розвитку (їх часто коротко називають принципами SIGMA), задають стандарт професійної служби, до якого прагнуть країни, що інтегруються в європейський простір. Ми детально розглянемо цю методологію в наступній темі, а тут окреслимо її ядро стосовно служби.

Стандарт професійної служби охоплює кілька засадничих вимог. Служба має ґрунтуватися на розвиненому й послідовному законодавстві, що чітко визначає її засади. Добір і просування мають здійснюватися за заслугами — на основі особистих якостей, компетентності й досягнень, через прозорі конкурсні процедури, які гарантують рівний доступ громадян до служби. Має існувати єдина, узгоджена політика управління службою, а не розрізнені підходи в кожному органі. Політичні й адміністративні посади мають бути розмежовані, щоб професійний апарат був захищений від політичної кон'юнктури. Оплата праці має бути прозорою й справедливою, заснованою на зрозумілих критеріях. І має бути забезпечена персональна відповідальність службовців за свої рішення.

Неважко помітити, що цей сучасний стандарт є, по суті, розгорнутим і осучасненим переліком тих самих веберівських критеріїв: добір за заслугами, безособовість, відокремлення посади від політичної кон'юнктури, стале й прозоре утримання. Європейські принципи не винайшли нічого принципово нового, вони систематизували й уточнили класичну ідею професійної служби мовою сучасних вимог.

Для України ключовим кроком до цього стандарту став Закон «Про державну службу», який набув чинності у 2016 році. Його значення важко переоцінити, і оцінка ця не є перебільшенням. Закон був реформаторським актом, який вивів українську державну службу на якісно новий рівень: він закріпив

професійність і політичну нейтральність служби, запровадив обов'язковий конкурсний добір за заслугами, розмежував політичні й адміністративні посади, унормував єдині засади вступу, проходження й припинення служби, створив систему управління службою. І, що особливо важливо, цей закон був визнаний і європейськими, і вітчизняними експертами таким, що відповідає європейським стандартам і кращим практикам. Тобто Україна отримала законодавчу основу професійної служби європейського зразка.

Тут доречне застереження, яке стосується методології всього курсу. У чинний закон, що діє з 2016 року, згодом було внесено чимало змін, як вдалих, так і суперечливих. Простежувати всі ці зміни тут немає сенсу: вони численні, різноспрямовані й почасти минущі. Системно важливе інше — сам факт, що Україна створила реформаторську законодавчу основу професійної служби, яка за задумом і будовою відповідає європейському стандарту. Наскільки цей задум втілюється на практиці — це окреме питання, до якого ми зараз і перейдемо, бо між доброю нормою й доброю практикою, як ми не раз бачили в цьому курсі, завжди лежить проміжок.

Щоб оцінити український вибір, корисно бачити його на тлі усталених у світі моделей публічної служби [1]. Класично розрізняють дві великі традиції.

Кар'єрна, або континентальна, модель, поширена у Франції, Німеччині, Японії, будується на закритій кадровій системі: службовець вступає на службу через особливу процедуру, робить тривалу кар'єру в межах однієї системи й дістає натомість статусну стабільність і соціальні гарантії; її сила — у стійкості та професійній тяглості, а слабкість — в обмеженій гнучкості й ускладненій мобільності між відомствами.

Позиційна, або відкрита, модель, притаманна англосаксонським країнам, навпаки, наголошує на доборі під конкретну посаду, широкому залученні фахівців із приватного сектору й гнучкості; її сила — у відкритості та здатності швидко залучати потрібні компетентності, а слабкість — у меншій захищеності від політичного впливу.

Окремо стоїть так звана трудова модель, притаманна авторитарним, партійно-номенклатурним системам, за якої статус службовця майже не відрізняється від становища звичайного працівника, а його діяльність регламентують радше партійні директиви, ніж закон, — саме такою, як ми бачили, була радянська система, спадщину якої Україна долає й досі. Українська реформа свідомо тяжіє до поєднання кращих рис кар'єрної та позиційної моделей, наприклад професійної тяглості й водночас відкритості до нових кадрів.

Щоб оцінити реформаторський характер закону 2016 року предметно, варто назвати кілька його конкретних нововведень, які змінили саму будову служби. Він поділив посади державної служби на категорії з різними вимогами й процедурами для кожної, окремо виділивши вищий корпус державної служби — найвідповідальніші керівні посади. Він створив центральний орган виконавчої влади (НАДС), відповідальний за формування єдиної політики у сфері державної служби та методичне керівництво нею. Він запровадив інститут державного секретаря міністерства як найвищої адміністративної посади, покликаної забезпечити тяглість роботи апарату незалежно від зміни міністрів. А для добору на найвищі посади було створено окрему комісію, покликану убезпечити цей добір від політичного втручання. Кожне з цих рішень — не технічна дрібниця, а втілення певної вимоги європейського стандарту належної служби: розмежування політичного й адміністративного, добору за заслугами, єдності політики управління службою. Разом вони й склали ту інституційну конструкцію, яка мала перетворити задекларовані принципи на працюючий механізм.

Серед інституційних нововведень, що втілюють ці принципи, центральне місце посідає конкурсний механізм добору, і на ньому варто спинитися окремо, бо саме він є практичним утіленням меритократії. За чинним законом призначення на посаду державної служби можливе, як правило, лише за результатами відкритого конкурсу — організованого змагання за наперед визначеними критеріями, покликаного відібрати найкращого кандидата через об'єктивне порівняльне оцінювання.

Сенс конкурсу не технічний, а засадничий: він забезпечує рівний доступ до служби незалежно від соціального походження, політичної орієнтації чи зв'язків, підвищує довіру до державних інституцій і, найголовніше, ставить на місце особистої прихильності об'єктивну заслугу. У цьому й полягає рішучий поворот від адміністративно-командної спадщини до меритократичної моделі, де стандартом стає компетентність.

Сучасний конкурс перевіряє не саму лише обізнаність із нормами. Через тестування, ситуаційні завдання та співбесіду він виявляє те, що справді визначає придатність до служби, — аналітичне мислення, управлінські здібності, комунікативну зрілість, етичну стійкість, лідерські якості. По суті, конкурс є таким собі обрядом входження до професійної спільноти публічних службовців, у якій важать не формальні атрибути посади, а поділювані цінності, компетентності й відповідальність перед суспільством. Тому й підготовка до нього не зводиться до завчання законів. Вона потребує стратегічного, правового й комунікативного мислення, уміння розв'язувати управлінські кейси, володіння собою. Знаменно, що конкурс не є українським винаходом: у закритих, кар'єрних системах його застосовують переважно для вступу на нижчі посади, а у відкритих, позиційних — на будь-які, крім політичних. І, як бачимо, Україна, запровадивши обов'язковий конкурс, стала на бік цієї усталеної демократичної традиції.

Проте якісний добір — це лише початок: спроможність служби залежить не менше й від постійного вдосконалення тих, хто вже служить. Тому однією з визначальних ознак професійної служби є її відкритість до навчання — до підвищення кваліфікації, набуття нових компетентностей, оновлення знань упродовж усієї кар'єри [1]. В умовах, коли управління дедалі складнішає, а цифровізація, європейська інтеграція й очікування громадян невпинно змінюють вимоги до службовця, безперервний професійний розвиток набуває вже не бажаного, а життєво важливого значення для спроможності держави. Сучасна його модель поєднує формальне навчання з неформальним (стажуваннями, обміном досвідом, тренінгами, дискусіями), а форми

дедалі частіше стають дистанційними та змішаними, що вкотре доводить здатність служби пристосовуватися. Держава закріпила це в окремій системі професійного навчання із загальними та спеціальними програмами, охопивши нею і державних службовців, і посадових осіб місцевого самоврядування, що стало ще одним свідченням того, що обидві гілки публічної служби рухаються спільним шляхом професіоналізації.

7. Служба в органах місцевого самоврядування

Досі, говорячи про службу, ми мали на увазі передусім державну службу — службу в органах державної влади. Проте, як ми вже зазначали на початку, публічна служба цим не вичерпується: поряд із державною існує служба в органах місцевого самоврядування, і разом вони утворюють дві гілки єдиного інституту. Обидві спираються на ті самі засади (професійність, доброчесність, політичну нейтральність, служіння суспільному інтересу), але мають і суттєві відмінності, зумовлені різною природою держави й місцевого самоврядування. Зрозуміти публічну службу означає бачити обидві її гілки водночас.

Службу в органах місцевого самоврядування унормовано окремим законом. Донедавна і донині чинним залишається Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року [11]. Водночас у 2023 році ухвалено новий однойменний закон [12], який суттєво наближає цю службу до сучасних стандартів професійної служби — із чіткими категоріями посад, конкурсним добором і прозорими процедурами; його повне набрання чинності відкладене й відбудеться вже після завершення воєнного стану. Тобто служба в органах місцевого самоврядування нині перебуває в стані реформування, у тому самому русі до професіоналізації, що й державна служба.

Ключовою постаттю тут є посадова особа місцевого самоврядування — особа, яка працює в органі місцевого самоврядування, здійснює організаційно-розпорядчі чи консультативно-дорадчі функції й отримує заробітну плату з місцевого бюджету

(технічний і обслуговуючий персонал до посадових осіб не належить). Посади в органах місцевого самоврядування поділяють на кілька видів. Перші — виборні: одні з них заміщують на місцевих виборах, як-от сільського, селищного, міського голову, інші — обранням чи затвердженням відповідною радою, як-от секретаря ради. Другі — посади, які заміщують призначенням, погодженим із відповідною радою, тобто за її згодою, як-от заступників голови чи керуючого справами. Треті — інші посади, на які голова призначає на конкурсній основі. Ця класифікація показує головну особливість служби в місцевому самоврядуванні, а саме її подвійну, водночас представницьку й адміністративну, природу.

Саме тут пролягають і головні відмінності від державної служби. Служба в місцевому самоврядуванні тісніше пов'язана з політичним, представницьким началом: чимало посад є виборними, а отже, залежними від волі громади чи ради, а не лише від фахових критеріїв. Вона фінансується не з державного, а з місцевих бюджетів, а тому її спроможність прямо залежить від фінансової спроможності громади. І вона ближча до людей — саме на цьому рівні громадянин найчастіше стикається з публічною службою віч-на-віч. Ці відмінності не роблять службу в місцевому самоврядуванні другорядною щодо державної; вони відображають інший рівень і інший характер публічної влади, з яким ми вже зустрічалися, розглядаючи місцеве самоврядування та субсидіарність.

Спільність і водночас своєрідність двох гілок добре видно на рівні принципів. Служба в органах місцевого самоврядування керується, по суті, тими самими засадничими принципами, що й державна (верховенством права, законністю, професіоналізмом, доброчесністю, політичною неупередженістю), але має й власні, що відображають її природу [1]. Це передусім служіння територіальній громаді, а не державі загалом; поєднання місцевих і державних інтересів, коли служба має тримати в рівновазі потреби своєї громади й держави як цілого; відкритість, тобто залучення громадськості до здійснення повноважень; самостійність управління службою, що означає невтручання державної влади в кадрові справи самоврядування; і, звісно,

відповідальність. Ці особливі принципи не суперечать загальним, а доповнюють їх, відображаючи головне: служба в місцевому самоврядуванні служить насамперед конкретній громаді, лишаючись водночас частиною єдиної публічної служби.

І все ж спільного між двома гілками більше, ніж відмінного, а головне — спільним є напрям їхнього розвитку. Обидві рухаються від служби, вразливої до політичного втручання й кадрового свавілля, до служби професійної, доброчесної, дібраної за заслугами й захищеної від сваволі. Новий закон про службу в органах місцевого самоврядування, який запрацює після війни, свідомо будують за зразком реформованої державної служби, і це закономірно: незалежно від того, працює службовець у міністерстві чи в сільській раді, він має відповідати тим самим вимогам професійності й доброчесності, бо громадянинові байдуже, яка гілка влади надає йому послугу, — йому важливо, щоб її було надано якісно й чесно. Саме тому професіоналізація публічної служби в обох її гілках є однією з підвалин спроможної держави, до якої ми ще повернемося в темі про реформування.

Варто додати кілька рис, що доповнюють картину служби в органах місцевого самоврядування. Вона має власну систему рангів, яка загалом віддзеркалює систему рангів державної служби. Це полегшує перехід між двома гілками й підкреслює їхню спорідненість. Посадові особи місцевого самоврядування складають присягу, проходять атестацію, підлягають визначеним законом обмеженням, пов'язаним із доброчесністю, тобто на них поширюються, по суті, ті самі вимоги, що й на державних службовців. Водночас нинішня, ще чинна модель має відчутні вади, які й покликаний виправити новий закон: добір на чимало посад досі відбувається поза прозорою конкурсною процедурою, оплата праці нерідко залежить від можливостей місцевого бюджету та прихильності керівництва, а захищеність службовця від свавільного звільнення слабша, ніж на державній службі. Саме тому реформа цієї гілки, із запровадженням обов'язкового конкурсу, чітких категорій посад і прозорої оплати, є не косметичним оновленням, а таким самим переходом від логіки прихильності до логіки заслуг, який державна служба вже здійснила.

8. Діагностика стану української служби

Наявність доброго закону не означає автоматично доброї служби. Ми пам'ятаємо з першої теми: формальний шар інституту, закон, змінюється швидко, а неформальний, реальні практики, повільно, і саме в розриві між ними живуть проблеми. Українська державна служба не є винятком. Попри реформаторський закон, у її реальному функціонуванні зберігається низка системних проблем, які фіксують і зовнішні оцінювачі за європейською методологією, і вітчизняні аналітичні центри.

Дивитися на ці проблеми варто не як на привід для викриття, а як на діагностику — так, як лікар читає симптоми, щоб зрозуміти хворобу. І мірою тут слугують сучасні європейські стандарти професійної служби, за якими Європейська Комісія та SIGMA оцінюють поступ України: майже кожна проблема є відступом від одного з принципів належної служби, які ці стандарти закріплюють.

Перша й, можливо, найгостріша група проблем пов'язана з відступом від принципу добору за заслугами. Там, де замість прозорого конкурсного добору посади заповнюються призначеннями за розсудом керівника, підривається сама основа професійної служби. Концентрація кадрових повноважень в одних руках, коли керівник фактично одноосібно вирішує, кого прийняти й кого звільнити, повертає систему до логіки, яку професійна служба мала подолати: до логіки прихильності замість логіки заслуг. Службовець, узятий не за конкурсом, а за прихильністю, відчуває залежність не від закону, а від того, хто його призначив, і це руйнує ту неупередженість, задля якої служба існує.

Друга група пов'язана з політичною нейтральністю. Там, де межа між політичними й адміністративними посадами розмивається, де на професійні посади призначають за політичною ознакою, професійний апарат втрачає захист від політичної кон'юнктури. Наслідок — оновлення кадрів при кожній зміні політичного керівництва, а отже, неможливість накопичити інституційну пам'ять, про яку ми говорили в першій темі.

Держава, яка щоразу починає з чистого аркуша, приречена наступати на ті самі граблі.

Третя група проблем традиційно пов'язувалася з винагородою, і тут доречно показати, як діагностика переходить у реформу. Донедавна оплата праці на державній службі трималася на заплутаній системі з багатьох складників, у якій невеликий посадовий оклад доповнювався численними надбавками та преміями на розсуд керівника, а отже, винагорода службовця значною мірою залежала не від закону й рангу, а від прихильності начальства. Це прямо суперечило європейському стандартові сталого, прозорого й справедливого утримання. Проте саме тут за останні роки відбулися відчутні зміни: в Україні запроваджено реформу оплати праці на основі класифікації посад, за якої зарплата визначається місцем посади в системі грейдів і сімей посад, залежить від рівня кваліфікації та відповідальності, а частку непрозорих виплат на розсуд керівника суттєво обмежено на користь чіткого посадового окладу. Це рух саме в напрямі європейського стандарту, і його варто визнати.

Було б, однак, спрощенням оголосити проблему винагороди остаточно розв'язаною. Нову систему впроваджують поступово, з огляду на можливості бюджету, тож її обіцянки прозорості й справедливості справджуються не одразу й не всюди. Та й сама вона не позбавлена вад: класифікація посад за грейдами й сім'ями складна й подекуди суперечлива, рівні окладів не завжди відповідають реальній відповідальності й не завжди конкурентні порівняно з приватним сектором, а часті зміни правил створюють невизначеність. Тож винагорода лишається сферою, у якій рух до європейського стандарту вже відчутний, але ще не завершений, і де на зміну старим проблемам приходять нові, притаманні вже самій новій системі.

Плинність кадрів — це, власне, четвертий і зведений симптом, у якому проявляються всі попередні. Коли служба непрозора у доборі, незахищена від політики й непривабливою за оплатою, з неї йдуть люди, а нові приходять неохоче. Висока плинність руйнує інституційну пам'ять і спроможність: щойно людина набуває досвіду, вона звільняється, і на її місце прихо-

дить недосвідчений наступник, який усе починає спочатку. Це та сама інституційна амнезія, про яку ми говорили в першій темі, тільки в конкретному кадровому вимірі.

До цих взаємопов'язаних проблем варто додати ще одну, тоншу, але вкрай важливу: розрив між буквою закону та реальною практикою його застосування. Закон може вимагати конкурсу, а на практиці конкурс проводять формально, з наперед відомим переможцем, або обходять через тимчасові призначення й покладання обов'язків, якими закон дозволяв користуватися як винятком, а користуються як правилом. Закон може захищати службовця від звільнення, а незручного співробітника змушують піти через тиск чи реорганізацію. Ця здатність системи вихолощувати добрі норми, зберігаючи стару практику під новою оболонкою, і є найпідступнішою з усіх проблем, бо вона непомітна: формально все дотримано, а по суті принцип порушено. Саме тому діагностика служби не може обмежуватися читанням законів, натомість вона мусить дивитися на те, як ці закони живуть насправді, а це значно важче виміряти й ще важче виправити.

Хоча наведена діагностика ґрунтується насамперед на оцінюванні державної служби, більшість її висновків (слабка захищеність від політичного втручання, розрив між формальними правилами й практикою, потреба в кадровій спроможності) значною мірою стосуються й служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізація якої лише розгортається і має ще пройти той шлях, який державна служба вже почала.

Підсумовуючи діагностику, варто наголосити на головному. Ці проблеми не спростовують реформаторського значення закону 2016 року, вони показують, що добра норма сама собою не гарантує доброї практики, поки не зміниться неформальний шар: усталені звички, культура, спокуси. Реформа — це не одноразове ухвалення закону, а тривала праця зі зміни практик, і саме в цьому її головна складність. І саме тому наближення української публічної служби до європейських принципів залишається одним із центральних завдань реформування публічного управління, про яке йтиметься в наступній темі.

9. Публічна служба в умовах воєнного стану

Окремої й уважної розмови потребує стан державної служби в умовах воєнного стану, бо війна суттєво змінила умови її функціонування, і без цього контексту сьогоднішня картина була б неповною, а деякі явища — незрозумілими або хибно витлумаченими.

Найпомітнішою зміною стало зупинення конкурсного добору. У звичайних умовах конкурс є обов'язковим механізмом вступу на службу, саме він забезпечує добір за заслугами й рівний доступ громадян. З уведенням воєнного стану проведення конкурсів було призупинене, а призначення на посади відбуваються у спрощеному порядку. На перший погляд це виглядає як відступ від щойно описаного принципу добору за заслугами, і формально так воно і є. Але оцінювати це відхилення треба з урахуванням обставин, а не поза ними.

Зупинення конкурсів в умовах воєнного стану є виправданим кроком з огляду на безпекові загрози. Конкурсні процедури тривалі, публічні, передбачають розголошення інформації, збір комісій, роботу з великою кількістю кандидатів — усе це в умовах активних бойових дій, повітряних тривог, релокації органів, загрози для безпеки учасників стає важким або й неможливим. До того ж потреби воєнного часу вимагають швидкого заповнення посад, якого тривала конкурсна процедура забезпечити не може. Тому призупинення конкурсів було не проявом недбалості чи відступу від реформи, а вимушеною й обґрунтованою відповіддю на надзвичайні обставини.

Проте (і це принциповий момент, який потрібно чітко засвоїти), тимчасовий і виправданий захід несе в собі ризик, якщо тимчасове почне закріплюватися як постійне. Ми вже зустрічали цю логіку в темі про військові адміністрації: надзвичайний захід легітимний саме доти, доки залишається надзвичайним і тимчасовим. Зупинення конкурсів, виправдане на час війни, стало б проблемою, якби перетворилося на звичну практику призначень за розсудом, бо це означало б відкат до логіки

прихильності, яку професійна служба мала подолати. Тому головне тут не сам факт тимчасового зупинення, а те, щоб після створення відповідних безпекових і організаційних передумов конкурсний добір було відновлено.

Чому відновлення конкурсів є настільки важливим, варто пояснити прямо, бо в цьому суть питання. Конкурсний добір є оптимальним способом залучення на державну службу найкращих і найпрофесійніших людей. Він забезпечує, що посаду обіймає той, хто найкраще відповідає вимогам, а не той, хто ближчий до керівника; він гарантує громадянам рівний доступ до служби; він захищає службовця, бо той приходить за законом, а не за прихильністю, і тому незалежний. Усе це — не абстрактні принципи, а практичні умови спроможності держави. Тому повернення до конкурсного добору після завершення особливого режиму є не формальністю, а поверненням до самої основи професійної служби.

Варто підкреслити, що відновлення конкурсів перестало бути лише побажанням і стало предметом чіткого державного зобов'язання, закріпленого в новій Стратегії реформування державного управління на 2026-2030 роки [13]. Держава ухвалила політичне рішення повернути конкурсний добір на основі заслуг як умову європейської інтеграції та підтримки з боку ЄС (зокрема в межах Плану Ukraine Facility), а відповідне законодавче врегулювання передбачає відновлення конкурсних процедур на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до кінця 2026 року. Причому йдеться не про просте повернення до довоєнного стану, а про відновлення конкурсів на новому, якіснішому рівні, а саме: їх переводять у цифровий формат, запроваджують внутрішні конкурси (тобто коли для заповнення вакансії передусім шукають кандидатури в межах самого органу) для швидшого добору, а також сучасніші інструменти управління персоналом, як-то кадровий та кандидатський резерв, кар'єрне просування за результатами оцінювання, єдину інформаційну систему менеджменту людських ресурсів та окрему увагу до залучення й інтеграції ветеранів на державну службу.

Воєнний стан породив і інші кадрові виклики, які варто бодай назвати. Мобілізація забрала на фронт значну частину службовців, створивши кадровий дефіцит. Релокація органів із небезпечних територій порушила усталену роботу й розірвала колективи. На деокупованих і прифронтових територіях службу доводиться налагоджувати практично з нуля, часто в умовах зруйнованої інфраструктури й безпекових загроз. Усе це лягло додатковим навантаженням на систему, і без того ослаблену довоєнними проблемами. Розуміти цей контекст важливо, щоб оцінювати стан української публічної служби справедливо: вона працює не в лабораторних умовах, а в умовах війни, і багато з того, що в мирний час було б неприпустимим, у воєнний є вимушеною необхідністю. Завдання полягає в тому, щоб, пройшовши через випробування війни, не втратити реформаторських здобутків і повернутися до європейського стандарту професійної служби, щойно обставини це дозволять.

Попри всі ці випробування, українська публічна служба продемонструвала на диво високу стійкість, і цей бік справи заслуговує на визнання не менше, ніж перелік труднощів. Держава не зупинилася: пенсії виплачувалися, послуги надавалися, рішення ухвалювалися навіть тоді, коли органи працювали під обстрілами, у переміщенні чи віддалено. Значною мірою це стало можливим завдяки попереднім реформам, передусім цифровізації врядування й децентралізації, які зробили службу гнучкішою й менш залежною від фізичної присутності в конкретному кабінеті. Службовці масово перейшли на віддалену роботу, документообіг і чимало послуг залишалися доступними в цифровому вигляді, а розподілена структура врядування дала змогу зберегти дієздатність навіть за втрати частини територій. Цей досвід має і глибший урок: спроможність, вистраждана в реформах мирного часу, виявляється запасом міцності у часи випробувань. Служба, яку встигли зробити професійнішою й сучаснішою до війни, склала іспит війною краще, ніж склала б нереформована стара. І це ще один, практичний, аргумент на користь того, щоб не згортати, а продовжувати її реформування.

Підсумки теми

Публічна служба (державна служба і служба в органах місцевого самоврядування) є основою системи публічного управління, бо саме через людей, які обіймають посади й виконують функції, держава втілює свою волю в конкретних діях. Спроможність держави зрештою зводиться до якості її служби.

Спроможна держава не є даністю. Професійна служба, заснована на заслугах, а не на прихильності, є історичним надбанням, яке треба свідомо будувати й підтримувати. Аналіз державної діяльності значною мірою є вивченням бюрократії.

Теоретичний фундамент розуміння служби заклав Вебер, чиї критерії, як-то добір за заслугами, безособовість, ієрархія, дія за правилами, відокремлення посади від особи, стале утримання, описують професійну, неупереджену службу. Мертон показав дисфункції бюрократії (зміщення цілей, конформізм, обрядовість, опір змінам, замкненість корпорації), що виникають через викривлене втілення бюрократичної логіки. Гоулднер розрізнив бюрократичний порядок, що тримається на визнанні правил, і той, що тримається лише на примусі.

Публічну службу доцільно розглядати як багатовимірний інститут, тобто водночас як систему професійної діяльності, соціальний, економічний, владний, організаційний, культурний і правовий інститут та засіб зв'язку між суспільством і державою. Такий погляд застерігає від однобічності.

Державна служба в Україні має власну перервану традицію: перші законодавчі основи професійної служби було закладено за доби Української Держави гетьмана Скоропадського 1918 року, з присягою службовця та встановленням окладів законом; ця традиція обірвалася з утратою державності й радянським періодом, тож незалежна Україна будувала службу фактично наново — від першого закону 1993 року до чинного закону 2016 року.

Сучасний стандарт професійної служби, сформульований у європейських принципах, є осучасненим утіленням веберівських критеріїв. Ключовим кроком України до цього стандарту

став Закон «Про державну службу» 2016 року — реформаторський акт, справедливо визнаний таким, що відповідає європейським стандартам і кращим практикам.

Проте добра норма сама собою не гарантує доброї практики. Діагностика української служби виявляє системні проблеми, зокрема відступ від добору за заслугами, розмивання політичної нейтральності, непрозорість оплати, високу плинність кадрів, кожна з яких є відхиленням від класичних критеріїв професійної служби й наслідком того, що неформальний шар змінюється повільніше за формальний.

В умовах воєнного стану конкурсний добір було призупинено, що є виправданим кроком з огляду на безпекові загрози. Принципово важливо, щоб після створення відповідних передумов конкурси було відновлено, оскільки конкурсний добір є оптимальним способом залучення на службу найкращих і найпрофесійніших людей. Завдання полягає в тому, щоб зберегти реформаторські здобутки й повернутися до європейського стандарту, щойно обставини це дозволять. Саме це передбачає нова Стратегія реформування державного управління на 2026–2030 роки, ухвалена Урядом 10 червня 2026 року.

Воєнний стан позначився й на службі в органах місцевого самоврядування, місцями навіть різкіше. У громадах, розташованих у зоні бойових дій чи поблизу неї, повноваження органів місцевого самоврядування нерідко перебирають військові адміністрації, а виборні посадові особи діють в умовах, коли звична представницька логіка поступається вимогам безпеки й оборони. Водночас саме на місцевому рівні служба винесла величезний тягар війни (облаштування внутрішньо переміщених осіб, відновлення критичної інфраструктури, забезпечення життєдіяльності громад під обстрілами), довівши на практиці, що спроможність місцевої служби є не меншою запорукою стійкості держави, ніж спроможність центральної. І тут діє те саме застереження: тимчасові, продиктовані війною відступи від звичного порядку мають лишитися тимчасовими, а після війни служба в органах місцевого самоврядування має повернутися до реформаторського курсу, унормованого новим законом.

Питання для самоперевірки

1. Чому спроможна держава не є даністю і як ця теза пов'язана з вивченням бюрократії?

2. У чому різниця між побутовим і науковим розумінням слова «бюрократія»?

3. Назвіть критерії раціональної бюрократії за Максом Вебером. Поясніть, якою гарантією є кожен із них.

4. Що таке дисфункції бюрократії за Робертом Мертоном? Розкрийте зміст зміщення цілей.

5. Яку відмінність бюрократичного порядку виявив Елвін Гоулднер і чому вона пояснює різну роботу формально однакових бюрократій?

6. Чому бюрократію не можна вважати ані злом, ані безумовним благом? У чому полягає баланс здорової бюрократії?

7. Розкрийте зміст багатовимірного розуміння публічної служби. Чому важливо тримати всі виміри разом?

8. Простежте основні етапи історії державної служби в Україні. Чому закони доби Скоропадського вважають відповідними європейським засадам?

9. Чому незалежній Україні довелося будувати професійну службу фактично наново? Яку роль тут відіграла радянська спадщина?

10. Що означає політична нейтральність служби і в чому полягає професійність у цьому вимірі?

11. Які вимоги охоплює сучасний стандарт професійної служби за європейськими принципами? Як він співвідноситься з критеріями Вебера?

12. Чому Закон «Про державну службу» 2016 року вважають реформаторським і поверненням до перерваної традиції? Чому в базовому курсі недоцільно простежувати всі подальші зміни до нього?

13. Які системні проблеми виявляє діагностика української служби? Як кожна з них співвідноситься з європейськими стандартами професійної служби?

14. Чому наявність доброго закону не гарантує доброї практики?

15. Чому зупинення конкурсів в умовах воєнного стану є виправданим і водночас потребує подальшого відновлення? Чому конкурсний добір є оптимальним способом залучення кадрів?

16. Які кадрові виклики породив воєнний стан і як вони впливають на оцінку стану української служби?

17. Що таке служба в органах місцевого самоврядування і чим вона відрізняється від державної служби? Назвіть категорії посад в органах місцевого самоврядування та поясніть, чому обидві гілки публічної служби рухаються в одному напрямі.

Завдання для самостійної роботи

Підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки, у якому співвіднесіть стан справ у знайомому вам органі публічної влади з європейськими стандартами професійної служби. Для цього візьміть щонайменше три засади, наприклад, добір за заслугами, рівне й безстороннє застосування правил і сталість та прозорість утримання за рангом, і оцініть для кожної, наскільки вона витримується у практиці органу: як насправді відбувається добір на посади, чи однаково застосовуються правила до різних осіб, від чого залежить винагорода. Там, де ви бачите відступ від засади, поясніть його причину (недосконалість закону, усталена практика, наслідки воєнного стану чи щось інше) і оцініть, як цей відступ позначається на спроможності органу. Наприкінці сформулюйте, що змінилося б у роботі органу, якби відповідна засада витримувалася повністю. Аналіз має спиратися на ваш професійний досвід і конкретні спостереження.

Список джерел до теми

1. Ващенко К. О. Основи професійної публічної служби: монографія. Київ: МАУП, 2025. 540 с.

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

4. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Ін Юре, 2018. 600 с.

5. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.

6. Merton R. K. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces. 1940. Vol. 18, No. 4. P. 560–568. DOI: https://doi.org/10.2307/2570634

7. Gouldner A. W. Patterns of Industrial Bureaucracy. Glencoe, IL: The Free Press, 1954. 282 p.

8. Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. 137 p.

9. Принципи державного управління. Видання 2023 року / SIGMA (спільна ініціатива OECD та ЄС). Париж: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

10. Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління / OECD. Париж: OECD Publishing, 2024. 219 с. DOI: https://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14

12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20

13. Стратегія реформування державного управління України на 2026-2030 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 червня 2026 року №768-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2026-р.

ЛЕКЦІЯ 10

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Ця тема — завершальна, і не випадково. Усе, про що ми говорили впродовж курсу (інститути й влада, вироблення та аналіз політики, надання послуг, державна служба, громадянське суспільство), зрештою сходиться в одному питанні: наскільки держава спроможна робити свою справу добре. У цій темі ми розглянемо реформування публічного управління в контексті європейської інтеграції: що таке реформа державного управління й чому вона є мета-реформою, як ЄС впливає на врядування кандидатів, що таке Принципи SIGMA та кластер «Основи», якою є урядова стратегія реформи та її інституційне забезпечення, що конкретно реформа змінює, як вона відбувається в умовах війни й які ризики та тенденції її супроводжують. А завершимо підсумком усього курсу.

1. Навіщо реформувати публічне управління: спроможність держави і європейський вибір

Реформа публічного управління — це свідоме зусилля підвищити спроможність держави, тобто її здатність досягати результату. Вона не додає до держави ще однієї галузі, а перебудовує саму її здатність діяти, що означає виробляти виважену політику, чесно служити людям, розумно розпоряджатися публічними коштами й відповідати за результат.

Ми вже бачили, розглядаючи державну службу, що спроможна держава не є чимось природним і даним назавжди: історія знає безліч держав слабких, захоплених вузькими інтересами, нездатних виконати власні обіцянки. Спроможність доводиться будувати й повсякчас підтримувати, а реформа

публічного управління — це і є та праця, якою її будують. Від її успіху залежить геть усе інше: найкраща галузева політика провалиться, якщо її нікому якісно виробити й упровадити, а найщедріша допомога змарнується, якщо держава не здатна розпорядитися нею доброчесно й дієво.

В Україні реформу публічного управління штовхають уперед дві сили, що взаємно посилюють одна одну. Перша — внутрішня: запит самого суспільства на державу, яка служить, а не панує, надає зручні послуги, ухвалює зрозумілі рішення й не потопає в корупції. Друга — зовнішня: рух до Європейського Союзу, який висуває до публічного управління чіткі вимоги й перетворює абстрактне прагнення «жити як у Європі» на конкретну програму перетворень. Ці дві сили не суперечать одна одній: європейські вимоги здебільшого збігаються з тим, чого й так хоче українське суспільство, а перспектива членства дає реформі те, чого їй завжди бракувало — сталий тиск і зовнішній орієнтир, що не дають їй згаснути з черговою зміною влади.

Важливо від початку засвоїти головне: реформа публічного управління — це не одноразова подія, а тривалий процес, радше напрям руху, ніж пункт призначення. Її не можна «завершити» указом чи законом. Можна лише наближати державу до бажаного стану, знаючи, що досконалості не буде досягнуто ніколи. Тому в цій темі ми свідомо зосередимося не на подіях, які змінюються щомісяця (ухвалених стратегіях, відкритих розділах переговорів, конкретних показниках), а на сутності та стійких тенденціях процесу. Події застарівають швидко, логіка ж реформи залишається сталою, і саме її має розуміти управлінець, щоб орієнтуватися в потоці новин, а не губитися в ньому.

Додаткової ваги всьому цьому надала війна. Повномасштабне вторгнення показало, що спроможна держава — це не абстрактна цінність доброго врядування, а питання виживання: від якості публічного управління залежать і оборона, і забезпечення мільйонів людей, і майбутнє відновлення. Парадоксально, але саме у найтяжчі роки Україна зробила чи не найрішучіші кроки в наближенні до ЄС. Реформа публічного управління

сьогодні — це водночас і умова стійкості під час війни, і фундамент, на якому доведеться відбудовувати країну після неї.

Ще одна причина, чому реформа управління стоїть окремо, полягає в її непомітності для стороннього ока. Галузеві зміни видно одразу у вигляді нової лікарні, відремонтованої дороги або підвищеної стипендії. Результати ж реформи управління проявляються приховано й повільно, через якість тисяч рішень, яких ніхто не помічає, поки вони добрі. Саме через цю непомітність реформу управління легко занедбати: вона не приносить швидких політичних дивідендів і рідко стає темою гучних гасел. Проте зрештою саме вона визначає, чи будуть інші, видимі здобутки тривкими, чи розсиплються, щойно згасне увага. Управлінець має розуміти цю приховану вагу своєї щоденної праці, навіть коли її ніхто не оплескує.

Що ж означає та спроможність держави, довкола якої обертається вся реформа? Її можна розкласти на кілька складових. Це здатність ухвалювати добрі рішення — виважені, засновані на аналізі, а не на здогаді. Це здатність доводити рішення до виконання, маючи для цього кадри, кошти й дієві процедури. Це здатність робити все це доброчесно — без корупції, свавілля й захоплення вузькими інтересами. І це здатність відповідати за результат, тобто бути підзвітною суспільству. Спроможна держава не обов'язково велика чи всесильна. Це держава, яка вміє робити те, що взялася робити, і робить це чесно. Саме таку державу й покликана збудувати реформа публічного управління.

2. Реформа державного управління як мета-реформа

Реформа публічного управління посідає особливе місце серед усіх реформ, і зрозуміти цю особливість вкрай важливо. Галузеві реформи (в охороні здоров'я, освіті, енергетиці тощо) змінюють окрему сферу життя. Реформа ж публічного управління змінює не окрему сферу, а сам спосіб, у який держава робить усе інше. Тому її часто називають мета-реформою, або

горизонтальною реформою: вона проходить наскрізь через усі галузі й створює умови, без яких жодна галузева реформа не може вдатися. Реформувати медицину чи освіту, не маючи спроможного апарату, який здатен виробити для них добру політику й чесно її втілити — однаково що будувати будинок на піску.

Із цього випливає, чому європейські партнери й міжнародні організації надають реформі публічного управління такого значення, ставлячи її поряд із верховенством права в самісіньку основу перетворень. Досвід країн з перехідною економікою показав закономірність: там, де реформу управління занедбували, зосереджуючись лише на гучних галузевих змінах, ці зміни згодом в'яли й відкочувалися назад, бо їх не було кому підтримувати. Натомість там, де спершу вибудовували спроможну, професійну, підзвітну адміністрацію, галузеві реформи приживалися й давали плоди. Дієва система публічного управління є, як влучно кажуть, однією з передумов конкурентоспроможності держави й неодмінною умовою європейської інтеграції.

Варто чітко уявляти й обсяг цієї реформи, бо її нерідко звужують до якогось одного виміру. Дехто зводить її до скорочення чиновників, дехто — до цифровізації послуг, дехто — до перебудови структури міністерств. Насправді реформа публічного управління охоплює все відразу: як держава виробляє політику й координує рішення; як добирає, оплачує й розвиває своїх службовців; як надає послуги громадянам і бізнесу; як розпоряджається публічними фінансами; і як відповідає за все це перед суспільством. Це не косметичний ремонт окремого відомства, а перебудова всієї машини врядування, і саме тому реформа така складна, така тривала й така вразлива до згасання.

Наостанок варто уникати ще однієї плутанини. Хоча в офіційних документах закріпився термін «реформа державного управління», за змістом ідеться про реформу публічного управління в тому широкому розумінні, з якого ми починали курс, оскільки вона стосується не лише центральних органів держави, а й місцевого самоврядування, взаємодії з громадянським суспільством, усієї тканини врядування. Тому надалі

ми вживаємо обидва вислови як рівнозначні, пам'ятаючи, що реформується не окремий поверх держави, а спосіб, у який вся вона служить суспільству.

Історія українських реформ дає цьому чимало підтверджень. Не одна гучна галузева зміна (наприклад, в освіті, медицині, регулюванні бізнесу та інші) спотикалася не про власний задум, а про неспроможність апарату, який мав її втілити: бракувало людей, здатних якісно виробити підзаконні акти, спланувати фінансування, узгодити дії відомств, оцінити наслідки. Реформа буксувала не тому, що була погано задумана, а тому, що машина, яка мала її виконати, працювала за старими правилами. Це й є головний аргумент на користь первинності реформи управління: скільки б добрих галузевих задумів не з'являлося, усі вони проходять крізь одну й ту саму адміністрацію, і її якість стає стелею для якості їх усіх.

3. Європеїзація публічного управління: як ЄС впливає без окремої глави acquis

Щоб зрозуміти, як європейська інтеграція перетворює українське врядування, треба усвідомити один неочевидний, майже парадоксальний факт. У правовому доробку Європейського Союзу — величезному зводі обов'язкових норм, який кандидат має перейняти, — немає окремого розділу про публічне управління. ЄС не приписує державам-членам, як саме організувати свою адміністрацію: кожна країна робить це по-своєму, і Союз поважає це розмаїття. Здавалося б, коли немає обов'язкових норм, немає й тиску. Але насправді вплив ЄС на публічне управління кандидатів є одним із найсильніших. Просто діє він інакше, ніж пряма вимога перейняти закон.

Механізмів цього впливу кілька, і діють вони спільно. Найперший — умовність: рух до членства обумовлений виконанням вимог, серед яких належне врядування посідає чільне місце, тож кандидат, який прагне вступу, змушений реформувати управління. Другий — стандарт: за відсутності обов'язкових норм роль мірила виконують Принципи публічного адміністр-

рування, розроблені спеціально для країн-кандидатів, про які йтиметься далі. Третій — моніторинг: Європейська Комісія та експертні структури регулярно оцінюють поступ реформи й оприлюднюють висновки, і ця публічна оцінка діє як потужний важіль. Четвертий — фінансовий: підтримка ЄС дедалі частіше надається за принципом «спочатку реформи, потім кошти», коли гроші перераховують лише за умови реального прогресу. І п'ятий — послідовність вимог: підхід «спочатку основи», за яким реформа управління разом із верховенством права має просунутися раніше за решту.

Із цього випливає важлива відмінність між простим переписуванням норм і справжньою європеїзацією. Перейняти текст директиви легко, для цього досить ухвалити відповідний закон. Але європеїзація публічного управління означає не це, а глибшу зміну самого способу, у який працює держава: щоб вона справді виробляла політику через аналіз і консультації, справді добирала службовців за заслугами, справді надавала якісні послуги й справді відповідала за результат. ЄС тут вимагає не форми, а результату, і саме тому реформа управління значно важча за формальне наближення законодавства: закон можна ухвалити за місяць, а звичку врядувати по-новому доводиться виховувати роками.

Для управлінця з цього випливає тверезий висновок. Європейська інтеграція — це не список законів, які треба переписати, і не зовнішній іспит, який треба скласти й забути. Це насамперед нагода й стимул перебудувати власну роботу за кращими зразками — не тому, що цього вимагає Брюссель, а тому, що так держава краще служитиме своїм громадянам. Управлінець, який сприймає євроінтеграцію лише як обтяжливу звітність перед зовнішнім наглядачем, змарнує її сенс. А той, хто бачить у ній опору для давно назрілих внутрішніх змін, скористається нею сповна.

Науковці описують наслідок цього впливу поняттям європейського адміністративного простору — неписаного, але цілком відчутного зводу спільних принципів урядування, до яких із часом сходяться адміністрації європейських держав, попри

всю різноманітність їхніх форм. Ідеться про надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність, тобто ті самі засади належного врядування, з якими ми вже зустрічалися. Кандидат, вступаючи до Союзу, приєднується не до єдиної обов'язкової моделі адміністрації, а саме до цього простору спільних принципів. І хоча жоден закон не змушує його копіювати чиюсь конкретну систему, сама логіка інтеграції поступово підтягує його врядування до спільного знаменника.

Тут доречна й одна засторога, важлива саме для країни, що переймає чужий досвід. Європейські принципи й найкращі практики не можна просто пересадити на інший ґрунт, наче готову рослину: інституція, що добре працює в одній країні, на іншому підґрунті, а саме з іншою правовою культурою, іншим рівнем довіри, іншими звичками тощо, може дати зовсім інший плід. Тому європеїзація не означає сліпого копіювання: вона вимагає розуміння суті чужого досвіду й вдумливого пристосування його до власних умов. Механічне перенесення форми без розуміння її змісту — одна з причин, чому запозичені реформи так часто не приживаються. Успішна ж реформа переймає принцип, а втілює його по-своєму.

4. Принципи публічного адміністрування SIGMA як стандарт

Якщо обов'язкових європейських норм про публічне управління немає, то що ж тоді слугує мірилом реформи? Відповідь — Принципи публічного адміністрування, розроблені ініціативою SIGMA, спільною програмою Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу [1]. Ці Принципи стали тим стандартом, за яким Європейська Комісія фактично оцінює стан урядування в країнах-кандидатах. Формально вони не є обов'язковим законом, але за впливом наближаються до нього: жоден кандидат не може рухатися до членства, не наближаючись до них. Українською мовою офіційний переклад цього документа має назву «Принципи державного управління», і саме так ми його й називаємо.

Цінність Принципів у тому, що вони перетворюють туманне побажання «доброго врядування» на конкретні, вимірювані вимоги, згруповані в кілька великих напрямів. Перший напрям — стратегічна рамка самої реформи: чи має держава послідовне бачення того, куди й як вона реформує управління. Другий — вироблення політики та координація: чи ухвалюються рішення на основі аналізу, консультацій і узгодження, а не навмання. Третій — державна служба та управління персоналом: чи є вона професійною, доброчесною, політично нейтральною, чи добираються службовці за заслугами. Четвертий — підзвітність: чи прозоро діють органи, чи можна оскаржити їхні рішення, чи відповідають вони за свою роботу. П'ятий — надання послуг: чи зручно, доступно й якісно держава обслуговує громадян. І шостий — управління публічними фінансами: чи розпоряджається держава коштами ощадливо, прозоро й підзвітно.

Легко помітити, що ці шість напрямів — не що інше, як упорядкований перелік усього, про що ми говорили в попередніх темах: вироблення й аналіз політики, державна служба, адміністративні послуги, підзвітність перед суспільством. Принципи SIGMA не додають чогось принципово нового. Вони зводять розрізнені вимоги доброго врядування в єдину, узгоджену систему координат, спільну для всіх кандидатів. У цьому їхня головна користь: вони дають і реформаторам, і оцінювачам спільну мову, якою можна однозначно говорити про те, що вже зроблено, а що ні.

Принципи не лишаються на папері, за ними ведеться регулярний моніторинг. SIGMA та Європейська Комісія періодично оцінюють стан урядування в Україні за цими напрямами, вимірюють поступ конкретними показниками й оприлюднюють результати в моніторингових звітах [2]. Ці оцінки не завжди приємні: вони відверто вказують на слабкі місця — на те, що політику часто виробляють без аналізу, що службу ще не вповні захищено від політичного втручання, що підзвітність і моніторинг кульгають. Але саме така неупереджена, зовнішня, вимірювана оцінка й робить Принципи дієвим інструментом:

вона не дає видати імітацію за реформу й тримає державу перед чесним дзеркалом.

Варто уявити, як саме Принципи перетворюються на вимірювані вимоги. Кожен із шести напрямів розкладається на конкретні принципи, а ті — на показники, за якими можна кількісно оцінити стан справ: скільки рішень пройшло оцінку впливу, яка частка керівних посад заповнена за конкурсом, скільки послуг доступно онлайн, наскільки прозорі закупівлі. Стан за кожним показником порівнюють із цільовим значенням і з попередніми вимірами, отримуючи наочну картину поступу або застою. Так туманне питання «чи добре ми врядуємо» перетворюється на низку конкретних, перевірюваних відповідей.

Особлива цінність цього підходу полягає у зовнішності й неупередженості оцінки. Держава схильна оцінювати саму себе поблажливо, видаючи наміри за досягнення, а заходи за результати. Зовнішній оцінювач, що міряє за спільним для всіх стандартом, позбавляє цієї спокуси: він фіксує не те, що держава про себе каже, а те, що є насправді. Саме тому моніторингові звіти нерідко бувають неприємними для влади, і саме тому вони корисні. Реформа, позбавлена чесного зовнішнього дзеркала, майже неминуче зісковзує в самозаспокоєння.

З усього цього випливає й важлива риса європейського підходу: він задає спільний результат, не нав'язуючи єдиної моделі. Принципи не наказують, скільки має бути міністерств, як назвати органи чи за якою схемою збудувати службу, водночас вони вимагають, щоб адміністрація була професійною, доброчесною, підзвітною та сервісною, полишаючи кожній країні свободу досягати цього по-своєму. Ця гнучкість не послаблює вимогу, а робить її чеснішою: оцінюють не подібність до чужого зразка, а реальну спроможність держави служити своїм громадянам. Для України це означає, що європеїзація — це не відмова від власного врядування, а його піднесення до спільних стандартів якості.

5. Переговорний процес і кластер «Основи»

Європейська інтеграція набуває найконкретніших форм у переговорному процесі про вступ, і його загальну логіку варто розуміти, не гублячись у щоденних новинах. Переговори ведуться не хаотично, а за чіткою методологією: увесь величезний масив питань поділено на шість тематичних кластерів, а ті, своєю чергою — на переговорні розділи, кожен з яких відповідає певній сфері. Кандидат послідовно узгоджує з ЄС стан справ у кожному розділі, беручи на себе зобов'язання привести своє врядування й законодавство у відповідність до європейських вимог. Це тривала, копітка робота, розрахована на роки, і саме її, а не окремі урочисті події, варто мати на увазі, говорячи про наближення до членства.

Серед усіх кластерів перший посідає особливе місце — він так і називається «Основи» (“*Fundamentals*”), бо містить те, без чого решта не має сенсу. До нього належать верховенство права й незалежність судочинства, боротьба з корупцією, функціонування демократичних інституцій, а поряд з ними і реформа публічного управління, а також фінансовий контроль, публічні закупівлі та статистика. Логіка тут прозора: демократія, правовладдя і спроможна доброчесна адміністрація — це фундамент, на якому лише й можна будувати все інше. Тому цей кластер підпорядкований особливому правилу, яке коротко передають формулою «відкривається першим, закривається останнім»: переговори щодо основ починаються на самому початку шляху й тривають до самого його кінця, а поступ у решті сфер залежить від поступу тут.

Для нашої теми найважливіше те, що реформа публічного управління включена в цей фундаментальний кластер нарівні з верховенством права. Це найкраще свідчення того, наскільки серйозно ЄС ставиться до якості врядування: спроможну, професійну, підзвітну адміністрацію визнано не технічною дрібницею, а однією з основ, від яких залежить сама здатність держави бути членом Союзу. На підтвердження готовності до цього клас-

тера Україна ухвалила й реалізує окремі стратегічні дорожні карти, зокрема дорожню карту реформи державного управління поряд із картами у сфері верховенства права та функціонування демократичних інституцій. Ці дорожні карти й перетворюють загальні вимоги на конкретний, узгоджений із ЄС план дій.

Знову наголосимо на сутності, а не на подіях. Конкретні дати відкриття чи закриття кластерів, переліки виконаних і невиконаних умов, проміжні показники — усе це змінюється й до моменту, коли ви читаєте ці рядки, могло вже застаріти. Незмінним залишається інше: реформа публічного управління є однією з основ вступу. Поступ у ній — це передумова руху далі, а мірилом цього поступу слугують Принципи SIGMA. Хто тримає в голові цю сталу логіку, той легко зорієнтується в будь-яких новинах переговорного процесу, хто ж стежить лише за подіями, ризикує за окремими деревами не побачити лісу. Показово й те, що Україна пройшла початкову перевірку відповідності свого законодавства європейському (так званий скринінг) у рекордно стислі як для процесу розширення строки, що засвідчує і рішучість, і вже пророблену роботу.

Механіка переговорів передбачає й проміжні орієнтири, так звані бенчмарки, конкретні вимоги, які треба виконати, щоб рухатися далі. Для найчутливіших сфер, як-от верховенство права, встановлюють проміжні показники, і поступ у решті питань залежить від їх досягнення. Ця вимогливість не є прискіпливістю: вона відображає засадничу настанову, що членство здобувають не обіцянками, а реальними, перевіреними змінами. Для реформи публічного управління це означає, що звітом про ухвалену стратегію не відбудешся. Доведеться показати, що врядування справді стало кращим за вимірюваними показниками. І хоча конкретні бенчмарки з часом змінюються, сам принцип (рух за реальними результатами, а не за деклараціями) залишається сталим.

Дорожні карти, ухвалені для відкриття кластера «Основи», варто розуміти як міст між загальними принципами й конкретними діями. Дорожня карта реформи публічного управління — це не чергова декларація намірів, а детальний, узгод-

жений із Європейською Комісією план: перелік конкретних заходів, строків, відповідальних та показників, за якими вимірюють поступ. Її цінність у тому, що вона не дає реформі розпорошитися. Замість загальних гасел на кшталт «підвищити спроможність» вона зобов'язує до перевірюваних кроків. Саме такі дорожні карти й перетворюють членство з політичного прагнення на послідовну програму щоденної роботи, розписану на роки вперед.

Корисно бачити й ширшу картину: переговори про вступ — це, по суті, керований процес глибокої трансформації держави, розтягнутий на роки. Кандидат не просто «складає іспит» на відповідність, а під наглядом і за підтримки ЄС поступово перебудовує своє врядування, законодавство й інституції. Саме тому цей процес такий тривалий і саме тому він настільки цінний незалежно від його кінцевої дати. Навіть якби членство з якихось причин відклалося, сама держава, що пройшла цей шлях, вийшла б із нього незрівнянно спроможнішою. Європейська інтеграція винагороджує не лише обіцянкою членства, а й реальною якістю врядування, яку вона дорогою виховує.

6. Урядова стратегія реформування державного управління

Реформа такого масштабу не може відбуватися стихійно. Вона потребує сталого бачення й плану, і таким документом в Україні є урядова Стратегія реформування державного управління. Прикметно, що йдеться не про один документ, а про послідовність стратегій, які змінюють одна одну: перша була ухвалена ще в 2016 році, згодом її продовжили, потім з'явився Стратегія на 2022–2025 роки [3], а на зміну їй у 2026 році ухвалено нову Стратегію на 2026–2030 роки [10], розроблену в межах Дорожньої карти реформи державного управління та переговорного процесу про вступ до ЄС (кластер «Основи»). Остання вибудовує реформу навколо трьох напрямів — професійної та сучасної державної служби, ефективного управління з якісними адміністративними послугами й формування державної

політики на основі даних та аналітики. Ця послідовність стратегічних документів сама по собі повчальна: вона показує, що реформа мислиться не як разова кампанія, а як безперервний процес, у якому кожна стратегія підбиває підсумки попередньої, визнає невиконане й ставить нові завдання.

Попри зміну редакцій, стрижень стратегії залишається сталим, і саме його варто засвоїти. Її мета — побудова спроможної, сервісної та цифрової держави, яка на основі європейських стандартів захищає інтереси громадян. Ця мета розгортається в три ключових напрями: професійна та сучасна державна служба; ефективне управління з якісними адміністративними послугами; формування державної політики на основі даних та аналітики. Іншими словами, українська стратегія — це національне втілення європейського стандарту, перекладеного з мови загальних принципів на мову конкретних завдань, показників і строків.

Стратегія не діє сама собою, її супроводжують механізми втілення й нагляду. Реалізацію конкретизують операційні плани заходів, а загальну координацію забезпечує спеціальний орган — координаційна рада з питань реформування, покликана тримати розрізнені зусилля різних відомств у спільному руслі. Важливу роль відіграє й зовнішня підтримка: Європейський Союз та інші партнери надають реформі не лише експертну допомогу, а й пряме фінансування, дедалі частіше прив'язуючи його до реального прогресу за принципом «спочатку реформи, потім кошти». Ця обумовленість, хоч і вимоглива, насправді дисциплінує. Вона не дає підмінити реформу звітами про неї.

Готуючи й переглядаючи стратегію, держава спирається на аналітичну працю, як власну, так і зовнішню. Стан справ ретельно вивчають незалежні аналітичні центри й міжнародні партнери: аналітичні дослідження щодо вдосконалення врядування, оцінки виконання попередніх стратегій, експертні концепції реформування окремих ланок, як-от державної служби, стають тим підґрунтям, на якому виростають нові рішення. Це показовий приклад того самого доказового вироблення політики, про яке йшлося в попередніх темах: сама реформа управління

теж має вироблятися через аналіз, а не через натхнення, і якість цього аналізу великою мірою визначає якість реформи.

Повчальним є й досвід зміни стратегій одна одною. Аналіз виконання попередніх редакцій щоразу виявляє ту саму закономірність: найкраще виконуються ті завдання, під які є і політична воля, і фінансування, і чіткий відповідальний, а провисають ті, що залишилися нічиїми або трималися лише на ентузіазмі окремих реформаторів. Тому кожна нова стратегія — це не лише новий план, а й робота над помилками попередньої, і саме в цій здатності вчитися на власному досвіді, а не починати щоразу з чистого аркуша, і полягає ознака зрілої реформи.

Водночас чесний виклад вимагає визнати й труднощі, які супроводжують стратегію. Досвід попередніх її редакцій показав, що ухвалити добрий документ значно легше, ніж його виконати: чимало завдань лишалися нереалізованими, координація давала збої, а політична воля згасала зі зміною урядів. Це не привід зневірятися в самій стратегії, а нагадування про природу реформи управління: вона провалюється не там, де бракує планів, а там, де бракує сталості, спроможності й політичної рішучості довести розпочате до кінця. Саме тому зовнішній тиск європейської інтеграції такий цінний, адже він постачає ту сталість, якої внутрішньому процесу історично бракувало.

Окремо варто наголосити на тому, що стратегія реформи чогось варта лише тоді, коли підкріплена ресурсом. Найдетальніший план заходів залишиться на папері, якщо під нього не закладено фінансування й не визначено, звідки воно надійде — з державного бюджету, від міжнародних партнерів чи з обох джерел. Тут особливо помітною є роль зовнішньої підтримки: значну частину реформи публічного управління в Україні фінансують саме програми Європейського Союзу та інших партнерів, нерідко у форматі бюджетної підтримки, коли кошти надходять до державного бюджету за умови досягнення погоджених результатів. Ця пов'язаність грошей із результатами і є практичним утіленням принципу «спочатку реформи, потім кошти».

7. Інституційне забезпечення європейської інтеграції та управлінські виклики

Європейська інтеграція такого масштабу не відбувається сама собою — нею треба управляти, і то надзвичайно складно. За зовнішньою урочистістю переговорів стоїть велика й малопомітна повсякденна робота тисяч людей у десятках органів, яку хтось має спрямовувати й узгоджувати. Тому окремої уваги заслуговує питання, як саме інституційно забезпечено процес інтеграції в Україні, адже від якості цього забезпечення залежить, чи рухатиметься країна до членства злагоджено, чи борсатиметься в хаосі неузгоджених зусиль.

На вершині цієї системи стоїть політична координація. За загальне спрямування євроінтеграції відповідає окремий член уряду — віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а безпосереднє ведення переговорів покладено на головного переговорника та переговорну команду. Ключову координаційну роль відіграє Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції при Секретаріаті Кабінету Міністрів, покликаний зводити докупи зусилля всіх відомств, стежити за виконанням зобов'язань і готувати узгоджені переговорні позиції. Сенс цієї конструкції полягає у забезпеченні єдиного керівництва процесом, у якому інакше кожне відомство тягло б у свій бік.

Нижче політичного рівня діє розгалужена робоча структура. Під переговорні кластери й розділи Уряд утворює галузеві робочі групи, до яких входять фахівці профільних міністерств та інших органів. Саме вони готують аналіз відповідності українського законодавства європейському, розробляють плани наближення й відстежують їх виконання. У кожному міністерстві за цей напрям відповідає окремий заступник міністра з питань європейської інтеграції, а поточну роботу ведуть профільні підрозділи — директорати чи департаменти європейської інтеграції, відповідальні за перенесення європейських норм у своїй сфері. Питаннями пристосування самої держав-

ної служби до європейських стандартів опікується спеціальний Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Національному агентстві з питань державної служби. А законодавче втілення забезпечує Верховна Рада з її профільним комітетом, бо значна частина наближення потребує ухвалення законів. Так інтеграція пронизує всю вертикаль влади, від віцепрем'єра до рядового фахівця, що звіряє конкретну норму.

Управління таким процесом наражається на низку серйозних викликів, і перший з них — це координація. Наближення до ЄС зачіпає майже всі сфери й майже всі органи водночас, а отже, вимагає безпрецедентного рівня узгодженості: позиції різних відомств не повинні суперечити одна одній, реформи мають рухатися синхронно, а численні стратегії працювати на спільну мету. Забезпечити таку злагодженість у державі, де відомства історично звикли діяти розрізнено, надзвичайно важко, і саме тут криється одна з головних управлінських загроз, коли інтеграція розпадається на паралельні, погано пов'язані потоки роботи.

Другий виклик — спроможність, передусім кадрова. Вести переговори, аналізувати тисячі сторінок європейського доробку, перекладати й адаптувати норми, готувати позиції здатні лише фахівці рідкісної кваліфікації, а саме ті, хто водночас володіє європейським правом, знає предметну сферу й вільно працює з іноземними мовами. Таких людей бракує, а державна служба конкурує за них із міжнародними організаціями та приватним сектором, які пропонують кращі умови. Тому розбудова й утримання спроможної команди інтеграції є окремим, постійним й нелегким завданням, від якого прямо залежить темп усього процесу.

Третій виклик — сама природа наближення законодавства. Перейняти європейську норму на папері — лише півсправи. Значно важче забезпечити її реальне застосування, а саме цього й вимагає ЄС. Величезний обсяг доробку, який належить перенести, спокушає до формального, поспішного ухвалення законів заради звіту, тоді як справжня інтеграція вимагає, щоб

норми запрацювали в житті. Тут інтеграційний виклик змикається з наскрізною темою всієї реформи — розривом між формою та сутністю, між ухваленим текстом і зміненою практикою.

Додають складності й інші чинники. Процес триває роками й вимагає сталості, якої важко досягти за змінних урядів і політичних пріоритетів. Він відбувається під час війни, що відтягує ресурси й увагу. Він потребує роз'яснення суспільству й самим службовцям, аби інтеграція сприймалася не як тягар зовнішньої звітності, а як власна справа. І він щоразу ставить перед вибором між швидкістю та якістю: рухатися хутко, ризикуючи формалізмом, чи ґрунтовно, ризикуючи забаритися. Для управлінця з усього цього випливає тверезий висновок: євроінтеграція — це не лише політичне прагнення, а й колосальний управлінський проєкт, успіх якого вирішується не так на урочистих конференціях, як у щоденній, непомітній роботі з координації, підготовки кадрів і сумлінного втілення взятих зобов'язань.

8. Що змінює реформа: стратегічна рамка й вироблення політики

Розгляньмо тепер, що конкретно змінює реформа за кожним з напрямів Принципів, спираючись на все, що ми вже вивчили в попередніх темах. Перший напрям — сама стратегічна рамка реформи, тобто здатність держави послідовно планувати й вести перетворення. Тут ідеться про те, щоб реформа мала чітке бачення, реалістичні цілі, механізми координації та моніторингу й не розсипалася на розрізнені, суперечливі ініціативи окремих відомств. Сюди ж належить і ширша спроможність до стратегічного планування — узгодження численних державних стратегій між собою, аби вони працювали на спільні цілі, а не тягли в різні боки. Саме на впорядкування цієї сфери спрямована, зокрема, розбудова єдиної системи стратегічного планування.

Другий напрям — вироблення політики та координація, і тут ми повертаємося до того, чому були присвячені теми про

публічну політику та її аналіз. Європейський стандарт вимагає, щоб рішення держави народжувалися не з кабінетного натхнення чи політичної кон'юнктури, а з повного циклу: визначення проблеми, аналізу варіантів, оцінки впливу, консультацій із заінтересованими сторонами. Ми вже докладно бачили, що саме тут українське врядування має чи не найбільші слабкості: політику часто виробляють поспіхом, без аналізу, значна частина рішень народжується з депутатських законопроєктів, що оминають будь-яку оцінку впливу, а центр уряду не має важелів відхиляти неякісні документи.

Що ж конкретно змінює реформа в цій сфері? Вона утверджує культуру доказового врядування: запроваджує обов'язковий аналіз впливу, робить консультації з громадськістю не формальністю, а нормою, посилює роль центру уряду в забезпеченні якості рішень, вимагає починати з документів політики, а не з готових актів. Багато з цих інструментів ми вже розглядали, а саме: регуляторну процедуру як зразок повного циклу, закон про публічні консультації, директорати, покликані вести аналіз політики. Реформа зводить ці розрізнені елементи в цілісну систему й підкріплює їх європейською вимогливістю, аби доказове вироблення політики стало не винятком, а правилом. Тут наголосимо, що нова Стратегія реформування державного управління на 2026-2030 роки [10] визначає вироблення політики на основі даних та аналітики окремим стратегічним напрямком.

Ця сфера особливо показова тим, що в ній найгостріше видно різницю між формою і сутністю. Ухвалити закон, який вимагає аналізу впливу, порівняно легко; значно важче зробити так, щоб цей аналіз справді проводили якісно, а не заповнювали форму заднім числом. Тому саме тут реформа найповільніша й найважча, бо вона вимагає не нових процедур, а нової управлінської культури й нових компетентностей. І саме тому опанування аналізу політики, якому ми присвятили окрему тему, є не абстрактною академічною вправою, а безпосереднім внеском кожного службовця в європеїзацію українського врядування.

Окремо варто спинитися на ролі центру уряду в цій сфері, бо саме її посилення є одним із наскрізних завдань реформи. Центр уряду (Секретаріат Кабінету Міністрів разом із профільними координаційними органами) має забезпечувати, щоб окремі рішення міністерств складалися в узгоджену цілісність, відповідали стратегічним пріоритетам і проходили належну перевірку якості. Європейський стандарт вимагає, щоб цей центр мав не лише обов'язок стежити за якістю політики, а й реальні важелі: змогу повернути на доопрацювання чи відхилити документ, підготовлений без аналізу, консультацій та оцінки впливу. Нарощування саме цієї координаційної спроможності — тихе, непомітне, але вирішальне завдання реформи, без якого держава й далі говоритиме багатьма неузгодженими голосами.

Реформа цієї сфери впирається зрештою в людей. Виробляти політику через аналіз здатні не будь-які службовці, а ті, хто володіє відповідними компетентностями — умінням визначати проблему, зважувати варіанти, оцінювати вплив, готувати аналітичні документи, тобто саме тим, чому була присвячена ціла тема нашого курсу. Тому розбудова спроможності до вироблення політики — це не лише запровадження процедур, а й підготовка нового типу управлінця, аналітично мислячого й доказово орієнтованого. Директорати, конкурсний добір, програми навчання службовців — усе це має служити появі такого управлінця, без якого будь-які процедури аналізу лишаться порожньою формою.

9. Що змінює реформа: служба, підзвітність, послуги, фінанси

Третій напрям Принципів — державна служба та управління персоналом, якому ми присвятили окрему тему. Європейський стандарт тут вимагає служби професійної, доброчесної, політично нейтральної, з добором за заслугами, гідною оплатою й захистом від свавільних звільнень. Ми вже бачили, що чинний закон про державну службу заклав для цього міцну основу, повернувши українську службу до перерваної традиції професіоналізму, але бачили й те, що між законом і прак-

тикою залишається розрив, а воєнний стан додав тимчасових відступів, як-от зупинення конкурсів. Реформа в цій сфері полягає в тому, щоб послідовно втілювати закладені принципи, захищаючи службу від політизації та роблячи її привабливою для найкращих.

Четвертий напрям — підзвітність. Ідеться про те, щоб діяльність органів була прозорою, їхні рішення — доступними для оскарження, а самі вони — відповідальними за свою роботу перед судом, парламентом і суспільством. Сюди належать і доступ до публічної інформації, і відкриті дані, і чіткий розподіл відповідальності між органами, і дієві механізми адміністративного оскарження, з якими ми зустрічалися, розглядаючи адміністративну процедуру. Тісно пов'язана з підзвітністю й тема громадянського суспільства: саме громадський контроль, про який ми говорили окремо, є одним із найдієвіших чинників підзвітності влади.

П'ятий напрям — надання послуг. Тут реформа продовжує лінію сервісної держави, яку ми розглядали в темі про публічне адміністрування: перехід від держави, що владарює, до держави, що обслуговує; розвиток центрів надання адміністративних послуг; спрощення процедур; і, звісно, цифровізація, що дає змогу отримувати послуги швидко, зручно й без корупційного людського чинника. Українська цифрова держава стала одним із найпомітніших досягнень реформи й предметом зацікавлення навіть у розвинених країнах — це той рідкісний випадок, коли Україна не наздоганяє, а подекуди й випереджає європейські зразки.

Цифровізація заслуговує на окреме слово, бо в ній Україна досягла найпомітніших успіхів. Перенесення послуг у зручний цифровий формат не лише полегшило життя громадянам, а й підважило саму основу дрібної корупції: там, де людина отримує послугу через застосунок, зникає посадовець, від чиєї примхи вона залежала. Водночас цифровізація не є чарівною паличкою й має власні межі та ризики: вона потребує захисту даних і кібербезпеки, не повинна відсікати тих, хто не має доступу до технологій, і не замінює собою змістовної реформи — зручний циф-

ровий фасад над непереробленою по суті процедурою лише маскує її вади. Тому й цифрову державу варто будувати вдумливо, як інструмент кращого врядування, а не як самоціль чи вітрину.

Шостий напрям — управління публічними фінансами. Держава може мати чудову політику й професійну службу, але якщо вона розпоряджається коштами непрозоро, марнотратно чи безвідповідально, усе інше втрачає сенс. Тому європейський стандарт вимагає надійного бюджетного планування, прозорих і конкурентних публічних закупівель, дієвого внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю. Багато з інструментів, про які ми вже згадували (програмно-цільовий метод, електронні закупівлі) належать саме до цієї сфери, і Україна має тут окрему стратегію реформування фінансового управління, узгоджену з європейськими стандартами. Разом ці шість напрямів і складають повний образ спроможної європейської держави, до якого прямує реформа.

10. Реформа в умовах війни та повоєнного відновлення

Українська реформа публічного управління відбувається за обставин, яких не знала жодна інша країна-кандидат — під час повномасштабної війни. Це накладає на неї глибокий і суперечливий відбиток, який годі оминути. З одного боку, війна об'єктивно обмежує реформу: ресурси спрямовуються на оборону, частину звичних процедур доводиться згортати, окремі демократичні механізми тимчасово стримуються вимогами безпеки й воєнного стану, як ми вже зауважували, розглядаючи і державну службу, і громадянське суспільство. Реформувати управління під обстрілами, за браку людей і коштів є завданням нечуваної складності.

З іншого боку, війна не спинила реформу, а подекуди навіть прискорила її. Саме у воєнні роки Україна здобула статус кандидата, розпочала переговори й пройшла скринінг у рекордні строки. Пояснення цьому парадоксу подвійне. По-перше, війна незаперечно довела ціну державної спроможності: коли

на кону виживання, стає очевидним, що дієва, доброчесна, здатна швидко ухвалювати рішення адміністрація — це не розкіш мирного часу, а умова порятунку. По-друге, європейська перспектива стала для суспільства не лише економічним, а й екзистенційним вибором, і це надало реформі небаченої досі рішучості. Тимчасові відступи, продиктовані війною, варто чесно визнавати такими, що вони є, тобто винятковими й зворотними, а не новою нормою, і саме розвинене громадянське суспільство є, як ми бачили, головним запобіжником того, щоб воєнні обмеження не закріпилися після війни.

Окремий і величезний вимір реформи — повоєнне відновлення. Відбудова України буде не просто відновленням зруйнованого, а нагодою й потребою побудувати врядування наново, за кращими зразками. Сюди спрямують безпрецедентні кошти, як національні, так і міжнародні, і від спроможності публічного управління залежатиме, чи підуть вони на розвиток, чи розчиняться в неефективності та зловживаннях. Тому реформа управління є не тлом відбудови, а її передумовою: перш ніж освоювати мільярди, держава має довести, що здатна розпоряджатися ними прозоро, підзвітно й результативно. У цьому сенсі кожен крок реформи сьогодні — це інвестиція в успіх відновлення завтра, а вимога партнерів «спочатку реформи, потім кошти» є не недовірою, а тверезим визнанням цього зв'язку.

Війна виявила ще одну, менш очевидну істину про публічне управління — його стійкість. Українська адміністрація, попри окупацію частини територій, руйнування й утрати, продовжила виконувати свої функції: платити пенсії, надавати послуги, збирати податки, ухвалювати рішення. Ця здатність держави працювати навіть під ударом не виникла сама собою. Вона стала плодом попередніх років реформи, зокрема децентралізації та цифровізації, які зробили врядування гнучкішим і живучішим. Це важливий урок: реформа управління — це не мирна забаганка, яку можна відкласти до кращих часів, а вкладення в саму спроможність держави встояти в найтяжчі часи. І що більше держава інвестує в цю спроможність тепер, то краще вона впорається і з війною, і з відбудовою.

Реформа у воєнний час порушує й делікатне питання рівноваги між необхідними обмеженнями та збереженням курсу. Частину реформаторських кроків довелося сповільнити, частину звичних гарантій — тимчасово стримати; це неминуче, коли на кону виживання. Небезпека в іншому — щоб тимчасове не стало постійним, щоб зручні для влади воєнні спрощення не пережили війну. Тут знову спрацьовує наскрізна для курсу думка: запобіжником проти такого закріплення винятків є і європейська умовність, що вимагає повернення до стандартів, і пильне громадянське суспільство. Реформа не зупиняється на час війни, вона лише вчиться відрізняти вимушені, зворотні відступи від справжнього руху назад.

11. Ризики й типові пастки реформи

Реформа публічного управління — справа не лише важка, а й підступна: вона має власні характерні пастки, у які потрапляли всі, хто її провадив, і знати їх наперед означає мати змогу їх уникнути. Перша й найпоширеніша — імітація реформи замість реформи. Вона настає тоді, коли ухвалюють правильні закони й стратегії, звітують про виконані заходи, але сам спосіб роботи держави не змінюється: аналіз впливу заповнюють формально, конкурси проводять із наперед відомим переможцем, послуги цифровізують так, що вони стають ще незручнішими. Імітація особливо небезпечна тим, що вона створює видимість поступу й тим пригальмовує справжній рух. Так, як визнав сам Уряд, за Стратегією 2022-2025 формальне виконання передбачених нею заходів високе (80-100%), а от досягнення результатів значно нижче (приблизно 47% загалом). Тому чесний, зовнішній, вимірюваний моніторинг, про який ми говорили, є головною протиотрутою від подібної імітації.

Друга пастка — надмірна залежність від зовнішнього рушія. Європейський тиск і зовнішнє фінансування, попри всю їхню користь, приховують ризик: реформа може перетворитися на виконання чужих вимог заради коштів і схвальних звітів, а не на власну справу держави. Тоді щойно зовнішній тиск слабшає,

слабшає й реформа. Здорова реформа спирається на європейський орієнтир, але живиться внутрішнім переконанням, що спроможна держава потрібна насамперед самим українцям, а не Брюсселю. Управлінець, який реформує врядування «для галочки» перед зовнішнім оцінювачем, зраджує сенс реформи. Водночас той, хто робить це заради власного суспільства, використовує зовнішній тиск як опору, а не як мотив.

Третя пастка — утома від реформ і згасання політичної волі. Реформа управління триває роками, її плоди визрівають повільно й непомітно, вона не дає швидких політичних дивідендів, а часто вимагає непопулярних кроків. Тому спокуса облишити розпочате, перемкнувшись на гучніші справи, постійно зависає над нею, а зі зміною урядів реформа не раз втрачала темп. Четверта, споріднена пастка — зведення реформи до самих лише структурних перетасувань: злиття й розділення відомств, перейменування, скорочення штатів. Такі зміни помітні й прості, але вони майже нічого не варті, якщо не змінюють самого способу роботи. Історія української реформи знає чимало реорганізацій, що лишили по собі новий напис на дверях і стару практику за ними.

Варто назвати й ще одну, тоншу пастку — ілюзію, ніби реформу можна провести згори силами вузького кола реформаторів, не змінюючи свідомості широкого загалу службовців. Реформа, яку розуміє й підтримує лише команда нагорі, а рядові виконавці сприймають як чергову кампанію, що мине, приречена лишитися на поверхні. Спроможність держави твориться не в кабінетах реформаторів, а в головах десятків тисяч службовців, і без їхньої співучасті найкращі задуми розбиваються об буденну інерцію. Тому справжня реформа неодмінно включає навчання, роз'яснення й залучення тих, хто має її втілювати, інакше вона лишається реформою на папері, під якою нічого не змінюється.

Спільний корінь усіх цих пасток один: спокуса підмінити зміну сутності зміною форми, бо форму змінити легко й швидко, а сутність — важко й довго. Тому головний висновок практичний: оцінюючи будь-який крок реформи (власний чи чужий), варто щоразу питати не «що змінилося на папері», а «чи стала

держава реально спроможнішою, доброчеснішою, ближчою до людей». Лише така, спрямована на сутність, а не на видимість, реформа має шанс удатися.

12. Тенденції розвитку публічного управління

Озираючи весь цей процес, можна вирізнити кілька стійких тенденцій, які, на відміну від щоденних подій, визначатимуть розвиток українського публічного управління на роки вперед.

Перша — незворотність європейського вибору як рамки реформи: хоч би як розгорталися конкретні переговори, наближення врядування до європейських стандартів стало сталим напрямом, підкріпленим і суспільним запитом, і міжнародними зобов'язаннями.

Друга — цифровізація як наскрізний спосіб перебудови держави, що з окремого проєкту перетворилася на загальний принцип надання послуг і врядування.

Третя — професіоналізація служби й доказовість політики як повільний, але неухильний рух від управління за інтуїцією та лояльністю до управління за компетентністю та аналізом.

Помітні й інші тенденції. Зростає роль підзвітності й прозорості, а разом із ними — і громадянського суспільства як співтворця та контролера врядування. Посилюється увага до спроможності на місцях, адже децентралізована держава реформує не лише центр, а й тисячі громад. І дедалі виразніше проступає зв'язок реформи з відновленням: якість публічного управління визначатиме, якою постане Україна після війни. Усі ці тенденції спрямовані в один бік: до держави спроможнішої, чеснішої, ближчої до людини. І хоча рух цей нерівний, з відступами й пробуксовками, сам його напрям сумніву не викликає.

Помітна й ще одна, глибша тенденція — поступова зміна поколінь і культури в самій державній службі. На зміну управлінцям, вихованим у логіці наказу й лояльності, приходять ті, для кого аналіз, консультації, прозорість і служіння громадянинові є природними, а не нав'язаними ззовні. Ця тиха зміна відбувається повільно, майже непомітно, але саме вона зрештою вирішальна:

жодна стратегія не запрацює, поки нове врядування не стане звичкою, а не примусом. І тут особлива відповідальність лягає на освіту публічних управлінців, бо саме там закладається те розуміння, з якого й виростає спроможна європейська держава.

Проступає й тенденція до дедалі тіснішої взаємопов'язаності реформ. Спершу вони йшли розрізнено — окремо служба, окремо послуги, окремо фінанси. Нині дедалі виразніше усвідомлюється, що всі вони є частинами одного цілого й спрацьовують лише разом. Не можна збудувати доказове вироблення політики без спроможної служби, ані спроможну службу без гідного фінансування, ані підзвітність без прозорих фінансів. Ця тенденція до цілісного бачення, коли державу реформують як єдину систему, а не як набір окремих ланок, є ознакою зрілості реформаторського мислення й наближає українську практику до європейського розуміння врядування як єдиного цілого.

Підсумки теми і курсу

Підсумуємо, і водночас підіб'ємо підсумок усьому курсу, бо ця тема його завершує. Реформування публічного управління в контексті європейської інтеграції — це не окрема тема поряд з іншими, а те, у чому сходяться всі попередні. Спроможна держава, яку ми прагнемо збудувати, — це держава, що виробляє політику через аналіз, а не навмання; що має професійну, доброчесну, політично нейтральну службу; що обслуговує громадян, а не владарює над ними; що прозоро розпоряджається публічними коштами; що співпрацює з громадянським суспільством і відповідає перед ним; і що робить усе це на рівні європейських стандартів. Кожній із цих рис було присвячено окрему тему курсу, а реформа публічного управління зводить їх в єдине ціле й надає їм спільного напряму.

І остання, найважливіша думка. Реформа публічного управління — не те, що роблять якісь особливі реформатори десь нагорі, поки решта служби чекає результату. Вона твориться або не твориться щодня, у кожному кабінеті, у кожному рішенні кожного службовця: у тому, чи проаналізовано проблему

перед тим, як пропонувати рішення; чи чесно проведено конкурс; чи зручно надано послугу; чи прозоро витрачено кошти; чи почуто громадянина. Європейські стандарти, стратегії й переговори задають напрям, але наповнюють реформу змістом саме ці щоденні рішення. Тому справжнє реформування публічного управління починається не з ухвалення чергової стратегії, а з того, що кожен, хто працює на державу, починає робити свою справу так, як личить спроможній, доброчесній, європейській державі. У цьому — і сенс реформи, і сенс усього, чого ми навчалися в цьому курсі.

Питання для самоперевірки

1. Чому реформа публічного управління завершує весь курс? Як пов'язані спроможність держави, внутрішній суспільний запит і європейський вибір як рушії реформи?

2. Що означає теза, що реформа публічного управління є мета-реформою (горизонтальною реформою)? Чому без неї галузеві реформи згасають?

3. Поясніть парадокс: в acquis ЄС немає окремої глави про публічне управління, однак вплив ЄС на врядування кандидатів дуже сильний. Через які механізми він діє?

4. У чому різниця між формальним наближенням законодавства і справжньою європеїзацією публічного управління?

5. Що таке Принципи публічного адміністрування SIGMA і чому вони є стандартом реформи? Назвіть шість напрямів, які вони охоплюють.

6. Як побудований переговорний процес про вступ до ЄС? Чому кластер «Основи» є ключовим і що означає правило «відкривається першим, закривається останнім»? Яке місце в ньому посідає реформа публічного управління?

7. Схарактеризуйте урядову Стратегію реформування державного управління: її мету, ключові напрями та зв'язок із Принципами SIGMA. Чому важливо, що це послідовність стратегій, а не один документ?

8. Що конкретно змінює реформа у сфері вироблення політики та координації? Як це пов'язано з темами про публічну політику та її аналіз?

9. Розкрийте зміст реформи за напрямами служби, підзвітності, надання послуг і публічних фінансів, спираючись на відповідні теми курсу.

10. Як війна впливає на реформу публічного управління — стримує чи прискорює? Чому реформа є передумовою повоєнного відновлення?

11. Назвіть типові пастки реформи (імітація, залежність від зовнішнього рушія, утома від реформ, структурні перетасування). Що є спільним коренем усіх цих пасток?

12. Які стійкі тенденції визначатимуть розвиток українського публічного управління? Чому реформа твориться у щоденних рішеннях кожного службовця, а не лише в стратегіях?

13. Як інституційно забезпечено процес європейської інтеграції в Україні — політична координація, урядовий офіс, переговорна команда, робочі групи, підрозділи євроінтеграції в міністерствах, Верховна Рада? Які головні управлінські виклики супроводжують цей процес?

Завдання для самостійної роботи

Оберіть один із шести напрямів Принципів публічного адміністрування SIGMA (стратегічна рамка реформи; вироблення політики та координація; державна служба й управління персоналом; підзвітність; надання послуг; управління публічними фінансами) і на прикладі знайомої вам сфери чи органу підготуйте письмовий аналіз обсягом три-чотири сторінки за такою логікою. Спершу стисло поясніть, чого європейський стандарт вимагає за цим напрямом і чому це важливо для спроможності держави. Далі оцініть реальний стан справ у вашій сфері чи органі: що вже відповідає стандарту, а що ні, спираючись на власні спостереження й доступні оцінки. Потім визначте, які з типових пасток реформи (імітація, залежність від зовнішнього тиску, структурні перетасування без зміни сутності)

проявляються у вашому випадку. Наприкінці сформулюйте одну конкретну зміну, яка наблизила б вашу сферу до європейського стандарту не за формою, а за сутністю. Аналіз має спиратися на ваш досвід і конкретні приклади; загальні твердження без прикладів не приймаються.

Список джерел до теми

1. Принципи державного управління / SIGMA (OECD). Париж : OECD Publishing. DOI: 10.1787/7f5ec453-en.

2. Державне управління в Україні: моніторинговий звіт / SIGMA (OECD). Париж : OECD Publishing. DOI: 10.1787/b0dd70ef-uk.

3. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р.

4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

5. Звіт про Україну (пакет розширення) / Європейська Комісія. URL: https://enlargement.ec.europa.eu.

6. Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 № 853. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-р.

7. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2026 № 217-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2026-р.

8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.

10. Стратегія реформування державного управління України на 2026-2030 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 червня 2026 року №768-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2026-р.

Навчальне видання

Костянтин ВАЩЕНКО

СПРОМОЖНА ДЕРЖАВА:
публічне управління та адміністрування в Україні

Курс лекцій

Комп'ютерне верстання — *Світлана Думанецька*
Дизайн обкладинки — *Аліна Стецкова*

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 17,0.
Наклад 100 прим. Зам. № …

Видавець і виготовлювач: ТОВ «Талком».
м. Київ, вул. Львівська, 23,
тел./факс (044) 424-40-69, 424-56-26.
E-mail: ukraina.vdk@email.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4538 від 07.05.2013.