

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛУКАВЕНКО Юрій Петрович

УДК 351.303

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

28 Публічне управління та адміністрування

281 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктор філософії

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

Науковий керівник: Сидоренко Наталія Сергіївна, доктор юридичних наук,
професор

Дніпро – 2025

АНОТАЦІЯ

Лукавенко Ю.П. Підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Дніпровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2025.

У дисертації обґрунтовано комплекс концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади (далі – МОВ) в Україні та розроблено рекомендацій щодо вдосконалення управління цим процесом у практиці публічного управління.

Найважливіші наукові результати, що характеризують новизну і розкривають логіку та зміст дисертаційного дослідження, полягають у тому, що уперше розроблено комплекс взаємопідтримуючих концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні в умовах воєнного стану, які базуються на досвіді успішної діяльності органів місцевої влади зарубіжних країн, сервісній філософії місцевої влади, на інтегральному підході до управління за критерієм мінімізації трансформаційних витрат, для реалізації чого запропоновано інструментарій оцінювання інституціональної спроможності з використанням розроблених методико-технологічних моделей та суб'єктивних і об'єктивних показників.

У дисертації удосконалено матрицю характеристик інституціоналізації місцевої влади в Україні, координати якої представляють собою перелік критично важливих характеристик-орієнтирів цього інституту та розкривають зміст його основних функцій, визначених на основі сервісної філософії.

Розвинуто положення науки щодо понятійно-категоріального апарату предметної сфери дослідження, зокрема уточнено поняття «інституціональна спроможність», «управління розвитком інституціональної спроможності», «трансакційні витрати»; підходи щодо дослідження зарубіжного досвіду

функціонування місцевої влади, зокрема через порівняння успішних та негативних практик країн, що розвиваються; підходи до управління поведінкою суб'єктів місцевої влади України, зокрема визначено специфіку трансформації соціальних практик суб'єктів місцевої влади щодо надання публічних послуг; інтерпретацію інституціонального розвитку місцевої влади в Україні, зокрема поглиблено уявлення щодо процесу інституціональних змін, спрямованих на підвищення його ефективності шляхом зниження трансформаційних витрат, зокрема з урахуванням характеристик самого інституту місцевої влади як організації.

На підставі аналізу наукових джерел за темою дослідження встановлено що, хоча успішний розвиток визначається низкою взаємопов'язаних чинників, головним з них є спроможні публічні інститути, оскільки економічні та людські ресурси для сприяння розвитку використовуються і управляються саме публічними інститутами. Не зважаючи на достатню дослідженість проблем інституціонального розвитку органів місцевої влади, проблематика підвищення їх інституціональної спроможності в умовах децентралізації влади в Україні та сучасних викликів, обумовлених широкомасштабною війною потребує детального осмислення. В умовах перманентного реформування відчувається нагальна потреба в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності МОВ, діагностиці проблемних зон та розробці рекомендацій щодо їх ліквідації, що і обумовило вибір напряму наукового дослідження.

Термін «інституціональна спроможність» визначається як здатність МОВ надавати якісні публічні послуги громадянам, тому в дослідженні використовувалися суб'єктивні показники, тобто рівень задоволеності клієнтів якістю послуг, отриманих від МОВ, для оцінки їх спроможності. Не зважаючи на триваюче домінування об'єктивних показників, таких як ефективність та результативність, для оцінки спроможності організацій публічного сектору, застосування суб'єктивних заходів відповідає світовим тенденціям за останні

20 років. Аналіз особливостей функціонування та розвитку МОВ з позиції інституціонального підходу дозволило виявити низку її базових та специфічних ознак як публічного інституту та визначити інтерпретаційні можливості застосування інституціонального підходу щодо реформування МОВ.

Розглянуто передумови інституціональної трансформації МОВ та показано, що цей процес розпочався з 2015 р. Нормативно-правові передумови інституціональної трансформації МОВ закладені Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Ідентифікація МОВ на основі інституціонального підходу дозволила виявити низку ознак, які запропоновано класифікувати на базові (характерні для всіх організацій) і специфічні (які відображають особливості МОВ як публічного інституту): наявність суспільно значущих статусу, функцій і цілей, які виражають конкретні соціальні потреби; наявність матеріальної, фінансової та ресурсної бази для здійснення своєї місії; реалізація в структурі і діяльності МОВ інституціональних норм, які не суперечать прийнятим інституціональним стандартам і впорядковують рольові функції, права та обов'язки службовців; стійкість соціальних зв'язків і відносин в межах соціальної структури суспільства. Охарактеризовано інституціональні функції МОВ: функція закріплення і відтворення суспільних відносин, регулятивна функція, яка забезпечує регулювання взаємовідносин між членами інституту шляхом вироблення зразків і шаблонів поведінки, виконуючи рольові вимоги і очікування; інтеграційна функція, яка передбачає згуртованість, взаємозалежність і взаємну відповідальність суб'єктів, що призводить до підвищення стійкості і цілісності елементів соціальної структури; транслуюча функція, яка полягає в передачі правил і норм, притаманних МОВ; комунікативна функція проявляється у формі поширення інформації як всередині даного інституту (з метою управління та контролю за дотриманням

соціальних норм), так і серед інших соціальних інститутів. Обґрунтовано, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства, як це показали події на початку війни, місцева влада є найбільш динамічно функціонуючим владним інститутом, який надає реальну допомогу людям, забезпечуючи їх потреби.

Доведено, що як комплексний критерій ефективності інституціоналізації МВ можна розглядати якість реалізації функції «людиноцентричності», що відображає зовнішню і внутрішню ефективність МВ як інституту. Рівень зовнішньої ефективності заданий зовнішніми умовами, в тому числі і вимогами, які пред'являються до МОВ на сучасному етапі. Рівень внутрішньої ефективності визначається на основі аналізу внутрішнього середовища організації. Останнім часом практичний інтерес до формування сервісної філософії МВ неухильно зростає, підвищується і актуальність використання інституціональних технологій при формуванні і розвитку публічних інститутів, в тому числі і розвитку МВ.

Застосування системного підходу до інтерпретації інституціональної спроможності МОВ дозволило екстраполювати модель Хільдербранда та Гріндла та дослідити фактори, що впливають на спроможність МОВ, за п'ятьма вимірами: середовище дій, інституційний контекст публічного сектору, цільова мережа, організація та людські ресурси. В інституційному контексті публічного сектору дослідження досліджено співвідношення між інституціональною спроможністю та ступенем адміністративної та політичної відповідальності МОВ та взаємозв'язок між спроможністю МОВ і ступенем конкуренції, з яким вони стикаються, а також фактори в організаційному та людському вимірах, які впливають на здатність МОВ надавати публічні послуги за оцінкою їхніх клієнтів.

Класифіковано механізми підзвітності МОВ, які можуть бути адміністративними, бюрократичними або організаційними, правовими, професійними, політичними або моральними. Обґрунтовано, що підзвітність МОВ обумовлює їх ефективність. Доведено, що підзвітність у публічному

секторі сприяє ефективному використанню публічних ресурсів і запобігає зловживанням, посадовим злочинам та надмірним обов'язкам. Обґрунтовано, що конкуренція, або існування значної кількості провайдерів, створює тиск на ринок, що змушує публічні органи бути більш чуйними до громадськості.

Аналіз суб'єктивних показників внутрішнього середовища МОВ дозволило дійти висновку, що рольова неоднозначність є перешкодою для підвищення інституціональної спроможності. Натомість, драйвером її розвитку є участь персоналу в процесах прийняття рішень, брак горизонтальної комунікації, координації та командної роботи між персоналом перешкоджає якісному наданню публічних послуг. Дослідження також показало, що окрім грошових стимулів, на здатність МОВ надавати якісні послуги впливають немонетарні стимули, такі як просування, тобто встановлено чіткий зв'язок між продуктивністю і стимулами.

Розроблено модель підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади, яка базується на кількох основних чинниках: управлінні процедурами, управлінні реформуванням та управлінні персоналом. МОВ як інституціональне утворення через нормотворчу діяльність отримує можливість формування, запозичення, трансплантації, вирощування та управління розвитком інституту МОВ. Такий підхід до аналізу управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відповідає його інституціональній природі, адже її існування без нормативних актів, норм, правил є в принципі неможливим. Формалізація системних інститутів відбувається під час набуття ними інституціональних норм, інституціональних статусів та проходження інституціональних процедур.

Окрім формальних параметрів, інституційні процедури опосередковано впливають на формування неформальних інститутів – лідерства, авторитету, репутації. Раціональне, науково обґрунтоване управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відкриває можливість широкомасштабних інституціональних змін для впровадження стандартів МОВ

країн Європейського Союзу.

Управління реформуванням МОВ має більш динамічний характер порівняно з інституціональним управлінням, оскільки завдання можуть змінюватися швидше й частіше, ніж утворюються й трансформуються системні інститути. Управління реформуванням МОВ починається з місії МОВ. Місія МОВ – це сукупність загальних установок і принципів, що визначають призначення та роль МОВ в суспільстві, взаємовідносини з іншими суб'єктами та об'єктами суспільства. На основі місії МОВ ґрунтуються стратегічне бачення реформування МОВ, тих інституціональних змін, які мають відбутися в системі МОВ. Стратегічне бачення в контексті реформування МОВ визначається як перспективний погляд на напрями розвитку інституціональної спроможності МОВ.

Ключові слова: місцеві органи влади, децентралізація, інституціональна спроможність, публічне управління.

ABSTRACT

Lukavenko Y.P. Increasing the institutional capacity of local authorities in Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 Public Management and Administration. – Dnipro State University of Internal Affairs, Dnipro, 2025.

The dissertation substantiates a set of conceptual provisions on increasing the institutional capacity of local authorities (hereinafter referred to as LAU) in Ukraine and develops recommendations for improving the management of this process in the practice of public administration.

The most important scientific results that characterize the novelty and reveal the logic and content of the dissertation research are that for the first time a set of mutually supporting conceptual provisions has been developed to increase the

institutional capacity of local authorities in Ukraine under martial law, which are based on the experience of successful activities of local authorities in foreign countries, the service philosophy of local authorities, and an integrated approach to management based on the criterion of minimizing transformation costs, for the implementation of which a toolkit for assessing institutional capacity has been proposed using the developed methodological and technological models and subjective and objective indicators.

The dissertation has improved the matrix of characteristics of the institutionalization of local authorities in Ukraine, the coordinates of which represent a list of critically important characteristics-guidelines of this institution and reveal the content of its main functions, determined on the basis of the service philosophy.

The position of science on the conceptual and categorical apparatus of the subject area of study has been developed, in particular, the concepts of "institutional capacity", "management of institutional capacity development", "transaction costs" have been clarified; approaches to the study of foreign experience in the functioning of local government, in particular through a comparison of successful and negative practices of developing countries; approaches to managing the behavior of local government entities in Ukraine, in particular, the specifics of the transformation of social practices of local government entities in providing public services have been determined; the interpretation of the institutional development of local government in Ukraine has been deepened, in particular, the understanding of the process of institutional changes aimed at increasing its efficiency by reducing transformation costs, in particular, taking into account the characteristics of the institution of local government itself as an organization has been deepened.

Based on the analysis of scientific sources on the topic of the study, it was established that, although successful development is determined by a number of interrelated factors, the main one is capable public institutions, since economic and human resources to promote development are used and managed by public institutions. Despite the sufficient research on the problems of institutional

development of local authorities, the issue of increasing their institutional capacity in the context of decentralization of power in Ukraine and modern challenges caused by a large-scale war requires detailed consideration. In the context of permanent reform, there is an urgent need to substantiate a set of conceptual provisions on increasing the institutional capacity of local authorities, diagnosing problem areas and developing recommendations for their elimination, which determined the choice of the direction of scientific research. The term "institutional capacity" is defined as the ability of local authorities to provide quality public services to citizens, therefore the study used subjective indicators, i.e. the level of customer satisfaction with the quality of services received from local authorities, to assess their capacity. Despite the continued dominance of objective indicators, such as efficiency and effectiveness, to assess the capacity of public sector organizations, the use of subjective measures corresponds to global trends over the past 20 years. Analysis of the features of the functioning and development of the MOE from the perspective of an institutional approach allowed us to identify a number of its basic and specific features as a public institution and to determine the interpretative possibilities of applying an institutional approach to reforming the local authorities.

The prerequisites for the institutional transformation of local self-governments are considered and it is shown that this process began in 2015. The regulatory and legal prerequisites for the institutional transformation of local self-governments are laid down by the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities", the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 "On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine". Identification of local self-governments based on the institutional approach allowed us to identify a number of features that are proposed to be classified into basic (typical for all organizations) and specific (reflecting the features of local self-governments as a public institution): the presence of socially significant status, functions and goals that express specific social needs; the presence of a material, financial and resource base to implement its

mission; implementation in the structure and activities of the local authorities of institutional norms that do not contradict the accepted institutional standards and regulate the role functions, rights and obligations of employees; stability of social ties and relations within the social structure of society. The institutional functions of the local authorities are characterized: the function of consolidating and reproducing social relations, the regulatory function, which ensures the regulation of relations between members of the institute by developing models and patterns of behavior, fulfilling role requirements and expectations; the integration function, which provides for cohesion, interdependence and mutual responsibility of subjects, which leads to increased stability and integrity of the elements of the social structure; the broadcasting function, which consists in the transmission of rules and norms inherent in the local authorities; the communicative function manifests itself in the form of information dissemination both within this institute (for the purpose of managing and controlling compliance with social norms) and among other social institutions. It is substantiated that at the current stage of development of Ukrainian society, as shown by the events at the beginning of the war, local government is the most dynamically functioning power institution that provides real assistance to people, meeting their needs.

It is proven that as a comprehensive criterion for the effectiveness of the institutionalization of the local authorities, the quality of the implementation of the “people-centricity” function can be considered, which reflects the external and internal effectiveness of the MV as an institution. The level of external effectiveness is set by external conditions, including the requirements that are imposed on the MV at the current stage. The level of internal effectiveness is determined based on the analysis of the internal environment of the organization. Recently, practical interest in the formation of the MV service philosophy has been steadily growing, and the relevance of the use of institutional technologies in the formation and development of public institutions, including the development of the MV, is also increasing.

Applying a systems approach to interpreting the institutional capacity of MNOs allowed us to extrapolate Hilderbrand and Grindle's model and examine the factors that influence MNO capacity along five dimensions: the operating environment, the institutional context of the public sector, the target network, the organization, and human resources. In the institutional context of the public sector, the study examined the relationship between institutional capacity and the degree of administrative and political responsibility of MNOs, the relationship between MNO capacity and the degree of competition they face, and factors in the organizational and human dimensions that influence MNOs' ability to provide public services as assessed by their clients.

The accountability mechanisms of MOUs are classified, which can be administrative, bureaucratic or organizational, legal, professional, political or moral. It is substantiated that the accountability of MOUs determines their effectiveness. It is proven that accountability in the public sector contributes to the effective use of public resources and prevents abuse, official misconduct and excessive responsibilities. It is substantiated that competition, or the existence of a significant number of providers, creates pressure on the market, which forces public bodies to be more responsive to the public.

The analysis of subjective indicators of the internal environment of MOUs led to the conclusion that role ambiguity is an obstacle to increasing institutional capacity. Instead, the driver of its development is the participation of staff in decision-making processes, the lack of horizontal communication, coordination and teamwork between staff hinders the quality provision of public services. The study also showed that in addition to monetary incentives, the ability of local government agencies to provide quality services is influenced by non-monetary incentives, such as promotion, that is, a clear link between productivity and incentives has been established.

A model for increasing the institutional capacity of local authorities has been developed, which is based on several main factors: procedure management, reform

management and personnel management. Local government agencies, as an institutional entity, through normative activities, are given the opportunity to form, borrow, transplant, grow and manage the development of the local government institution. This approach to the analysis of the management of the development of the local government institutional capacity corresponds to its institutional nature, since its existence without regulatory acts, norms, rules is, in principle, impossible. The formalization of systemic institutions occurs when they acquire institutional norms, institutional statuses and undergo institutional procedures.

In addition to formal parameters, institutional procedures indirectly influence the formation of informal institutions - leadership, authority, reputation. Rational, scientifically based management of the development of the institutional capacity of the local authorities opens up the possibility of large-scale institutional changes for the implementation of the local authorities standards of the European Union countries.

Management of the reform of the local authorities is more dynamic in nature compared to institutional management, since tasks can change faster and more often than systemic institutions are formed and transformed. Management of the reform of the local authorities begins with the mission of the local authorities. The mission of the local authorities is a set of general attitudes and principles that determine the purpose and role of the local authorities in society, relationships with other subjects and objects of society. The strategic vision of the reform of the local authorities, those institutional changes that should occur in the local authorities system, are based on the mission of the local authorities. The strategic vision in the context of the reform of the local authorities is defined as a perspective view of the directions of development of the institutional capacity of the local authorities.

Keywords: local authorities, decentralization, institutional capacity, public administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Лукавенко Ю.П. Окремі питання функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в державно-управлінському дискурсі. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2024. № 4. С. 216–222.
2. Лукавенко Ю.П. Об'єктивні та суб'єктивні показники інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 43. С. 198–202.
3. Лукавенко Ю.П. Модель розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. Том 35 (74). № 6. С. 136–143.
4. Лукавенко Ю.П. До питання про інтерпретацію інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 верес. 2024 р.)*. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 140–142.
5. Лукавенко Ю.П. Деякі особливості управління розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Актуальні питання юридичної науки в період дії воєнного стану та повоєнного відновлення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 28 листопада 2024 р.)*. Дніпро: Дніпровський держ. у-т внутр. справ, 2024. С. 99–101.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	23
1.1. Проблеми функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в державно-управлінському дискурсі	23
1.2. Інституціональні аспекти функціонування місцевої влади в умовах децентралізації.....	33
1.3. Інтерпретація інституціональної спроможності місцевих органів влади.....	42
Висновки до розділу 1	54
РОЗДІЛ 2	
ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ТА ДЕТЕРМІНАНТ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....	56
2.1. Аналітичні засади інституціональної спроможності.....	56
2.2. Об’єктивні та суб’єктивні показники інституціональної спроможності місцевих органів влади.....	70
2.3. Задоволеність громадян якістю публічних послуг як суб’єктивний показник оцінювання інституціональної спроможності місцевих органів влади.....	78
Висновки до розділу 2	107
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	109
3.1. Управління розвитком інституціональної спроможності місцевих	

органів влади	109
3.2. Організаційний вимір інституціональної спроможності місцевих органів влади	133
3.3. Модель розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні.....	152
Висновки до розділу 3.....	166
ВИСНОВКИ.....	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	174
ДОДАТКИ.....	203

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

МОВ –	Місцеві органи влади
МВ –	Місцева влада
КМУ –	Кабінет Міністрів України
ВРУ –	Верховна Рада України
ПОМОВ –	Посадові особи місцевих органів влади
ОСН –	Органи самоорганізації населення
ЄС –	Європейський Союз
МВФ –	Міжнародний валютний фонд
ВБРР –	Всесвітній банк реконструкції та розвитку
ОЕСР –	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН –	Організація об'єднаних націй

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Реформа децентралізації та територіальної влади в Україні визнана однією з найуспішніших реформ. Проте російське агресивне вторгнення на територію суверенної держави в 2014 та в 2022 рр., окупація значної кількості територіальних громад наразі унеможлиблює продовження децентралізаційних процесів в умовах правового режиму воєнного стану. Тому варто змінити фокус уваги на розвиток інституціональної спроможності місцевих органів влади, запровадження європейських стандартів в їх діяльності, що передбачено умовами набуття Україною статусу члена Європейського Союзу. Отже, перехід до управління розвитком інституціональної спроможності всіх складових публічного сектору набуває особливої актуальності.

З огляду на відчутні особливості інституціональних змін в системі місцевої влади України потребою є певне впорядкування їх сукупності, зокрема для визначення стратегічних орієнтирів подальшого розвитку; потребує удосконалення концепція інституціональної трансформації та методико-технологічний інструментарій її реалізації тощо. Міжнародні агенції, такі як ООН, Світовий банк, ПРООН та ОЕСР, визнають, що якщо публічні інституції в країні не функціонують ефективно, соціальні, економічні та політичні зміни та розвиток ніколи не стануть реальністю. Зазначене обумовлює необхідність реалізації інтегрованого підходу до управління процесом розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади, визначення об'єктивних та суб'єктивних чинників, які впливають на цей процес, застосування засобів оцінювання рівня інституційної спроможності та формування відповідних рекомендацій.

Проблеми функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в публічно-управлінському дискурсі останнім часом привертають увагу багатьох дослідників. Їх науковий доробок можна розподілити на декілька груп. Перша

група присвячена визначенню сутності та функцій МОВ у контексті системного аналізу публічного управління; зокрема, це роботи В. М. Алексеєва, В. Д. Бакуменка, В. В. Баштанника, О. В. Баштанник, О. Ю. Бобровської, О. І. Васильєвої, Н. Т. Гончарук, С. А. Квітки, Т. А. Кравченко, М. А. Латиніна, Н. А. Липовської, Т. В. Маматової, В. В. Мамонової, А. А. Манжули, А. В. Мерзляк, Т. І. Пахомової, П. С. Покатаєва, С. Є. Саханенка, С. М. Серьогіна, Н. С. Сидоренко, М. М. Трещова, Ю. П. Шарова, С. О. Шевченка, І. А. Чикаренко, О. С. Юніна та ін.

Інші теоретичні розробки, які аналізувались у ході роботи над дисертаційним дослідженням, присвячені питанням територіальної організації місцевої влади, які розглядали М. О. Баймуратов, О. Ю. Бобровська, Я. Ф. Жовнірчик, А. А. Коваленко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, І. В. Шпекторенко, інші дослідники.

Зв'язок роботи з науковими планами, програмами, темами. Дисертацію виконано відповідно до: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні, затвердженого постановою КМУ від 30.04.2024 р. № 476; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2025-2029 роки, затвердженої наказом МВС України від 21.05.2024 р. № 326; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Міністерства освіти і науки на 2022-2026 роки, затвердженої наказом МОН України від 03.02.2022 р. № 109.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування комплексу концептуальних положень щодо розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні і розробка рекомендацій щодо вдосконалення управління цим процесом у практиці публічного управління.

Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- проаналізувати стан наукового осмислення проблеми розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади;
- розкрити передумови інституціональної трансформації місцевої влади в Україні в умовах децентралізації;
- визначити детермінанти розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади;
- розглянути показники інституціональної спроможності місцевих органів влади;
- дослідити зарубіжний досвід розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади;
- розробити модель підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності органів місцевої влади.

Предмет дослідження – підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження виступає комплекс загальних і спеціальних методів наукового пізнання: діалектичний (як базовий метод наукового пізнання), метод системного аналізу, формально-логічний метод тлумачення правових норм, порівняльно-ретроспективний метод, метод сходження від абстрактного до конкретного, метод моделювання, інституціональний аналіз.

Методи системного аналізу застосовувались під час виділення системних ознак, елементів та функцій місцевої влади в Україні та інтерпретації її інституціональної спроможності.

Метод сходження від абстрактного до конкретного дозволив дослідити категорії «інституціональна спроможність», «управління розвитком інституціональної спроможності», «трансакційні витрати» взагалі для конкретизації їх по відношенню до місцевої влади зокрема. Формально-

логічний метод тлумачення правових норм використовувався для аналізу правових засад функціонування органів місцевої влади в Україні, визначенні передумов її інституціональної трансформації. Метод моделювання застосовувався під час конструювання моделі управління підвищенням інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні та розробці рекомендацій щодо вдосконалення управління цим процесом у практиці публічного управління.

Найважливіші наукові результати, що характеризують новизну і розкривають логіку та зміст дисертаційного дослідження, полягають у тому, що:

уперше:

– розроблено комплекс взаємопідтримуючих концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні в умовах воєнного стану, які базуються на досвіді успішної діяльності органів місцевої влади зарубіжних країн, сервісній філософії місцевої влади, на інтегральному підході до управління за критерієм мінімізації трансформаційних витрат, для реалізації чого запропоновано інструментарій оцінювання інституціональної спроможності з використанням розроблених методико-технологічних моделей та суб'єктивних і об'єктивних показників;

удосконалено:

– матрицю характеристик інституціоналізації місцевої влади в Україні, координати якої представляють собою перелік критично важливих характеристик-орієнтирів цього інституту та розкривають зміст його основних функцій, визначених на основі сервісної філософії;

– понятійно-категоріальний апарат предметної сфери дослідження, зокрема уточнено поняття «інституціональна спроможність», «управління розвитком інституціональної спроможності», «трансакційні витрати»;

– підходи щодо дослідження зарубіжного досвіду функціонування місцевої влади, зокрема через порівняння успішних та негативних практик країн, що розвиваються;

дістали подальшого розвитку:

– підходи до управління поведінкою суб'єктів місцевої влади України, зокрема визначено специфіку трансформації соціальних практик суб'єктів місцевої влади щодо надання публічних послуг;

– інтерпретацію інституціонального розвитку місцевої влади в Україні, зокрема поглиблено уявлення щодо процесу інституціональних змін, спрямованих на підвищення його ефективності шляхом зниження трансформаційних витрат, зокрема з урахуванням характеристик самого інституту місцевої влади як організації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертації можуть бути використані: у практичній діяльності органів місцевої влади під час формування стратегій їх розвитку; у подальших наукових дослідженнях професійної діяльності в органах місцевої влади та її інституціонального розвитку; у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління; при написанні підручників, навчальних посібників, довідкової та методичної літератури, монографій з проблем інституціоналізації місцевої влади та спроможності її органів.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дисертації оприлюднені на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Київ, 18–19 верес. 2024 р.); «Актуальні питання юридичної науки в період дії воєнного стану та повоєнного відновлення» (м. Дніпро, 28 листопада 2024 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено в 5 публікаціях, з яких: 3 статті – у наукових фахових виданнях, 2 – тези доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 203 сторінки. Список використаних джерел налічує 322 найменування на 29 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

1.1. Проблеми функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в публічно-управлінському дискурсі

Однією з визначальних рис демократичної, соціальної, правової держави виступає наявність ефективного місцевої влади. Через цей управлінський інститут втілюється у життя діалог влади як з територіальною громадою, так і безпосередньо з особистістю. [1, с. 121; 2, с. 56].

Проблеми функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в публічно-управлінському дискурсі останнім часом привертають увагу багатьох дослідників. Їх науковий доробок можна розподілити на декілька груп. Перша група присвячена визначенню сутності та функцій МОВ у контексті системного аналізу публічного управління як діяльності, спрямованої на забезпечення розвитку людських ресурсів держави та підвищення якості життя громадян; зокрема, це роботи В. Б. Авер'янова [3], В. Д. Бакуменка [4], В. М. Князева [5], С. Є. Саханенка [6; 7], С. М. Серьогіна [8], Ю. П. Шарова [9; 10] та ін. Серед сучасних досліджень слід відзначити численні праці О.В. Баштанник [11].

Інші теоретичні розробки, які аналізувались у ході роботи над дисертаційним дослідженням, присвячені питанням територіальної організації місцевої влади, які розглядали М. О. Баймуратов [12], О.Ю. Бобровська [13], Я. Ф. Жовнірчик [14], А. А. Коваленко [15], В. В. Кравченко [16], В. С. Куйбіда [17], І. А. Чикаренко [18], інші дослідники [19].

З набуттям Україною Незалежності муніципально-управлінській проблематиці приділяли увагу М. О. Баймуратов (територіальна громада в місцевому самоврядуванні) [12], П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний (проблеми становлення місцевого самоврядування)[20],

Н. К. Кампо (місцеве самоврядування та його особливості в Україні) [1], О. О. Карлов (формування інституту місцевого самоврядування) [2], М. І. Корнієнко (концептуальні проблеми місцевого самоврядування) [21], В. С. Куйбіда (правові аспекти місцевого самоврядування)[17], М. П. Погорілко (муніципальне право в Україні) [22], В. М. Пархоменко (проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х рр. ХХ ст.) [23], М. О. Пухтинський (розвиток місцевого самоврядування в Україні) [24], В. П. Рубцов (статут територіальної громади) [25] та інші вчені. Але питання територіальної організації місцевої влади залишаються недостатньо вивченими і потребують подальших досліджень, особливо з позицій забезпечення спроможності і самодостатності територіальних громад.

Вітчизняними авторами видано декілька навчальних посібників та підручників з місцевого самоврядування та муніципального управління [16; 20; 22; 26; 27]. Це створило передумови для проведення подальших досліджень діяльності МОВ.

Українські вчені М.Грушевський, М.Драгоманов, Б.Кістяківський, І.Франко, М.Шаповал ще наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. запропонували власне бачення розв’язання цієї проблеми, акцентуючи увагу на доцільності запровадження нових підходів до громадського життя на рівні територіальних громад та відносин з правовою державою, що, на переконання автора дослідження, жодним чином не втратило наукового значення й донині. Деякі сучасні науковці вважають, що їхній науковий внесок кардинально не вплинув на розвиток громадянського суспільства у зв’язку тим, що у той період в окремих державах та в Україні його «витіснив на узбіччя дискурс соціалізму, який заволодів умами європейців більш як на ціле століття», а також несправедливо зауважують, що соціалістична орієнтація зумовила деякі ілюзії у сприйнятті дійсності, зокрема, надміру «романтизованим» було їхнє уявлення про роль громад та громадського самоврядування у майбутньому [28, с. 451], з чим категорично не можна погодитися. Відповідна аргументація з цього приводу

детально викладена у науковому дослідженні, а позиція автора полягає у тому, що майбутній розвиток України напряду залежить від налагодження тісних управлінських взаємовідносин між державою та суспільством в особі територіальних громад. Практика показує, що спроби урядових структур здійснити кардинальні кроки у сфері суспільних відносин, зокрема, провести адміністративну та адміністративно-територіальну реформу без урахування зазначених чинників, лише затягує процес консолідації громадянського суспільства та відповідним чином негативно позначається на подальшому розвитку української державності.

При цьому необхідно враховувати, що ставлення деяких вчених минулого та сучасних неоаполагетів щодо розвитку держави та суспільства на принципах поєднання державного і громадівського управління відбувається, переважно, з ідеологічної точки зору, спираючись на негативну практику, яка полягає у тому, що на певному історичному етапі новації ідеологів державотворення залишилися практично нереалізованими. Мова йде про наукове надбання вищезгаданих класиків публічного управління, видатних вчених, філософів античного періоду, соціалістів-утопістів, провідників утопічного комунізму, ідеологів анархізму, які на теоретичному рівні максимально наблизилися до розв'язання цієї проблеми, але в силу певних причин та об'єктивних обставин, насамперед, за відсутності партнерських взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, більшість з них так і не змогли у практичному плані довести переваги своїх унікальних розробок [29, с. 296-297].

Теоретичні підходи, які було запропоновано М.Костомаровим, М.Драгомановим щодо «вільних товариств», Р.Оуеном – запровадження «неполітичних комітетів» для управління на рівні громад, за визначенням В. Алексєєва – громадівських рад, у 2009-2010 рр. було практично реалізовано у Хмельницькій та Тернопільській областях України. З метою налагодження тісних взаємовідносин зазначених структур публічного управління з державою у 2010 р. створено Асоціацію Громадівських Рад України [30, с. 1-3].

Зважаючи на необхідність налагодження взаємовідносин між державою і громадами та характеризуючи основні причини послаблення та розпаду Української держави, М.Грушевський у роботі «Як жив український народ. Коротка історія України» (1915 р.), зазначає, що «винні були в тім князі й бояри, що брали ся правити, а не вміли ані завести ладу, ані задержати вкупі українські землі. Винна була й громада, що вміла жаліти ся на княже та боярське безголове, але не старала ся і не вміла направити того ладу і воліла ліпше піддавати ся під татарську владу, ніж завести порядок у своїй державі. Власна держава – велика сила до всього доброго, треба тільки постаратися, щоб у ній був добрий лад. А окремим городам та селам без державної звязи, без спільної сили і поради і в теперішніх часах ще не дадуть прожити, а не тільки в тодішніх» [31, с. 25-26]. У зв'язку з цим можна зробити декілька висновків. Одна з основних проблем, яка залишається досі не врегульованою, справедливо пов'язують з відсутністю ефективного публічного управління в Україні. Наступний висновок полягає у тому, що не сприяє її розв'язанню дві основні причини. Перша з них – це архаїчні підходи до управління державою тих керівників, які, в силу превалювання особистих інтересів над суспільними, не воліють надати можливість територіальним громадам безпосередньо здійснювати публічне управління за всілякої підтримки публічних інститутів. Друга причина полягає у пасивності жителів територіальної громади спільно відстоювати свої інтереси на усіх рівнях управління. З урахуванням зазначеного, можна також дійти висновку, що лише за умови досягнення взаємовідносин між відповідними громадами та інститутами держави, продуктивної співпраці між ними в економічній сфері відносин, при дотриманні принципів духовності, політичного плюралізму під час прийняття відповідних рішень, можна бути цілком упевненими відносно подальшого розвитку української державності на засадах прямого народовладдя.

У статті «Що таке поступ» (1903 р.) І. Франко зазначає: «Таким способом одиноким і найвищим огнищем власті, по думці анархістів, повинна бути

грумада, в якій усі члени мали би рівні права і завідували би своїми справами через виборну старшину. Автономія грумади – то головна основа ліпшого ладу і щасливішого життя людей. Кожна грумада живе собі сама для себе і дбає сама за себе і за всіх своїх членів. Оскільки вона стикається з іншими грумадами, має з ними спільні інтереси або якісь незгоди, остільки входить з ними в умови або в згоду, як рівний з рівним, добровільно і без примусу, лише з огляду на спільну користь або спільну небезпеку. Так само в'яжуться в більших справах цілі повіти з повітами, краї з краями – і так повстає, знизу вгору, велика держава, яка держиться купи не силою примусу, війська, платних урядників, але силою спільних інтересів грумад, повітів, країв, силою так званого федералістичного устрою» [32, с. 452; 33; 34, с. 19].

Участь грумадськості, територіальних грумад та посадових осіб місцевої влади (далі – ПОМОВ) у вирішенні багатьох місцевих проблем є очевидною. В основі їх взаємодії знаходиться єдине коло проблем щодо захисту інтересів грумадян, підвищення якості життя населення територіальних утворень.

На переконання В. Рубцова, це відбувається тому, що грумадянське суспільство в Україні досі має слабку спроможність до контролю за органами влади як у центрі, так і на місцях через практичну відсутність можливостей грумадян брати участь у вирішенні загальнодержавних і місцевих справ [25, с. 329]. Значною мірою це обумовлюється і сталістю патерналістських орієнтацій населення, які є «спадщиною» радянських часів. Аби ці повноваження грумад були повноцінно реалізовані, грумада повинна мати, окрім спільного простору проживання, ще й цілу низку інших спільних інтересів: щодо інфраструктури, потреби в послугах певної якості та їх задоволенні, відчуття своєї визначальної ролі у виробленні місцевої політики [14, с. 56].

Можна цілком погодитись з А. В. Дімовою, яка констатує, що місцеве самоврядування з кожним роком дедалі глибше входить в життя українського суспільства. В Україні вже склалася потужна професійна муніципальна спільнота, що об'єднує діячів місцевого самоврядування, представників

виконавчої влади, залучених до розв'язання проблем місцевого і регіонального масштабу [35, с. 29].

Разом з тим, влада на місцевому рівні в Україні в 2009 – 2013 рр. характеризувалась такими рисами: неефективністю системи місцевого врядування; незбалансованістю розподілу повноважень як по горизонталі, так і між самоврядуванням і державною владою; закритістю місцевої влади від місцевих громад та відірваністю від їх потреб; корумпованістю місцевих чиновників.

Саме для усунення цих проблем в 2014 р. була ініційована реформа децентралізації влади. На жаль, повномасштабна російська агресія стала тригером контраверсійного рішення КМУ щодо фактичного припинення реформи децентралізації. «Попри те, що саме місцеві громади стали основою для первісного опору вторгненню агресора, і готові були направляти закумуляовані кошти на фінансування військових підрозділів, КМУ почав системно обмежувати громади в правах, зокрема щодо розпорядження коштами, перевівши його на безконтрольне управління місцевим адміністраціям та спрямування місцевих податків (не лише ПДФО від військових, а й інші збори)» в розпорядження Міністерства оборони [36].

У ході роботи над дисертаційним дослідженням нами були проаналізовані вагомні розробки проблематики місцевої влади та територіальної громади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Аналіз основних розробок проблематики місцевого самоврядування

№	Перелік проблематики досліджень місцевої влади	Автори
1	2	3
1.	Теорія та історія місцевого самоврядування	О.Бобровська, С.Саханенко, В.Мамонова, І.Охоцький
2.	Сутність, зміст, принципи і характеристики місцевого самоврядування. Основні категорії і поняття.	О.Горов, І.Дегтярьова, Л.Савенко, В.Куйбіда, Д.Кольцова, В. Колтун

3.	Місцеве самоврядування як фактор волевиявлення та самоорганізації населення в державі та громадянському суспільстві	П.Ворона, І.Дробот, І.Литвиненко
4.	Публічна політика і місцеве самоврядування; реалізація прав громадян через місцеве самоврядування; гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб	М.Братковський, В.Бабаєв, В.Сидо-ренко, О.Котуков, О.Дімова, Ю. Кучерявий, Е.Сергієчко, Е.Горшков, О.Климентова, О.Копитько, В.Лола, Г.Ващук, О.Бобровська, Т.Маматова, І.Колосовська
5.	Система місцевого самоврядування як функціональний, структурний та організаційний механізм управління суспільством	Л.Савенко, Є.Бабенков, В.Переверзєв, О.Ольшанський, І.Чикаренко
6.	Система та структура місцевого самоврядування: цілі, завдання, функції, повноваження, статуси, формування та організація діяльності її складових	Р.Плющ, І.Дробязко, М.Яценко
7.	Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування, основні підходи до реформування	Г.Мар'яненко, І.Чикаренко, О.Чебан, В.Хороших, С.Фоломіна, І.Пілуцький, А.Горник, С.Красько
8.	Функції, структури, моделі, форми, методи і процедури діяльності ОМС	О.Травянка, О.Кокіц, І.Ковтун, В.Бабаєв, О.Яцунська, О.Каховська
9.	Територіальна громада в системі м.с.: цілі, функції, правовий та організаційний статус, концепції та підходи щодо забезпечення розвитку; участь членів територіальної громади в прийнятті рішень стосовно її розвитку	Д.Кольцова, О.Безуглий, О.Воловодова, О.Бойко, О.Касперович, Н.Драгомирецька, А.Артеменко, М.Левчук, Р.Приходько, Д.Соколовський
10.	Взаємовідносини ОМС з органами публічної влади; забезпеченні правової, організаційної та	Г.Машко, А.Войтенко, О.Ніколаєва, Н.Калінюк, В.Лактіонов, С.Малахівська,

	фінансової автономії ОМС	О.Мороз, М.Царенко, І.Павлов
11.	Моделі місцевого самоврядування, порівняльний аналіз, адаптація зарубіжного досвіду та напрями розвитку місцевого самоврядування	Я.Жовнірчик, І.Дегтярьова, В.Федотов, І.Шелепницька, Б.Савченко, С.Давтян
12.	Послуги ОМС: види, класифікація, стандартизація	А.Кожина, О.Рибалка, О.Крісенко, Г.Борщ, О.Охрій, Г.Котлярова, Д.Сухінін, В.Полтавець, В.Пархоменко, І.Маслікова, Т.Пахомова
13	Результативність та ефективність функціонування суб'єктів та механізмів місцевого самоврядування	О.Васильєва, Н.Федчун, О.Мельниченко, Є.Солових
14.	Моніторинг і контроль в системі місцевого самоврядування: його види, методи, технології	С.Чернікова, В.Латишева, О.Білявська, М.Братковський, К.Синкова, Л.Усаченко, О.Мазурик, О.Куценко, І.Даниленко
15.	Інформаційні технології та інформаційне забезпечення в місцевому самоврядуванні	В.Березенко, О.Бобровська, О.Карпенко, О.Корвецький, А.Серенок, Р. Заржицький, В.Сочалов, І.Чикаренко

Вищезазначене свідчить про те, що проблема орієнтирів, пов'язаних із життям територіальних громад, які визначали б напрями розвитку інституціональної спроможності МОВ, ще не привернула належної уваги дослідників. Не знайшли глибокого наукового осмислення також проблеми, пов'язані із забезпеченням зворотного управлінського зв'язку на рівні територіального утворення, а також оцінки стану та динаміки рівня життя, потреб і запитів їх населення.

Діяльність місцевих органів влади останнім часом привертає пильну увагу дослідників, але, на жаль, питання діалогу з населенням, моніторингу його самопочуття та потреб ще не набули комплексного теоретичного висвітлення, а технологія проведення моніторингу надання публічних послуг місцевими органами влади – належного теоретичного обґрунтування.

Одна з центральних проблем сучасності – поглиблення протиріччя між особистістю і суспільством, що приховує в собі можливості соціальних вибухів і катастроф, які зростають сьогодні. Поглиблення цього протиріччя веде до деградації особистості, посилення соціальної апатії, утвердження хибних цінностей в духовному світі. Характеристикою сучасного періоду є нерівномірність суспільного розвитку, що підсилюється, а управління в кризовому суспільстві саме стає кризовим.

Реформи, що йдуть в Україні останніми десятиліттями, змінили не тільки соціальні відносини, але і характер суспільного середовища, звичні підвалини буття, психологічну атмосферу суспільства, життєві стратегії людей, а також якісну оцінку показників соціального благополуччя.

Сьогодні проблеми становлення й розвитку України безпосередньо пов'язані з завданням гуманізації соціального менеджменту, наближенням управління безпосередньо до кожної людини. Розв'язання цього завдання – відбудови реальної демократії – є неможливим без забезпечення безперешкодного доступу населення до проблем формування та реалізації місцевої політики, інформаційного лікбезу щодо функціонування системи місцевих органів влади, знання громадянами своїх прав та можливостей стосовно власної участі у цьому процесі.

Демократія в державі, як загальновідомо, об'єктивується через участь громадськості у процесах прийняття рішень публічно-владними структурами, а рівень її визначається саме ступенем впливу соціуму на ці рішення. Слід підкреслити, що найбільш яскраво проблематика можливого впливу громади на управлінську діяльність виявляє себе на регіональному та місцевому рівнях, тому що саме на цих рівнях вплив зазначених владних рішень на права та інтереси кожного громадянина є найбільш наочним.

На сьогодні увага як працівників публічних органів, наукових закладів, ЗМІ, так і представників громадськості спрямована на всебічний розвиток інституту участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Розвиток

спроможності демократичних інститутів є однією з ключових вимог вступу України до ЄС.

Законодавче підтвердження цієї тези полягає в нормативному закріпленні цього інституту. Конституцією України закладені необхідні передумови для реалізації демократичних форм прямої участі громадян у вирішенні питань місцевого та регіонального значення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право громадськості на участь в управлінні та передбачає форми такої участі. Останніми роками в Україні прийнято цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на демократизацію органів влади: укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, на регіональному та місцевому рівнях – відповідні розпорядженнями голів, положення про громадські ради та статuti територіальних громад [37].

При цьому існує досить гостра проблема збільшення суб'єктності громадянського суспільства, оскільки Україна отримала у спадок від радянської адміністративно-командної системи певні елементи місцевого управління та недостатню стабільність розвитку політичних процесів, які перешкоджають налагодженню зворотного зв'язку при прийнятті управлінських рішень, що в свою чергу веде до зменшення рівня довіри громадян до МОВ. Це свідчить про гостру необхідність докорінної зміни менталітету громадян від відчуття керованості до сприйняття себе самим активним учасником процесів, які відбуваються на місцевому рівні.

1.2. Інституціональні аспекти функціонування місцевої влади в умовах децентралізації

Аналіз стану наукової розробки проблем функціонування та розвитку місцевих органів влади сучасній науці дає можливість визначити чітко виражену тенденцію зростання рівня дослідницького інтересу до цих питань.

На наш погляд, концепт «місцеві органи влади» уособлює первинне уявлення до публічного управління у нашій країні – інтеграцію місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в управління територіями та вживання загального терміну «органи публічної влади».

Метою даного підрозділу є розгляд інституціональних аспектів функціонування МОВ.

Відомо, що сучасне реформування МОВ в Україні на основі принципів децентралізації є однією з головних проблем функціонування інституту публічного управління в цілому. Тому вирішення цієї проблеми сьогодні, безперечно, можливе лише у разі детального дослідження особливостей становлення і функціонування ефективного інституту МВ, а також врахування їх у процесі подальшої трансформації МОВ.

У розвитку країни публічні інститути та їх спроможність мають значення, тому що уряди в будь-якій країні повинні працювати через інститути для виконання своїх функцій. Іншими словами, для виконання державних функцій окремі публічні службовці повинні бути організовані в злагоджені організації. Важлива роль, яку відіграють публічні інститути в розвитку, була визнана міжнародними організаціями з надання допомоги. Наприклад, Організація Об'єднаних Націй (ООН) пропонує урядам країн, що розвиваються, вважати, що інститути є ефективними інструментами соціальних змін і розвитку, і тому приймають розбудову інститутів як «основні зусилля для сприяння послідовному прискореному економічному, соціальному і політичному прогресу» [38]. Дослідження, проведене Світовим банком до азійської

економічної кризи, показало, що протягом 30 років до 1994 року країни з обґрунтованою політикою та спроможними й ефективними публічними інституціями зростали на 3% на душу населення щороку, тоді як країни з обґрунтованою політикою, але слабкими інституціями зростали лише на 1,4% на рік [39]. Світовий банк залишається переконаним, що незадовільно функціонуючі інститути публічного сектору та слабе врядування є основними стримуючими факторами для зростання та справедливого розвитку в багатьох країнах, що розвиваються [40].

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) розглядає слабкі публічні інституції як стару проблему розвитку, для якої з'являються нові терміново потрібні рішення [41]. Аналогічним чином, у звіті Азіатського банку розвитку (АБР) стверджується, що як політичні, так і адміністративні інститути відіграють дуже значну роль у реалізації програм розвитку в багатьох країнах, що розвиваються в Азії [42]. У цьому звіті стверджується, що будь-які зусилля, спрямовані на викорінення бідності в Азії, дуже залежать від того, як проектується, розвиваються та реформуються інституції, а також як будуються та зміцнюються адміністративні можливості [42, с.36].

Окрім нещодавніх досліджень, проведених міжнародними агенціями, важливість інституціональної спроможності вже давно приваблює теоретиків та практиків розвитку, а різні аргументи щодо важливості інституцій були добре задокументовані в дебатах щодо розвитку [43 - 54]. Міжнародні донори та агенції з питань розвитку, включно зі Світовим банком, розглядають розвиток інституціональної спроможності як важливу стратегію розвитку з 1950-х років [52]. Однак, незважаючи на значну увагу, яка приділяється розвитку інституціональної спроможності установ публічного сектору в країнах, що розвиваються, протягом останніх п'яти десятиліть, з'являється все більше свідчень того, що інституційні інвестиції не призвели до покращення та сталого формулювання та реалізації політики [46].

На початку 1980-х років теоретики розвитку стверджували, що на успіх і невдачі у розвитку в будь-якій країні впливає ряд взаємопов'язаних факторів, таких як навички, цінності, установки та переконання людей у країні, соціально-політична структура, в якій люди виконують свої ролі, наявність ресурсів та інституційний механізм, за допомогою якого відбувається планування та реалізація розвитку [55 - 57]. Однак серед цих факторів науковець [55, с.4] стверджує, що «інститут слугує найважливішим фактором, за допомогою якого економічні ресурси та людські навички використовуються для сприяння розвитку». Інститути мають вирішальне значення, оскільки через різні інститути формулюються і пріоритезуються інтереси, вимоги і потреби громадян, формулюються короткострокові, середньострокові і довгострокові плани, впроваджуються різні проекти розвитку і нарешті досягаються цілі розвитку [55, с.4]. Подібним чином, розглянувши п'ять прикладів в Індії, Шрі-Ланці, Бангладеш, Таїланді та на Філіппінах, Кортен [56, с. 496] робить висновок, що всі досліджені проекти розвитку були успішними, оскільки, серед іншого, кожен з них «побудував сильну організацію, здатну змусити програми працювати» [56, с. 496].

У 1990-х роках роль інститутів у розвитку країни стала розглядатися як ще більш значна. Наприклад, Голдсміт [49, с. 195] зобразив інститути як «імператив соціально-економічного розвитку», тоді як Адамолекун [54, с. 5] і Макгілл [47, с. 3] визначили інституційні слабкості як перешкоду на шляху розвитку в багатьох країнах, що розвиваються. Подібно до аргументів 1980-х років, згаданих раніше, зазначається, що інститути відіграють центральну роль у сталому та вигідному економічному зростанні, оскільки саме вони створюють політику, мобілізують та керують ресурсами, а також надають послуги, які стимулюють та підтримують розвиток. Тому малоімовірно, що будь-яка країна зможе підтримувати та підтримувати зростання та процвітання, якщо інститути, які ними керують, будуть недієздатними [51, с.11].

Зміни в міжнародному соціальному, політичному та економічному середовищі з 1990-х років є ще однією причиною того, що роль інститутів публічного сектору в розвитку країни стала більш важливою. Наприклад, Коен [46, с. 4] стверджує, що установи публічного сектору все частіше потребують більше управлінської, професійної та технічної спроможності, щоб вони могли надавати більш обмежені, але складні публічні послуги, що є результатом зростання ринкової економіки. Державні установи також повинні мати здатність реагувати на вплив глобальних і регіональних економічних тенденцій і боротися зі швидким розширенням складних інформаційних систем. Коротко кажучи, очевидно, що інституції відіграють ключову роль у процесі розвитку, і тому зосередження уваги на інституціональній спроможності залишається актуальним у сучасних дослідженнях розвитку.

Незважаючи на те, що ключова роль інститутів була широко визнана теоретиками та практиками розвитку та публічного управління протягом багатьох років, міжнародні донори та агентства витратили значні суми грошей на створення, розвиток, зміцнення або підтримку потенціалу державних установ у багатьох країнах, що розвиваються.

У сучасну епоху, за словами Моргана [58], діяльність або втручання організації або групи в одній країні для допомоги установам в іншій країні покращити їхню здатність виконувати певні функції або досягати певних цілей можна простежити до початку 1950-х років, коли міжнародні агентства розвинених країн запропонували допомогу в розвитку урядам менш розвинених країн, багато з яких стали незалежними. У 1950-х роках заходи, спрямовані на зміцнення потенціалу установ публічного сектору, були відомі як «інституційна розбудова», оскільки домінуючою діяльністю було створення або завершення базової інституційної інфраструктури в цільових країнах, таких як університети або планувальні бюро. Ці новозбудовані заклади в багатьох випадках були імпортованими або пересадженими моделями з розвинених країн. Багато установ також були створені лише для реалізації проєктів, що фінансувалися

донорськими агенціями. У цей період існувала тенденція припускати, що з деякими корективами організаційні методи можуть бути експортовані в країни, що розвиваються для підвищення їх спроможності [59].

Протягом 1960-х і 1970-х років теоретики і практики розвитку говорили про «інституційне зміцнення», а не про інституційне будівництво. Як впливає з цього терміну, метою допомоги в цілях розвитку в цей період було зміцнення новостворених або завершених установ. Однак фокус у періоди інституційного будівництва та інституційного зміцнення був схожим, тобто діяльність, зосереджена на окремій організації, а не на ширшому середовищі чи секторі. Хоча в багатьох випадках організації, створені лише для реалізації проєктів розвитку (іноді їх називають «підрозділами управління проєктами»), демонстрували належні управлінські практики, ці практики зазвичай не поширювалися за межі окремої організації для зміцнення загального публічного управління країною. Ці підрозділи управління проєктами розглядалися як ексклюзивні, які мало взаємодіють з іншими організаціями. Як наслідок, підхід інституційного зміцнення не зміг зміцнити державні установи в довгостроковій перспективі, оскільки нові організації були створені на тимчасовій основі для виконання конкретних проєктів [60; 61, с. 119; 62].

Зазначимо, що децентралізація влади – передача центром компетенції, низки функцій і повноважень місцевим органам влади, які не підпорядковані центральній владі; правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади. Таким чином, децентралізація управління – передача права прийняття рішень з питань місцевого значення від органів державного управління до ОМС, розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади й управління, відповідне чітке розмежування компетенції, сфер діяльності та відповідальності. Отже, «публічна влада» – система державних органів виконавчої влади й ОМС, підприємств, установ та організацій у випадку делегування їм органами виконавчої влади й ОМС частини своїх повноважень

та будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних межах, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина [63].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного МС та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [64].

Таким чином, в даний час можна стверджувати, що МОВ – провідний публічний інститут, що виконує комплекс значущих функцій, пов'язаних з регулюванням місцевих податків і зборів, забезпеченням спроможності територіальних громад.

Найбільш значущою латентною функцією інституту МОВ є породження у частині активного населення соціального утриманства, яке виражається в ухиленні від управління місцевими справами, байдужості. Громадська думка швидше поблажливо, ніж негативно ставиться до дистанціювання громадян за принципом: «ми вас обрали, ви і керуйте», поширенні патерналізму, що говорить про недостатньо високий рівень громадянської свідомості населення в цілому. Тут можна навести приклад примусової евакуації, коли керівники громад вмовляють населення покинути небезпечні території, де вони не можуть забезпечити надання елементарних соціальних послуг, водо- та теплопостачання, натомість мешканці їм відповідають «ви щось вигадаете», наражаючи на небезпеку поліцейських, які проводять евакуацію, волонтерів, які продовжують привозити ліки та воду тощо. Однак в ситуації переваги

латентних, незапланованих функцій соціального інституту над спочатку запланованими можливе виникнення феномена повної або часткової його дисфункції. Необхідний аналіз і прийняття ефективних управлінських впливів, спрямованих на попередження, стримування, усунення будь-яких відхилень і дисфункцій, що дезорганізують даний інститут.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства, як це показали події на початку війни, місцева влада є найбільш динамічно функціонуючим владним інститутом, який надає реальну допомогу людям, забезпечуючи їх потреби.

Доцільно розглянути інститут МВ з позицій мультипарадигмального підходу, який інтегрує економічний, управлінський та соціальний виміри. МВ є системою соціальних відносин і взаємодій, характеризується інтеграцією своїх елементів, різноманітням і динамічністю їх функцій, визначених змістом розв'язуваного соціального завдання. Основними учасниками даного інституту є суб'єкти та об'єкти місцевої влади.

Проблеми, виявлені при економічному і управлінському вимірах аналізу діяльності МВ, підводять до необхідності розвитку соціального виміру.

Економічний вимір акцентує увагу на раціональній поведінці агентів ринку. МОВ стають одним з суб'єктів, що адмініструють податкові процеси.

З позицій управлінського виміру, МОВ є інститутом, що надає управлінські послуги. Незважаючи на видиму близькість управлінського і економічного вимірів, вони по-різному ставляться до питань влади. З позицій управлінського підходу, МОВ не можуть бути рівноправним агентом ринку, тому що мають більш широке коло повноважень як органи контролю і координації інших суб'єктів економічної діяльності на місцевому рівні. Тому управлінський вимір, з одного боку, акцентує увагу на тому, що мешканці територіальних громад є споживачами управлінських послуг МОВ з координації їх взаємодії з державою. Але з іншого боку, МОВ є уособленням народовладдя.

З позицій соціального виміру, МОВ – один з ключових органів, які вирішують соціальні завдання. Соціальний вимір аналізу МОВ показує, що їх діяльність спрямована на все населення. Від того, наскільки МОВ вдається узгодити дії суб'єктів публічного управління, залежить, як в цілому громадяни будуть оцінювати діяльність держави.

Якщо розглянути оподаткування як соціальний процес, а МОВ як одного з провідних суб'єктів, які керують цим процесом, то можна зробити висновок, що у центрі уваги лежить ідея досягнення не економічної ефективності, а суспільної солідарності. Тому податок розглядається як своєрідна «плата за солідарність».

Виходячи з розгляду розширеного складу суб'єктів управління МВ, можна стверджувати, що об'єктом його управлінської діяльності є перерозподільчі процеси, які здійснюються інститутом МВ.

Таким чином, проведений нами аналіз МВ як соціально-економічного публічного інституту дозволяє встановити його цілі, основні функції, набір соціальних позицій і ролей, повноваження і відповідальність кожного з суб'єктів взаємодії. Система рольових вимог і приписів, що склалася в межах соціального інституту, наділяє їх учасників певними правами і обов'язками. Реалізація функцій, які покладаються на МВ, передбачає можливість пред'явити певні санкції громадянам і організаціям у разі порушення ними запропонованих правил.

Отже, в даному підрозділі дисертаційного дослідження показано, що МВ можна розглядати як соціально-економічний інститут з позицій соціального, економічного, управлінського вимірів публічного управління. Теоретично обґрунтовано необхідність мультипарадигмального підходу до дослідження МОВ, який дозволяє розглядати оподаткування як соціальний процес, а МОВ – як один з домінуючих суб'єктів, які керують цим процесом. Отримане знання орієнтоване на його використання при вирішенні актуальних практичних завдань. У зв'язку з цим безперечний інтерес представляє вивчення МОВ в

світлі структурно-функціонального аналізу та інституціонально-еволюційної теорії. Даний підхід дозволяє встановити відповідність суб'єктивних мотивів людської діяльності об'єктивним потребам і цілям суспільства, виявити дисфункції в діяльності МОВ та визначити способи їх попередження, стримування, згладжування і усунення.

На початку 1980-х років термін «інституціональний розвиток» почав витісняти термін «інституційне зміцнення». На відміну від попередніх підходів, підхід до інституціонального розвитку наголошував на роботі зі створеними організаціями в більш широкому середовищі, включаючи не тільки державні організації, а й приватні та неурядові організації. У підході також наголошується не лише на розвитку спроможності МОВ, але й на розвитку здатності цих установ підтримувати свою спроможність. Прихильники підходу інституціонального розвитку вважали, що працювати з уже існуючими агентствами реалістичніше, ніж намагатися обійти такі агентства шляхом створення нових організацій, які проіснують лише стільки, скільки триває проєкт [60].

Наприкінці 1980-х і на початку 1990-х років став популярним термін «наращування потенціалу» або «розвиток потенціалу». Окрім визнання важливості співпраці з приватними та неурядовими організаціями, підхід до розбудови/розвитку потенціалу визнає важливість системного середовища, в якому функціонують державні установи. Таким чином, наращування/розвиток потенціалу розглядається як синтез управлінських, соціальних, політичних та економічних підходів. Наприклад, детермінанти ефективної інституціональної спроможності контекстуально визначаються не лише політичними умовами, але й іншими речами, такими як громадянська культура, соціальна структура, соціальний капітал та економічне зростання [59].

Підсумовуючи, можна сказати, що питання інституціональної спроможності в літературі з питань розвитку зазнало значних змін з плином часу. Підхід інституційної розбудови в 1950-х роках був зосереджений на

встановленні базових державних установ шляхом трансплантації моделей з розвинених країн та реалізації проектів, що фінансуються за рахунок донорів. Підхід інституційного зміцнення в 1960-1970-х роках був спрямований на зміцнення окремих публічних інститутів, що виникли заново. Підхід інституційного розвитку у 1980-х роках та підхід до розбудови/розвитку потенціалу у 1990-х роках мали ширший фокус на розвитку потенціалу як приватних, так і державних установ. Ці суттєві зміни свідчать про те, що інституції та інституціональна спроможність продовжують розглядатися як важливе питання та відігравати ключову роль у процесі розвитку.

1.3. Інтерпретація інституціональної спроможності місцевих органів влади

Незважаючи на те, що термін «інститут» вважається основною ідеєю в соціальних науках, він є нечітким поняттям, ймовірно, тому, що економісти, соціологи, антропологи, політологи та інші представники різних дисциплін визначають це поняття у зв'язку зі своєю власною дисципліною [49]. Отже, загальноприйнятого визначення терміну «установа» не існує, і цей термін використовувався багатьма способами для позначення цілого ряду різних речей [48, 66, 67, 68, 69, 70 - 72]. Наприклад, в економіці та соціології, будь-яка формальна чи неформальна угода між людьми, така як «культурні звички» [67, с. 2] або «комплекси статусних відносин» [71] або «правила та конвенції» [48] розглядаються як установи. Тоді як у політичній науці інститути зазвичай визначаються як «формальні та неформальні правила та практики, які використовуються для перетворення вподобань громадян у публічну політику» [40] або «публічні системи посад та посад, прав та обов'язків, повноважень та імунітетів» [72, с.55].

Норт пропонує більш загальне і міждисциплінарне визначення інститутів як «вигаданих людиною обмежень, які структурують політичну, економічну і

соціальну взаємодію» [69] Іншими словами, щоб створити порядок і зменшити невизначеність у соціальних, політичних та економічних відносинах, люди постійно створювали як формальні, так і неформальні обмеження, які Норт назвав інститутами [42, 66]. До неформальних обмежень належать санкції, табу, звичаї, традиції та кодекси поведінки, тоді як офіційні правила охоплюють, серед іншого, конституції, закони та права власності) [69].

Термін «установа» також визначається шляхом протиставлення його терміну «організація» [73, 74]. Наприклад, Світовий банк вважає, що інституції перетинаються з організаціями, але установи та організації не є синонімами, оскільки, хоча і установи, і організації залежать від розробки політики, вони ширші в контексті та менш схильні до частих змін [40].

Багато теоретиків розвитку йдуть далі, ніж Світовий банк, і використовують термін «інститут» і «організація» як синоніми. Наприклад, Упхофф [73, с.8-9] припускає, що ці два терміни використовуються як синоніми, незважаючи на визначення інституту як «комплексу норм і поведінки, які зберігаються протягом тривалого часу, служачи певним соціально цінним цілям», а організації як «структури визнаних і прийнятих ролей». Установи можуть бути організаціями і навпаки, хоча не всі установи також є організаціями. Наприклад, такі інститути, як оподаткування, гроші та право, не є організаціями. Однак інші установи, такі як пошта, суди чи місцеві органи влади, також є організаціями. Фактично, Голдсміт [48, с.582] стверджує, що основне значення інституту в управлінні та теорії організації зазвичай відноситься до ролі або організації. Подібним чином Брінкергофф [75] припускає, що країни-донори в контексті міжнародної допомоги розвитку зазвичай визначають установи на операційному рівні як організації. Тому не дивно, якщо в літературі з публічного управління та розвитку ці два терміни використовуються як синоніми [30, 52, 75, 76 - 79]. У цьому дослідженні терміни «установа» та «організація» використовуються як синоніми.

Після пояснення інститутів, спроможність – це ще одне актуальне поняття, яке потрібно обговорити в цьому розділі. Хоча Браун *та ін.* [80] вважають, що здатність також є недосяжним поняттям, термін «здатність» менш суперечливий, ніж установа. Френкс [81] припускає, що поняття ємності можна легко зрозуміти, порівнявши його з поняттям здатності. Здатність означає індивідуальні знання, навички та ставлення людини, окремо або як групи, та її компетентність виконувати покладені на неї обов'язки. З іншого боку, під дієздатністю розуміється здатність індивіда або групи фактично виконувати свої обов'язки. Таким чином, спроможність залежить не лише від здібностей людей, але й від загального розміру завдання, ресурсів, необхідних для виконання завдання, та рамок, у яких ці можливості використовуються [81, с.52].

У визначенні Френкса розрізняють здібності, які виявляються на індивідуальному або особистісному рівні, і здібності, які виявляються на груповому або організаційному рівні. Оскільки на потенціал також впливають інші фактори, немає нічого незвичайного в тому, що організація має здібний персонал, але все ще не має можливості виконувати свої функції через надмірну нестачу персоналу або тому, що інші фактори не дозволяють організації виконувати роботу задовільно. Іншими словами, термін «спроможність» насамперед означає здатність організації виконувати або переслідувати свої цілі. Це визначення ємності, яке використовувалося іншими, застосовується в даному дослідженні [41, 82, 83, 84].

Як буде більш детально розглянуто в третьому розділі, дієздатність МОВ для виконання або здійснення своїх цілей традиційно оцінюється за допомогою об'єктивних показників. Результативність та продуктивність – це два найпоширеніші об'єктивні показники, які використовуються при вимірюванні ефективності МОВ. Однак за останні 20 років все більше досліджень використовували суб'єктивні показники, такі як задоволеність громадян або клієнтів, для оцінки інституціональної спроможності державних установ.

Одним з аргументів зростання популярності застосування суб'єктивних заходів при оцінці діяльності МОВ є те, що громадяни або замовники є основними бенефіціарами діяльності МОВ. Відповідаючи на цю тенденцію та приймаючи концепцію інституції як організації та спроможності як здатності організації досягати своїх цілей, інституціональна спроможність МОВ у цьому дослідженні визначається як здатність цих державних установ досягати своїх цілей, тобто надання якісних послуг за оцінкою своїх клієнтів.

У структурі МОВ можна виділити дві системоутворюючі інституціональні групи, представлені на рис.1.2, які відображають його основні складові елементи як інституту.

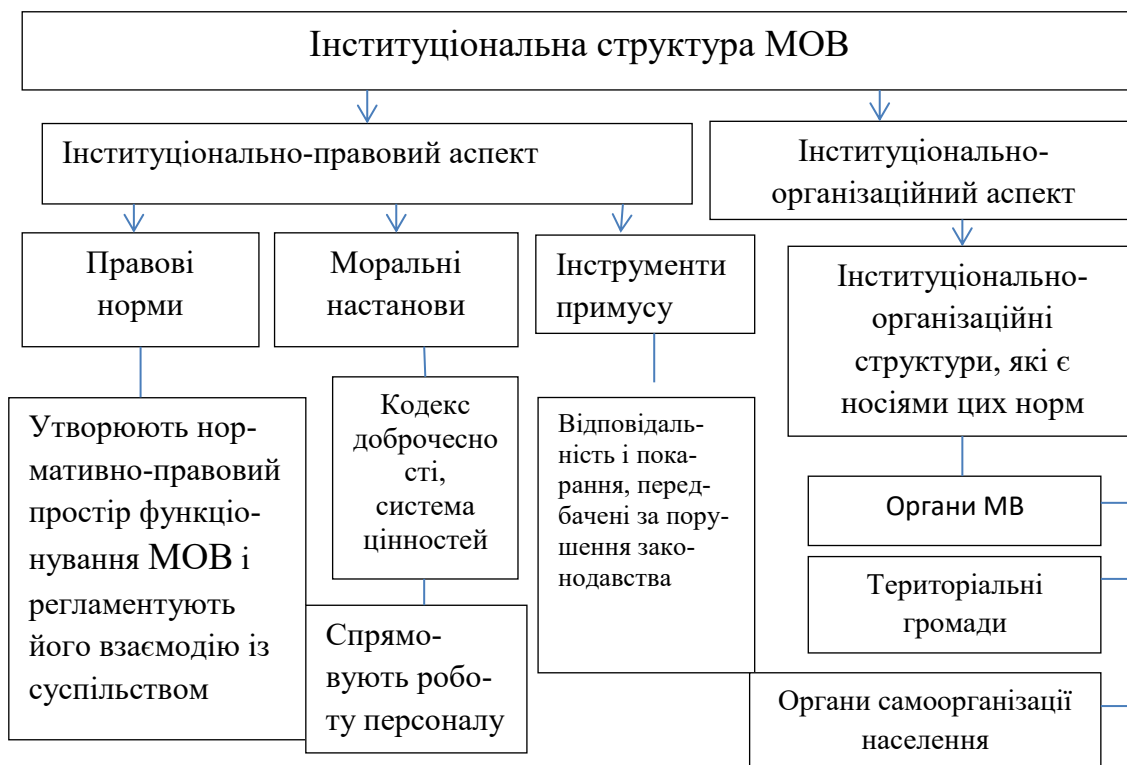


Рис.1.2. Інституціональна структура МОВ

Чітке визначення інституціональної структури досліджуваного об'єкта необхідно для здійснення аналізу, а також для обґрунтування застосування тієї чи іншої інституціональної технології при здійсненні інституціональних перетворень.

Питання про функції МОВ як інституту також носить не тільки теоретичний, а й практичний характер. Те чи інше розуміння функцій системи, а головне значущості, сутності та змісту цих функцій керівництвом і службовцями МОВ, істотно впливає на формування і реалізацію публічної політики на всіх рівнях управління.

Соціально-економічні функції МОВ як публічного інституту розглядаються в даному випадку як орієнтації на рішення проблем економічно ефективної громадської взаємодії в сфері територіального розвитку, задоволення потреб громадян, суспільства і держави, в тому числі підвищення загального рівня і якості життя громадян, а також підвищення конкурентоспроможності країни та створення умов для стійкого економічного зростання.

Розглядаючи можливі підстави для класифікації функцій МОВ як соціально-економічного інституту можна виокремити кілька груп функцій (додаток В, рис. 2, табл.).

1. За сферою поширення (спрямованості впливу) функції МОВ як інституту можна класифікувати на внутрішні і зовнішні.

2. За змістом можна виділити: трансляючу, комунікативну, регулятивну, культурну, інтегруючу, а також функції організації і самоорганізації.

При цьому функція організації та самоорганізації передбачає низку аспектів: наявність лідерів громад, які спрямовують функціонування МОВ, наявність сукупності організаційних норм, способів, процедур, правил, стандартів і традиції впорядкування, регулювання та координації спільної діяльності посадових осіб МОВ, надання взаємодії компонентів МОВ узгодженості для досягнення цілей; наявність засобів інтеграції і регламентації діяльності посадових осіб МОВ.

Важливо відзначити, що організаційна функція МОВ поширюється на саму МВ, але доцільно також підкреслити і зовнішній аспект даної проблеми –

організаційну роль МОВ як публічного інституту в суспільстві, державі в цілому, в сфері територіальної організації влади.

Для МОВ істотно і те, що вони як система здатні підтримувати рівень своєї організації при різкій зміні внутрішніх чи зовнішніх інституціональних умов, впорядковувати саму себе при визначених обставинах, що стало вагомою умовою збереження стійкості та консолідації громадян на початку повномасштабного вторгнення. В управлінському аспекті необхідно додати, що ніякі програми модернізації та реформування не можуть бути прийняті і реалізовані без урахування їх інституціональної складової, а також без особистої ініціативи, індивідуальної і колективної самоорганізації.

3. За часовим періодом виконання функції МОВ можна класифікувати на постійні і тимчасові.

4. За характером діяльності функції МОВ можна класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні (віднесені до компетенції МОВ і закріплені в чинному законодавстві).

Як підсистема інституціонального середовища держави та інституту публічної служби МОВ виконують такі функції, загальні для всіх публічних органів:

- реалізація інтересів, прав і свобод громадян;
- рішення соціально-економічних завдань держави;
- надання публічних послуг;
- вирішення соціальних конфліктів, в тому числі з економічних та трудових ситуацій.

Необхідно відзначити, що МОВ як соціально-економічний інститут держави здійснює свою діяльність відповідно до пріоритетів публічної політики і стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни, тому сутність і зміст виконуваних ним функцій повинні відповідати значущим для суспільства і держави стратегічним цілям і змінюватися відповідно до динаміки інституціонального середовища.

Таким чином, з огляду на масштаб об'єкта дослідження, його складність, системний характер змін і виникаючих проблем, в даному випадку мова йде про нові концептуальні підходи, про теоретико-методологічний та технологічний інструментарій їх вирішення як в цілому, так і за найважливішими напрямками.

Інституціональне середовище еволюції МВ України графічно відображене на рис.1.2. Вектор Y характеризує порівневі інституціональні зміни, включаючи світовий рівень змін і обмежень і державний рівень (вектор X – зміни, що відбуваються всередині України: в політиці, економіці та власне на місцевому рівні).

Вектор Z конституює напрями інституціональних змін власне в МОВ. Вся сукупність цих факторів формує визначену конфігурацію стратегічних змін інституту МВ, визначаючи умови і специфіку його розвитку.

Беручи до уваги інституціональну неоднорідність і складність МВ як соціально-економічного інституту держави і як системи, необхідно відзначити багатоаспектність процесу інституціоналізації, здійснюваного в даний час Урядом України. Як вже відзначалось, умови інституціоналізації МОВ формуються на трьох рівнях – міжнародному, регіональному (світових регіонів), національному.

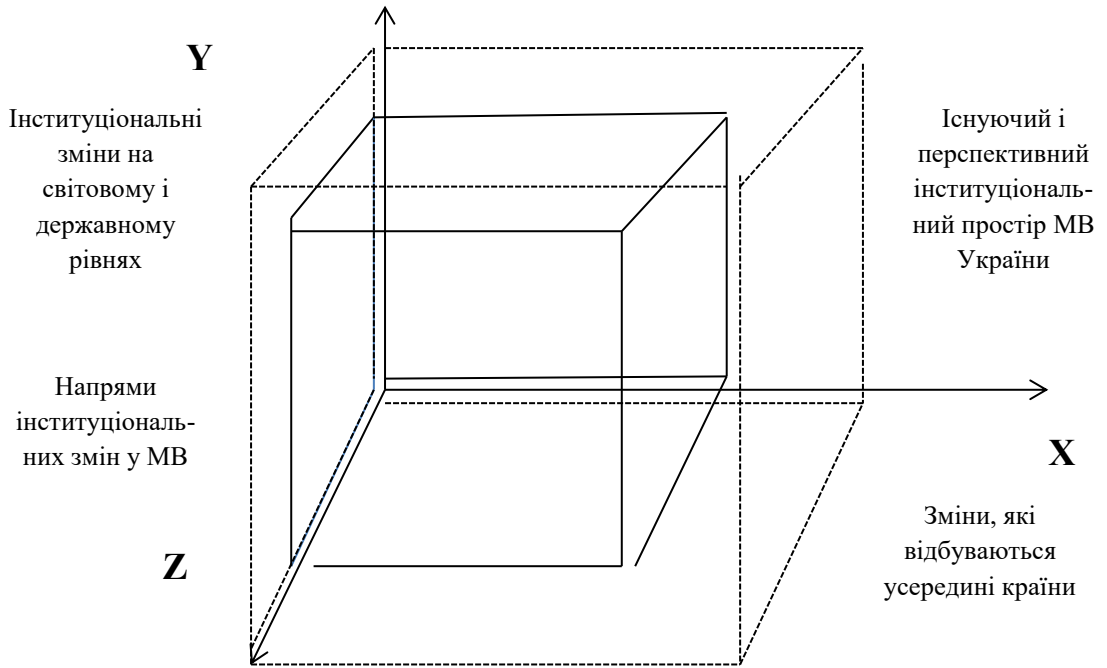


Рис. 1.2. Інституціональне середовище еволюції МВ

Головні чинники, які визначають нові інституціональні умови функціонування і визначають динаміку розвитку МОВ, відображені на рис. 1.4.



Рис. 1.3. Процес інституціоналізації МВ

Таким чином, механізм адекватної прогресивної еволюції інституту МВ в динаміці змін, що відбуваються, містить і процес розвитку МОВ в нових інституціональних умовах, спрямований на підвищення їх результативності, в тому числі і за допомогою зниження трансформаційних витрат. Оскільки ефективність функціонування МВ як інституту зумовлена її здатністю і можливістю знижувати трансакційні витрати, то, на наш погляд, можна говорити в цілому про зовнішню і внутрішню ефективність МОВ. Під зовнішньою ефективністю при цьому доцільно розуміти зниження трансакційних витрат для всіх громадян, а під внутрішньою ефективністю – зниження внутрішньо-організаційних трансакційних витрату межах самих МОВ.

Як комплексний критерій ефективності інституціоналізації МВ можна розглядати якість реалізації функції «людиноцентричності», що відображає зовнішню і внутрішню ефективність МВ як інституту. Рівень зовнішньої ефективності заданий зовнішніми умовами, в тому числі і вимогами, які пред'являються до МОВ на сучасному етапі. Рівень внутрішньої ефективності визначається на основі аналізу внутрішнього середовища організації. Останнім часом практичний інтерес до формування сервісної філософії МВ неухильно зростає, підвищується і актуальність використання інституціональних технологій при формуванні і розвитку публічних інститутів, в тому числі і розвитку МВ.

Встановивши, як у цьому дослідженні використовуватиметься та оцінюватиметься термін «інституціональна спроможність», необхідно також виявити фактори, що впливають на спроможність МОВ. Як зазначалося раніше, з початку 1980-х років практику інституціонального розвитку характеризує більш комплексний або системний підхід. Отже, детермінанти інституціональної спроможності в кейс-стаді також аналізуються комплексно, використовуючи п'ятивимірну структуру, запропоновану Гільдербрандом і Гріндлом [83, 84, 85, 86]. Харроу [87, с.212] критикує фреймворк за те, що він

«представляє місця для дій, а не самі дії». Однак, оскільки це дослідження досліджує фактори, які впливають на спроможність місцевих урядових установ (які можна розглядати як «майданчики для дій»), а не втручання для покращення спроможності агентств, критика Харроу фактично підтверджує доцільність використання структури Гільдербрanda та Гріндла в цьому дослідженні. Концепція Гільдербрanda та Гріндла була використана низкою дослідників для дослідження та розуміння факторів, які впливають на спроможність різних державних установ у Румунії, Болівії, Центральноафриканській Республіці, Гані, Марокко, Шрі-Ланці та Об'єднаній Республіці Танзанія [83-86, 88].

Як представлено в наступному розділі, Гільдербранд і Гріндл [85, 86] стверджують, що спроможність державних установ залежить від різних факторів, які можна згрупувати в п'ять вимірів; це середовище дій, інституційний контекст публічного сектору, цільова мережа, організації та людські ресурси. Однак в межах наявних обмежених ресурсів неможливо дослідити всі фактори, що сприяють цьому, у всіх вимірах. У наступних підрозділах коротко обговорюються використовувані п'ятивимірні рамки, а також сфера застосування, що досліджується в цьому дослідженні, й аргументи для її вибору.

Середовище дії є першим виміром можливостей. Маються на увазі соціальні, політичні та економічні умови країни. Можна стверджувати, що політичне, соціальне та економічне середовище може як сприяти, так і перешкоджати спроможності публічних інституцій [84]. Однак у цьому дослідженні не досліджуються фактори в цьому вимірі з наступних причин. По-перше, це дослідження виходить з того, що соціальне, економічне та політичне середовище, в якому функціонують МОВ, є схожими. Таким чином, яким би не був економічний рівень, соціальний розвиток і політичний клімат, який переживає суспільство в Україні, його вплив на інституціональну спроможність досліджуваних МОВ вважається відносно схожим.

По-друге, у своєму дослідженні Гільдербранд і Гріндл [84, с.48] виявили, що з 29 організаційних досліджень деякі показали відносно хороші результати, тоді як інші, навіть у межах однієї країни, показали незадовільні результати або лише адекватно. Іншими словами, навіть в одному політичному, соціальному та економічному середовищі різні організації можуть мати різну спроможність. Кейси Хільдербранда і Гріндла також вказують на те, що дія навколишнього середовища в деяких країнах є набагато важливішим обмеженням, ніж в інших. Наприклад, у деяких країнах неможливо покращити спроможність установ публічного сектору до забезпечення базових економічних, політичних та соціальних умов, тоді як в інших країнах спроможність державних установ може бути покращена, незважаючи на несприятливі соціальні, політичні та економічні обставини [84, с.41]. Таким чином, у зв'язку з цим дослідженням припускається, що можливості МОВ у конкретних прикладах можуть бути різними, хоча економічний рівень, соціальний розвиток та політичний клімат, в якому ці агентства працюють, є схожими.

Другий вимір, інституційний контекст публічного сектору, стосується загальних правил і процедур, які спрямовують урядові організації та працівників по всій країні, а також структури формального та неформального впливу, які впливають на те, як функціонують державні установи [84, с.37].

Для того, щоб розглянути проблеми цього виміру, дослідження зосереджується на структурах як формального, так і неформального впливу, які впливають на те, як функціонують державні установи. Тобто дослідження досліджує взаємозв'язок між відносним ступенем адміністративної та політичної підзвітності та спроможністю МОВ надавати послуги. Багато хто стверджує, що підзвітність сприяє зміцненню спроможності державних установ надавати послуги, ефективніше та ефективніше використовувати державні ресурси та бути відповідальними до своїх клієнтів [89 - 93].

Мережа завдань, яка означає здатність організації координувати та спілкуватися з іншими організаціями для виконання конкретних завдань, є ще

одним виміром, який може впливати на спроможність МОВ [84]. Визнаючи важливу роль координації та комунікації, це дослідження стверджує, що в цьому вимірі конкуренція є більш важливим фактором у визначенні спроможності МОВ надавати послуги та реагувати на потреби своїх клієнтів. Таким чином, замість того, щоб досліджувати взаємозв'язок між спроможністю та можливостями координації та комунікації МОВ, це дослідження зосереджується на тому, чи впливає ступінь конкуренції, з якою стикаються агентства, на їхню здатність надавати послуги, як стверджується в багатьох інших дослідженнях [94 – 98].

Організація і людські ресурси є четвертим і п'ятим вимірами Гільдербранда і Гріндла, які, як стверджується, впливають на спроможність МОВ. Організаційний вимір відноситься до структур, процесів і ресурсів організації та стилів управління, прийнятих членами організації, тоді як вимір людських ресурсів відноситься до здатності організації набирати, використовувати, навчати та утримувати співробітників [84]. Оскільки як організаційні, так і людські ресурси розташовані на рівні організації, і це дослідження стосується установ, які також є організаціями, фактори в цих двох вимірах досліджуються більш повно в цьому дослідженні.

Коротко кажучи, це дослідження визначає інституціональну спроможність як здатність МОВ досягати своїх цілей щодо надання якісних послуг, оцінених їхніми клієнтами або отримувачами послуг. У зв'язку з факторами, що впливають на спроможність МОВ, дослідження буде зосереджено на взаємозв'язку між спроможністю МОВ та ступенем адміністративної та політичної відповідальності, ступенем конкуренції, структурами, процесами та ресурсами організації та стилями управління, прийнятими членами організації, а також на здатності організації з набору, використання, навчання та утримання працівників.

Висновки до розділу 1

1. Обґрунтовано, що процес переходу від централізованого до державно- громадянського управління відбувається незалежно від будь-якого впливу з боку противників цього напрямку, а також політичних та інших обставин. Водночас були періоди за недемократичних режимів правління, коли цей процес перебував у стані «відносного очікування» і тривав десятиліттями. Але з позитивної точки зору це давало можливість сформулювати відповідне суспільно-психологічне підґрунтя для поглибленого усвідомлення такої необхідності жителям відповідних громад та націлити інших науковців, які дотримувалися діаметрально інших позицій, що полягали у необхідності пошуку оптимальної моделі взаємовідносин держави та суспільства.

2. Прискорення цього процесу відбуватиметься за наявності демократичного правління та отримує своє логічне завершення від остаточного усвідомлення такої необхідності суспільством – базовим елементом системи публічного управління.

3. Аналіз літературних джерел дозволив дійти висновку, що спроможність МОВ залежить від різних факторів, які можна згрупувати в п'ять вимірів за методологією Гільдербранда і Гріндла: середовище дій, інституційний контекст публічного сектору, цільова мережа, організації та людські ресурси.

4. Показано, що механізм адекватної прогресивної еволюції інституту МВ в динаміці змін, що відбуваються, містить і процес розвитку МОВ в нових інституціональних умовах, спрямований на підвищення їх результативності, в тому числі і за допомогою зниження трансформаційних витрат. Оскільки ефективність функціонування МВ як інституту зумовлена її здатністю і можливістю знижувати трансакційні витрати, то, на наш погляд, можна говорити в цілому про зовнішню і внутрішню ефективність МОВ. Під зовнішньою ефективністю при цьому доцільно розуміти зниження

трансакційних витрат для всіх громадян, а під внутрішньою ефективністю – зниження внутрішньо-організаційних трансакційних витрату межах самих МОВ.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ТА ДЕТЕРМІНАНТ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

2.1. Аналітичні засади інституціональної спроможності

Як обговорювалося в рамках цього дослідження в попередньому розділі, це дослідження всебічно аналізує детермінанти інституціональної спроможності, використовуючи п'ятивимірну структуру, розроблену Гільдербрандом і Гріндлом. У цьому розділі ця п'ятивимірна структура буде розглянута більш детально, а також будуть представлені результати попередніх досліджень, що стосуються цієї структури.

Численні функції публічного сектора або уряду можна в загальних рисах згрупувати в три великі категорії; тобто формування політики, надання послуг, а також нагляд і підзвітність [99]. Як зазначалося в попередньому розділі, більшість цих функцій виконують різні МОВ, і для успішного виконання цих завдань МОВ повинні мати відносно високий рівень спроможності. На ранніх етапах впровадження програм інституціонального розвитку (періоди інституційного будівництва та інституційного зміцнення) державні установи та їхній потенціал розглядалися та аналізувалися з огляду на окрему організацію, а не на ширше середовище чи сектор. Однак з початку 1980-х років інституціональна спроможність та аналіз почали розглядати з більш всеосяжної або системної точки зору [100].

Наприклад, ПРООН застосовує трирівневий концептуальний підхід для системного аналізу та оцінки спроможності державних установ. Як показано на рис. 2.1, три рівні в цьому підході, які також можуть бути використані для аналізу факторів, що можуть перешкоджати спроможності МОВ – це система, суб'єкт господарювання та окремі рівні. Згідно з підходом ПРООН, питання

спроможності мають бути проаналізовані на цих різних рівнях, а програми, зосереджені на інституціональному розвитку або розвитку потенціалу в країнах, що розвиваються, повинні визнавати та враховувати взаємозв'язок та взаємопов'язаність факторів на цих трьох рівнях [101; 102].

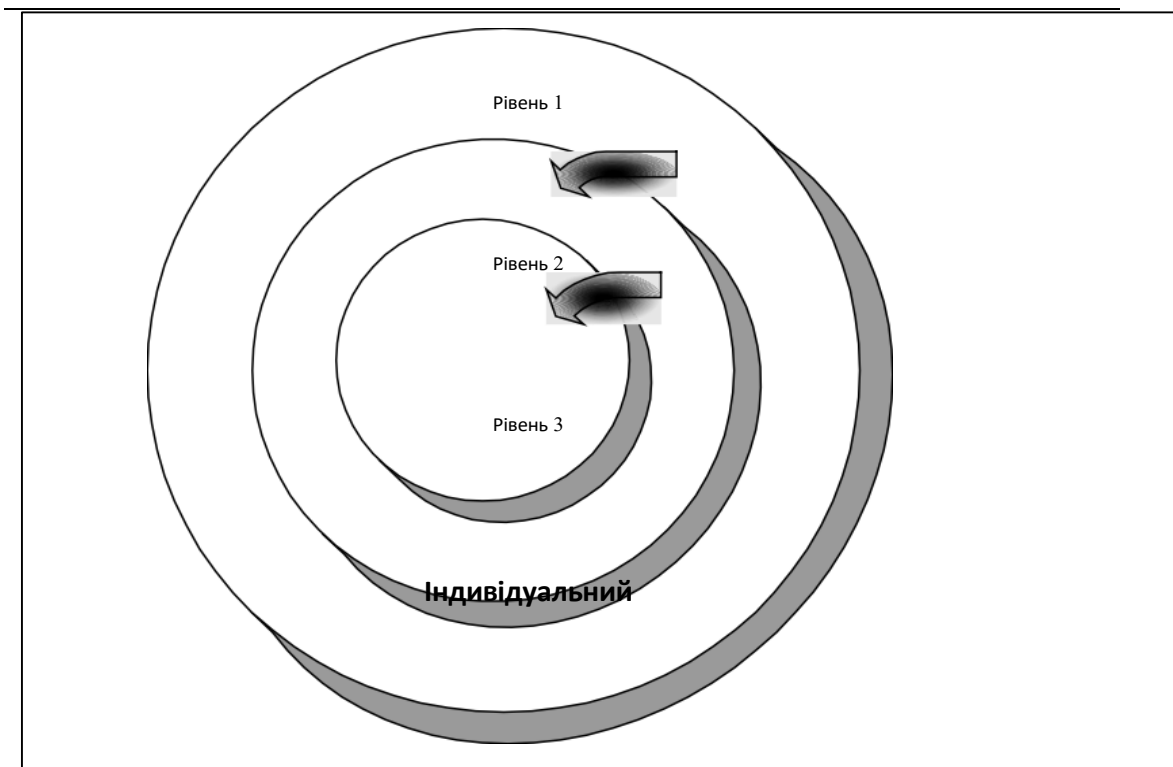


Рис. 2.1 Трирівневий підхід до інституціональної спроможності [складено за: 3]

Індивідуальний рівень стосується навичок і компетенцій персоналу, наявних у кожному окремому МОВ, а також трудової етики, яку персонал охоплює для ефективного та результативного виконання своїх функцій у межах МОВ або в більш широкому контексті. Рівень суб'єкта або організації пов'язаний зі структурами та робочими механізмами організації, її робочою культурою та ресурсами. Однак на організаційну спроможність також впливають зовнішні фактори ширшого інституційного середовища, такі як політичні, економічні та культурні чинники. Нарешті, системний рівень стосується національної та регіональної нормативно-правової бази, політики, яка керує МОВ, а також того, як ці МОВ взаємопов'язані, взаємодіють і

залежать один від одного. Незважаючи на те, що це найскладніший рівень у підході ПРООН до аналізу спроможності, питання спроможності змістилося з рівня організації/організації на системний рівень, оскільки аналіз на цьому рівні також комплексно включає фактори як на рівні організації, так і на рівні окремих осіб [102, с.7-8].

Відповідно до трирівневого підходу ПРООН, але з урахуванням більшої деталізації, Гільдербранд і Гріндл [103] стверджують, що фактори, які впливають на спроможність державних установ, можна проаналізувати, групуючи ці фактори за п'ятьма різними вимірами. Ці виміри є виміром середовища дій, інституційним контекстом МОВ, мережевим виміром завдань, організаційним виміром та виміром людських ресурсів. У наступних розділах коротко проаналізовано фактори, що впливають на інституціональну спроможність у кожному з цих п'яти вимірів, як це викладено в структурі, наведеній на рисунку 2.2.

Перший вимір, тобто вимір середовища дії, стосується соціальних, політичних та економічних умов країни, в яких здійснюють свою діяльність МОВ. Гільдербранд і Гріндл стверджують, що хороша політична і соціальна стабільність при здорових економічних умовах сприяють здатності МОВ виконувати свої функції. З іншого боку, високий рівень політичної нестабільності та соціальних конфліктів ускладнює функціонування МОВ [103, с. 37]. Відповідно до аргументів Гільдербранда і Гріндла, але більш конкретно, Рейні [104] визначає фактори навколишнього середовища, які можуть впливати на потенціал МОВ, як загальна науково-технічна стадія країни, система управління, рівень добробуту і характеристики населення, а також переважаючі цінності, установки і переконання суспільства. Чим більш сприятливими є ці фактори в країні, тим більше її МОВ здатні виконувати свої функції.

Грунтуючись на своїх тематичних дослідженнях, Гільдербранд і Гріндл [103, с.39] вказують, що фактори в середовищі дій набагато важливіші як обмеження в деяких країнах, ніж в інших. Наприклад, досвід

Центральноафриканської Республіки не залишав сумнівів у тому, що до створення базових умов економічного розвитку, політичних зобов'язань і соціальної стабільності мало можуть бути відповідними за іншими параметрами, які сприяли б підвищенню ефективності роботи МОВ. На противагу цьому, в Марокко ініціативам з розбудови потенціалу не потрібно приділяти багато уваги поліпшенню загалом позитивного або принаймні сприятливого середовища дій. В інших випадках, хоча середовище дій було далеким від ідеалу, втручання на інших рівнях могли б багато зробити для виправлення виявлених прогалин у спроможності. Наприклад, незважаючи на менш сприятливе економічне середовище через значно нижчий дохід на душу населення, Шрі-Ланка змогла вражаюче покращити спроможність своїх МОВ, спрямувавши свої обмежені ресурси на підтримку людського розвитку на всіх рівнях [105, с.29].

Низка інших досліджень показала, як фактори в цьому вимірі середовища дій впливали на спроможність МОВ в різних країнах [106 – 108]. Наприклад, Мігдаль [106] всебічно проаналізував, як етнічна фрагментація в багатьох країнах, що розвиваються, створила соціальну та політичну нестабільність, яка вивела з ладу публічні інститути, послабивши їхню здатність до впровадження. Тоді як в економічних термінах Полідано [109] стверджує, що важка економічна криза може знизити потенціал публічного сектору в багатьох країнах двома шляхами. По-перше, економічний спад знижує потужності, тому що урядам доводиться різко скорочувати публічний сектор. По-друге, економічна криза послаблює спроможність публічних інституцій, оскільки знижується купівельна спроможність і без того низькооплачуваних публічних службовців, що змушує їх шукати альтернативні способи заробітку на життя.

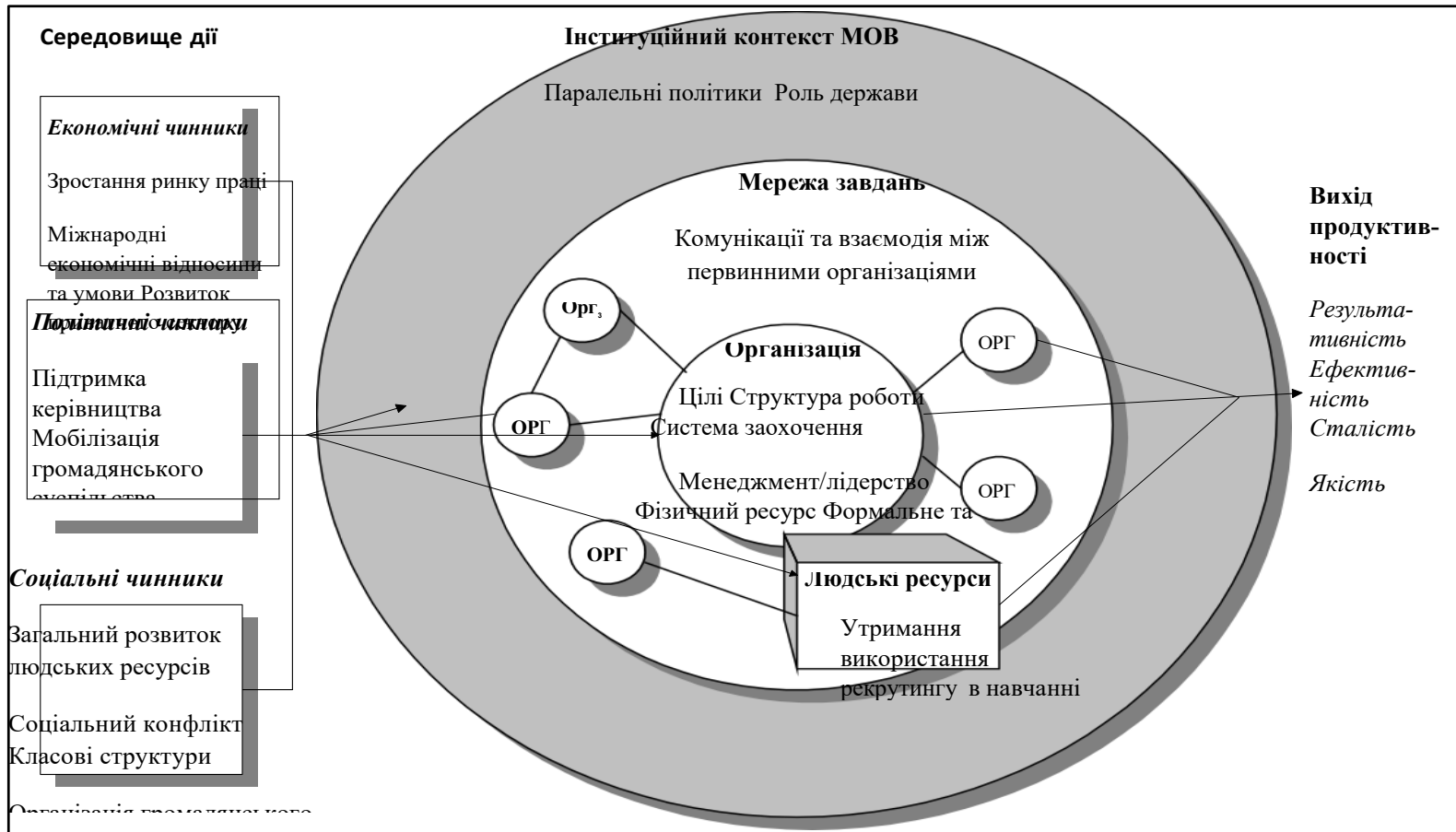


Рис. 2.2. П'ятивимірна структура інституціональної спроможності [5]

Другий вимір інституціональної спроможності, інституційний контекст МОВ, стосується загальних правил і процедур, які регулюють діяльність урядових організацій та працівників по всій країні. Іншими словами, цей вимір пов'язаний з природою зайнятості в МОВ, що включає адекватність винагород і заохочень, існування процедур оцінки діяльності, найму та просування по службі публічних службовців, а також формальні та неформальні впливи, які впливають на те, як функціонують МОВ.

Стверджується, що кращої інституціональної спроможності в МОВ неможливо досягти, якщо державні зарплати та стимули не здатні залучити здібну робочу силу, а також не існують певні правила та вказівки щодо організаційних структур, посадових інструкцій, процедур найму, інформаційних систем та стандартів продуктивності [103, с. 37]. Болгер [110] об'єднує як середовище дії, так і інституційний контекст публічного сектору і називає це «сприятливим середовищем».

У розвинених країнах добре вивчена важлива роль, яку відіграють фактори в цьому вимірі у визначенні потенціалу МОВ. У Сполучених Штатах, наприклад, Волкер [111] вказує, що «Прагнення до продуктивності не може довго існувати... якщо уряд не забезпечить належну оплату праці, визнання виконаної роботи, доступне навчання та гідні умови праці». У Сінгапурі однією з причин, чому сінгапурський уряд може залучати й утримувати своїх висококваліфікованих публічних службовців і підтримувати потенціал своїх організацій публічного сектору, був рівень заробітної плати, який є надзвичайно високим за міжнародними стандартами [112]. Однак у багатьох країнах, що розвиваються, існуючі умови, політика та нормативні акти в цьому вимірі загалом не сприяють організаціям публічного сектору покращувати свою спроможність [113, 114]. У термінах заробітної плати, наприклад, поширеним виразом серед публічних службовців у Східній Європі, що вказує на зв'язок між їхньою низькою зарплатою та низькою продуктивністю, а отже, і відсутністю потенціалу їхніх

організацій, було так: «Уряд вдає, що платить нам, а ми вдаємо, що працюємо» [114, с. 198].

З точки зору систем найму та звільнення, ще одним фактором в інституційному контексті публічного сектору, визначеним вченими, є те, що відкрита та конкурентна система найму, в якій окремі організації мають значну автономію з точки зору відбору, збільшує здатність МОВ виконувати свої обов'язки [103]. Знову ж таки, в розвинених країнах вже давно існує така відкрита і конкурентоспроможна система найму. В Австралії, наприклад, вважається, що вербування на основі заслуг є «життєвою кров'ю» професійної публічної служби [115]. Тому іноді виникає напруженість між окремими відомствами або організаціями, які бажають якнайшвидше отримати бажаний персонал, і національним органом публічної служби, який бажає забезпечити неухильне дотримання принципу заслуг. У багатьох країнах, що розвиваються, де сімейні та родинні відносини все ще впливають на рішення про прийом на роботу, очікується, що публічні службовці, політики та військові чиновники використовуватимуть свої посади для надання допомоги своїм сім'ям або для погашення боргу шляхом вербування їх до державних організацій [116].

Подібним чином, оцінка діяльності та кар'єрне зростання публічних службовців у багатьох країнах, що розвиваються, не ґрунтується на системі заслуг, наслідки якої деморалізують працівників і негативно впливають на спроможність урядових установ [117]. Можливо, це правда, що багато країн, що розвиваються, озброїлися правилами та процедурами меритократії для працевлаштування в публічному секторі. Однак ці правила та процедури іноді існують лише на папері, а не на практиці, оскільки зайнятість у публічному секторі політизована заради потужних еліт, які хочуть зберегти свої позиції [118].

За період децентралізації Україна зазнала фундаментальних змін та запровадила нові закони, які дають широку відповідальність і повноваження місцевому самоврядуванню. Незважаючи на те, що новий Закон України

«Про місцеве самоврядування» [119] надає органам місцевого самоврядування можливість створювати власні місцеві правила та процедури, більшість місцевих органів влади продовжують застосовувати існуючі національні правила та процедури публічної служби [120].

Окрім правил і процедур, що регулюють державну зайнятість, формальні та неформальні владні відносини є одним із факторів в інституційному контексті МОВ, який може впливати на здатність державних установ виконувати свої функції [103]. У контексті МОВ в Україні до цього виміру включені як формальні, так і неформальні владні відносини між МОВ та мером, як найвищим головою виконавчої влади, а також місцевими радами, які мають обов'язки з політичного контролю [121]. Теоретично формальні відносини між органами місцевого самоврядування та мером можна розглядати в контексті адміністративної відповідальності, тоді як формальні відносини між органами місцевого самоврядування як інструментами місцевої виконавчої влади з місцевими радами можна розглядати в контексті політичної відповідальності.

Чартер [122, с. 9] вказує, що відсутність підзвітності є одним із факторів, який послаблює спроможність державних інституцій у Африці на південь від Сахари, тоді як Ізраїль [123] вважає, що існування політичного тиску є сурогатом ринкової конкуренції, що може мати позитивний вплив на інституційну ефективність державних установ. Інші стверджують, що чим вищий ступінь підзвітності, який авторитетний суб'єкт здійснює над державними установами, тим краща спроможність агентств з точки зору їхньої здатності надавати послуги та бути відповідальними перед своїми клієнтами [123].

Виконання окремих функцій або надання конкретних публічних послуг іноді потребує не однієї, а кількох державних організацій. Таким чином, третій вимір – мережа завдань, який стосується здатності організації об'єднувати інші організації для виконання конкретних завдань, також може впливати на спроможність МОВ. Хільдербранд і Гріндл стверджують, що

чим краща здатність організації координуватися з іншими організаціями, тим краща здатність організації до виконання своїх функцій [103].

Важливість координації в розвивальній літературі не є новим питанням. Наприклад, пишучи про інституційний вимір регіонального розвитку, Чіма [124; 125] зауважив, що добра координація між урядовими організаціями гарантує, що обмежені ресурси ефективно використовуються і не витрачаються даремно, суперечливі цілі усуваються, а функції, що дублюються, скорочуються. Висновок Чіми полягав у тому, що хороша координація між МОВ може бути досягнута шляхом стандартизації, планування або взаємного коригування. Координація шляхом стандартизації може бути реалізована шляхом створення процедур і правил, які керують діями кожної організації в незалежних відносинах, тоді як координація за допомогою планування може здійснюватися шляхом встановлення меж для управління діями взаємозалежних організацій. Координація шляхом взаємного пристосування розглядалася як залежна від готовності залучених організацій модифікувати свої внутрішні операції для взаємозалежності виконання завдань [124, с.7].

Гільдербранд і Гріндл вказують на те, що відсутність координації, яка послаблює потенціал установ публічного сектору, може виникати між відомствами, які встановлюють політику, і тими, хто її впроваджує. Останнім часом також постало питання «координації між різними постачальниками, включаючи окремі державні та приватні організації» [103]. Однак у випадку, якщо схожі публічні функції або послуги виконуються або надаються різними МОВ, можна також стверджувати, що здатність організації виконувати свої функції залежить більше від її здатності конкурувати, ніж координувати свої дії з іншими організаціями. Іншими словами, у вимірі мережі завдань координація є важливою для спроможності МОВ, особливо коли його функції можуть виконуватися лише у співпраці з іншими організаціями. З іншого боку, тиск конкуренції більше відповідає

спроможності МОВ, коли воно конкурує з іншими агентствами у виконанні аналогічних функцій.

Наприклад, оглянувши 159 установ у країнах, що розвиваються, Ізраїль [126] дійшов висновку, що більшість цих установ користувалися монополією або майже монополією. Однак, за винятком залізниць, установи, які піддавалися певній формі конкуренції, мали вищий рівень інституційної ефективності, ніж ті, які не були такими [122, с.101]. Зовсім недавно Світовий банк визнав потенційний внесок конкурентного тиску в успіх програм розвитку та зростаючу кількість емпіричних даних, що підтверджують необхідність запровадження конкуренції в організаціях публічного сектору для покращення їхньої інституціональної спроможності [127].

Організаційний вимір спроможності використовується Хільдербрандом і Гріндлом для позначення структур, процесів і ресурсів організації, а також стилів управління, прийнятих членами організації. На їхню думку, на спроможність інституцій впливає, серед іншого, те, як встановлюються цілі, як структуруються завдання, як визначаються відносини з владою та як забезпечуються стимули та стримуючі фактори [103 с.37]. Наприклад, стверджується, що чіткість організаційних цілей впливає на інституціональну спроможність, оскільки чіткі організаційні цілі можуть спрямовувати персонал для виконання своїх завдань та обов'язків [128]. З іншого боку, розпливчасті організаційні цілі не сприяють створенню відчуття місії та відданості персоналу, які також є важливими для здатності установ виконувати свої функції [103, с.49]. Рейні [105] вказує, що розпливчастість організаційних цілей і завдань більш помітна в державних установах і, дійсно, є однією з особливостей, що відрізняють державні організації від приватних.

На цьому етапі методи управління людськими ресурсами набувають важливого значення для здатності організації досягати своїх цілей. Крім організаційних цілей, цілі, яких повинен досягти кожен індивід в організації,

також повинні бути чіткими і зрозумілими. Отже, існування посадової інструкції, яка може спрямовувати людей в організації для досягнення власних цілей, є ще одним фактором в організаційному вимірі, який впливає на спроможність установ. Якщо всі індивіди в організації виконують свої цілі, цілі підрозділу будуть досягнуті, а потім загальні цілі організації будуть досягнуті. З іншого боку, коли персонал не розуміє, чого від нього очікують, і як здійснити це очікування, може виникнути рольова невизначеність, і загальні цілі організації не стануть реальністю [129, с.199].

Заохочення осіб в організаціях, які успішно виконали свої обов'язки відповідно до посадових інструкцій, і покарання тих, хто зазнав невдачі, є ще одним фактором, який може сприяти кращій інституціональній спроможності. В цілому, підхід до управління людськими ресурсами буде стверджувати, що для мотивації індивідів в організації до хорошої роботи вони повинні бути винагороджені і покарані відповідно до їх результатів діяльності [130]. Однак для того, щоб мати можливість справедливо винагороджувати і карати окремих осіб в організації, організація повинна бути оснащена дієвою системою оцінки діяльності. Така оцінка діяльності повинна мати можливість розрізняти осіб, які показують хороші результати, і тих, хто працює погано, і повинна застосовуватися неупереджено.

Стиль управління, прийнятий в організації, є ще одним важливим фактором, який визначає, чи має установа здатність виконувати свої функції. Як правило, менш ієрархічний підхід до управління, висока участь персоналу нижчого рівня в процесах прийняття рішень, а також інтенсивний, але менш формальний стиль комунікації та взаємодії між керівництвом і персоналом нижчого рівня, розглядаються підходами до управління людськими ресурсами як такі, що можуть позитивно вплинути на здатність організацій виконувати свої функції та досягати своїх цілей [105; 131].

Наявність фізичних ресурсів, необхідних окремим особам в організаціях для виконання своїх функцій, також є важливим внеском у спроможність установи. У своєму дослідженні Гільдербранд і Гріндл [103]

показують, що державні установи, які займають старі, погано доглянуті та занедбані будівлі, в яких не вистачає офісного обладнання, як правило, мають значно нижчу здатність виконувати свої функції, ніж організації, які мають більш зручні та приємні офіси та відповідне офісне обладнання [132; 133].

Оскільки організації включають групи людей, які працюють разом у взаємозалежності для досягнення спільних цілей, управління цими людськими ресурсами є одним із вимірів, який може значно обмежити або допомогти організаціям виконувати свої обов'язки. Це особливо важливо для МОВ, оскільки загалом МОВ не в змозі залучити найкращих людей у публічному секторі робочої сили, або через те, що фінансова винагорода не така приваблива, як у приватних компаніях, або через проблему корупції. Крім того, багато МОВ не можуть дозволити собі навчати своїх публічних службовців для підвищення їхньої спроможності. Тому ПРООН [102] вважає, що людські ресурси є центральними для розвитку потенціалу і є найважливішим фактором, який слід враховувати при аналізі потенціалу. Згідно з Хільденбрауном [103, с.14], цей п'ятий вимір спроможності пов'язаний зі здатністю організації набирати, використовувати, навчати та утримувати працівників, особливо тих, хто є управлінсько, професійно та технічно здатними. Фактори в цьому вимірі вже давно викликають занепокоєння як в організаціях публічного, так і приватного секторів і широко обговорюються в літературі з управління людськими ресурсами [134 – 137].

Наприклад, підбір та первинне розміщення персоналу є визначальними у визначенні якості та спроможності МОВ [125]. Система набору, заснована на заслугах, була визнана однією з причин успіху в деяких африканських країнах, а зіпсована і політизована практика набору була звинувачена в триваючій дисфункції багатьох державних установ в інших африканських країнах [134, 138 – 140]. Крім підбору персоналу, ефективне використання персоналу в організації відіграє важливу роль у визначенні того, чи може

персонал зробити максимальний внесок у здатність організації виконувати свої функції. Як правило, персонал не буде позитивно мотивований зробити свій внесок в успіх організації, якщо він вважає, що його талант для виконання завдань не визнається і не враховується належним чином [103]. Аналогічно, малоімовірно, що персонал буде задоволений своєю роботою, якщо він працює на посаді, яка не відповідає їхнім навичкам [129].

Утримання кваліфікованого персоналу є ще одним важливим фактором у вимірі людських ресурсів, який може визначити, чи може потенціал державних установ бути стійким. Немає нічого незвичайного в тому, що висококваліфіковані та вмілі публічні службовці переходять до приватних організацій або навіть виїжджають за кордон у пошуках кращої роботи, що призводить до погіршення потенціалу державних організацій [141]. Нарешті, навчання є ще однією альтернативою, яка може значно покращити спроможність державних установ. Тому не дивно, що міжнародні організації з надання допомоги надають дуже високий пріоритет підготовці персоналу [131]. Однак також іноді стверджується, що поліпшення продуктивності персоналу, яке може сприяти поліпшенню організаційної спроможності в результаті відвідування тренінгів, занадто часто дорівнює нулю [142].

Спроможність МОВ виконувати свої функції різна і на неї впливає низка факторів. Ранні підходи до аналізу МОВ та їх спроможності ґрунтуються на окремій організації, а не на ширшому середовищі чи секторі. Однак все частіше лунають аргументи на користь того, що для аналізу інституціональної спроможності слід використовувати більш комплексну перспективу або системний підхід.

Одним із системних підходів до аналізу інституцій та факторів, що впливають на їхню спроможність, є п'ятивимірна структура Гільдербранда та Гріндла. Цей підхід стверджує, що детермінанти, які впливають на спроможність державних установ, можуть бути знайдені в одному або декількох з цих п'яти вимірів; тобто середовище дій, інституційний контекст МОВ, вимір мережі завдань, організація та людські ресурси. У вимірі

середовища дій фактори, які можуть вплинути на спроможність, включають загальний економічний розвиток, а також соціальну та політичну стабільність країни, тоді як у інституційному контексті публічного сектору правила та процедури, які регулюють ці інститути, включаючи формальні та неформальні відносини влади, є факторами, які можуть визначати спроможність МОВ.

У межах виміру мережі завдань на спроможність МОВ можуть впливати два великі фактори. По-перше, у випадку виконання певних функцій певною кількістю МОВ спроможність МОВ залежить від її здатності координувати та співпрацювати з іншими інституціями. Однак у випадку, якщо ряд МОВ виконують схожі функції, вважається, що тиск конкуренції позитивно впливає на спроможність МОВ.

Різні інститути, що діють в одному економічному, соціальному і політичному середовищі і керуються схожими правилами і процедурами, можуть мати різну дієздатність. Це відбувається тому, що на спроможність МОВ також можуть впливати фактори в організаційному вимірі, які включають те, як встановлюються цілі, як структуруються завдання, як визначаються відносини з повноваженнями та які стилі управління прийняті в окремих установах. Нарешті, відмінності в можливостях також можуть бути пов'язані з різною здатністю людських ресурсів, наявних у різних МОВ, і різними практиками управління людськими ресурсами, прийнятими в цих МОВ.

Ґрунтуючись на цій п'ятивимірній структурі, у наступних розділах буде проаналізовано фактори, які потенційно впливають на спроможність МОВ у тематичних дослідженнях. Однак, перш ніж аналізувати фактори, що сприяють, оцінюється відносна спроможність МОВ у конкретних прикладах. Аргументи «за» і «проти» використання суб'єктивних індикаторів для оцінки інституціональної спроможності МОВ обговорюються в наступному розділі.

2.2. Об'єктивні та суб'єктивні показники інституціональної спроможності місцевих органів влади

У цьому розділі розглядаються концепції та теорії, пов'язані з вимірюванням інституціональної спроможності в публічному секторі (яку зазвичай називають «організаційною ефективністю»), а також те, як оцінювалася інституціональна спроможність. Хоча тема організаційної ефективності та способів її вимірювання є «центральною для кожної організації» [143, с.14], а «для уточнення концепції було використано тони паперу» [144], сама концепція все ще вважається дещо суперечливою та заплутаною [145; 146]. Дискусія в цьому розділі починається з пояснення аргументів на користь важливості вимірювання інституціональної ефективності, після чого ведуться дискусії про об'єктивні показники, які найчастіше використовуються для оцінки діяльності організацій, включаючи МОВ. У цьому розділі стверджується, що, незважаючи на домінуюче використання внутрішніх та об'єктивних показників, таких як ефективність та результативність, існує глобальна тенденція до оцінки потенціалу МОВ за допомогою зовнішніх та суб'єктивних показників, особливо з точки зору якості послуг шляхом, наприклад, вимірювання задоволеності клієнтів або отримувачів послуг.

Загалом, важливість вимірювання організаційної ефективності була наголошена Шандом [147], який каже, що «якщо ми не вимірюємо продуктивність, ми не знаємо, що ми робимо», та Скоттом [143], який зазначає, що «без цього [вимірювання ефективності] ми не знаємо, де знаходиться організація». Більш систематично, Картер *та ін.* [142] визначають три основні показники організаційної діяльності, а саме: директивні, описові та проскриптивні заходи. Директивне вимірювання ефективності проводиться для того, щоб оцінити, як організація досягла своїх цілей або завдань. Директивне вимірювання продуктивності схоже на циферблат, який точно оцінює входи, виходи та результати на основі певних

стандартів. Таким чином, директивне вимірювання ефективності може оцінити, чи вдалося організації досягти або не вдалося досягти своїх цілей або завдань, і може відокремити хороших виконавців від поганих.

Оскільки цілі організації іноді є спірними або неоднозначними, абсолютні показники ефективності важко або неможливо отримати. У такій ситуації більш застосовним є описовий, а не директивний вимір ефективності. Описове вимірювання ефективності дає інформацію про тенденції в діяльності організації шляхом, наприклад, «порівняння відносної продуктивності в часі, а не продуктивності з нормативними стандартами або точними цілями» [142]. Зрештою вимірювання продуктивності також може функціонувати як тривожний дзвіночок, який попереджає про наявність в організації небажаних і неприпустимих обставин, не пов'язуючи ці обставини з конкретними цілями або завданнями. Картер *та ін.* [142] називають цей тип вимірювання продуктивності як проскриптивний або негативний.

Таблиця 2.1

Значення, переваги та вдосконалення вимірювання ефективності

[складено за [48, 49]]

Тип досягнутого вдосконалення	Форма виробленої вигоди	Форма отриманої вартості
Політичні рішення	Перерозподіл ресурсів	Збільшення перекинутих ресурсів у цінності для населення, оскільки потреби краще задовольняються за рахунок державного податку
Результативність (ефективність) послуги	Більше адаптивних сервісів	Послуги зростають у цінності для населення, оскільки потреби краще задовольняються за рахунок державного податку
Продуктивність послуги (ефективність)	Збільшення/ зниження вартості послуг на одиницю	Значення підвищеної ефективності може бути розраховано, що відображає фактичну економію, уникнення витрат або і те, і інше
Організації	Керівники та співробітники стають більш креативними, ефективними та результативними (переваги людського розвитку)	Цінність МОВ зростає для громадськості в міру того, як підвищується їх здатність змінюватися і вдосконалюватися

Незалежно від того, чи проводиться вимірювання ефективності для оцінки досягнень у порівнянні з цілями, виявлення тенденцій або як система раннього попередження, допомога менеджерам у прийнятті відповідних рішень має бути головною метою вимірювання організаційної ефективності [148]. Таблиця Епштейна оцінки результативності (табл. 2.1) показує, що в МОВ краще прийняття рішень має потенціал для поліпшення політичних рішень, організаційної ефективності, результативності та загальної результативності. В результаті можуть бути отримані вигоди, такі як більш чутлива публічна послуга, а також збільшення послуг на одиницю вартості, а також може бути покращена цінність МОВ для громадськості [149, С.71]. Крім того, показники, що застосовуються при вимірюванні ефективності, можуть також спрямовувати менеджерів «встановлювати конкретні цілі, сприяти обґрунтуванню бюджету, знижувати витрати, дозволяти контролювати операції та покращувати мотивацію та підзвітність» [150].

Встановлення стандартизованих та абсолютних показників для оцінки діяльності багатьох МОВ не завжди є простим, оскільки цей процес включає складне поєднання політичних, фінансових, соціальних та технічних міркувань. Таким чином, діяльність МОВ іноді оцінюється не в абсолютних показниках, а шляхом порівняння, за допомогою яких чотири типи порівнянь є, мабуть, найбільш поширеною стратегією, що використовується [142, 52]. По-перше, ефективність діяльності організації може бути оціненою шляхом порівняння часових рядів; тобто вимірювання продуктивності однієї і тієї ж організації в часі [142, 52]. Наприклад, щорічні звіти організації можуть бути використані для оцінки того, чи покращилася, знизилася або залишилася стабільною ефективність організації в певному році порівняно з попередніми роками. Хоча цей тип порівняння теоретично вимірює одну і ту ж організацію, зміни в технологіях, а також демографічні та соціальні обставини можуть впливати на ефективність організації з плином часу [142, с. 47].

По-друге, ефективність діяльності організації може бути оцінена шляхом порівняння її досягнень з прогнозованими цілями або стандартами [142; 151]. Однак може виникнути ряд питань щодо того, хто має встановлювати цілі, чи повинні цілі бути встановлені зверху чи створені знизу, і чи є цілі досяжними чи ні. По-третє, ефективність організації можна оцінити за допомогою внутрішніх організаційних порівнянь [142; 151, с. 24]. Це здійснюється або шляхом порівняння продуктивності різних одиниць у межах МОВ або шляхом порівняння результатів діяльності однієї і тієї ж організації, що діє в різних регіонах країни. Нарешті, хоча воно рідко застосовується, вимірювання ефективності також можна проводити шляхом порівняння одного МОВ з іншими різними МОВ [142; 152, с. 24].

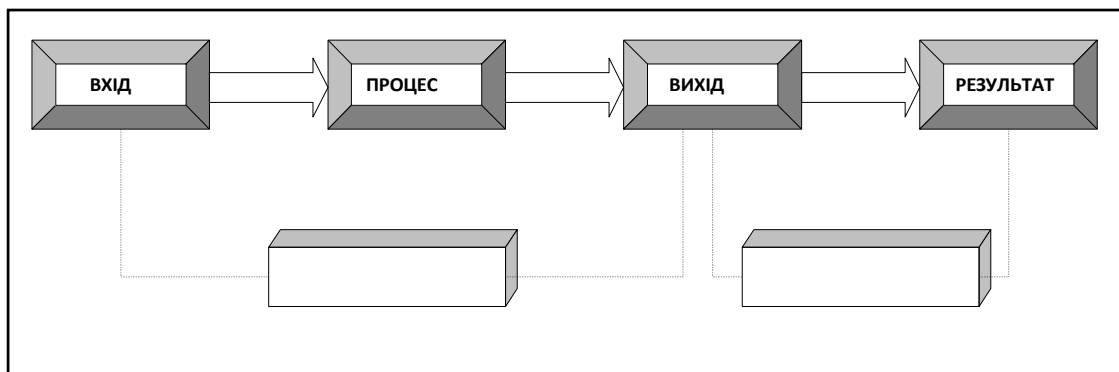


Рис. 2.3. Найпростіша виробнича модель організаційної діяльності

Після обговорення важливості вимірювання організаційної ефективності, важливо також обговорити два підходи, які найчастіше використовуються для вимірювання ефективності МОВ. По-перше, об'єктивний вимір ефективності оцінює діяльність МОВ за допомогою об'єктивних показників, таких як результативність та результативність. По-друге, суб'єктивне вимірювання ефективності оцінює діяльність МОВ за допомогою суб'єктивних показників, таких як задоволеність громадян якістю публічних послуг, які вони отримують. Як показано в наступних розділах, як

об'єктивні, так і суб'єктивні вимірювання ефективності мають свої сильні та слабкі сторони.

Браун і Колтер [153] стверджують, що протягом останніх десятиліть існували два конвергентних і незалежних способи аналізу при вимірюванні ефективності діяльності МОВ або надання публічних послуг. Перший спосіб аналізу передбачає вимірювання характеристик ефективності надання послуг з використанням даних з офіційних архівів державних органів. Ці показники, які іноді називають об'єктивними заходами, використовуються для документування таких критеріїв ефективності, як ефективність, результативність та справедливість входів, виходів та результатів політики.

Іноді тісно пов'язане з виробничою моделлю, як графічно показано на рис. 2.3, об'єктивне вимірювання ефективності, можливо, є найпопулярнішим підходом, який використовується для вимірювання організаційної ефективності МОВ [142; 153; 154]. Брудні та Інґленд [155] зазначають, що ефективність та результативність складають управлінські стандарти роботи, якими керується бюрократичний апарат при наданні публічних послуг. Оскільки ці елементи зосереджені на ціні та кількості наданих послуг, саме в цій сфері найбільш корисні та використовуються жорсткі дані або об'єктивні показники, і це є однією з причин популярності об'єктивного вимірювання ефективності в МОВ. У наступних розділах обговорюється ряд ключових понять і показників, що використовуються в об'єктивному вимірюванні ефективності, таких як ефективність, результативність, економічність, продуктивність, вхідні ресурси, процеси, випуск і результати.

Ефективність та результативність, ймовірно, є найбільш поширеними термінами, які використовуються для вимірювання об'єктивно інституціональної спроможності МОВ, хоча ці терміни іноді використовуються неточно [156]. Як правило, ефективність визначається як відношення входів до виходів або швидкість, з якою входи перетворюються на виходи [152; 156; 157]. Виходячи з цього визначення, ефективна

організація може бути досягнута або шляхом мінімізації входів при збереженні виходів, або шляхом підтримки входів при максимізації виходів, або шляхом мінімізації входів і максимізації виходів одночасно. Однак багато вчених стверджують, що формальне використання ефективності є досить одностороннім; тобто воно використовується лише з точки зору мінімізації витрат або зниження витрат на заданий рівень випуску (ККД входу). Ефективність рідко використовується в термінах максимізації виходів або розширення послуг для заданого рівня входів (вихідна ефективність) [142; 152]. Однак цей аргумент не повинен бути необхідним, тому що максимізація випуску при збереженні витрат (ефективності виробництва) в економіці фактично є технічним визначенням результативності [158]. Цей аргумент також відображає плутанину в точному використанні термінів, яка часто поширюється як на політиків, так і на коментаторів.

Крім того, важливо також розрізнити результативність у виробництві та результативність у розподілі [156]. Результативність у виробництві, також відома як виробнича результативність, технічна результативність, х-результативність, управлінська результативність і внутрішня результативність, досягається, коли організації генерують продукцію з найдешевшими можливими витратами або коли задані результати використовують мінімальну кількість факторів виробництва. Таким чином, результативність ефективності відповідає повсякденному поняттю, на яке люди зазвичай посилаються, коли говорять про ефективність [159], якщо результативність пов'язана з внутрішніми процесами організацій, ефективністю в розподілі, або аллокативною результативністю, пов'язаною з уподобаннями споживачів. Якщо вартість додаткової одиниці продукції не дорівнює готовності споживача платити, аллокативна результативність може бути не досягнута. Іншими словами, якщо виробляються товари та послуги, які ніхто не хоче купувати, то вочевидь, що має місце неефективне використання ресурсів або аллокативна нерезультативність [156].

На відміну від ефективності, результативність розглядалася як погано визначена, проблематична і пов'язана з двозначністю і плутаниною [142; 152; 160]. Зміна визначення організації, а також її часто множинні та суперечливі цілі були виділені як причина відсутності загальноприйнятого визначення результативності [142, 61]. Однак Кемерон [160, с. 45] визначив принаймні чотири різні підходи, які можуть бути використані для визначення та виміру організаційної результативності (див. таблицю 2.2).

Таблиця 2.2

Моделі визначення та оцінки результативності організації

[складено за К. Камерон]

Модель	Визначення	Коли корисно
Модель мети	Організація ефективна в тій мірі, в якій вона досягає поставлених цілей.	Цілі є чіткими, консенсуальними, вимірюваними
Системно-ресурсна модель	набуває необхідних ресурсів	Чіткий зв'язок між входами та виходами
Внутрішньо-процесна модель	відсутність внутрішньої напруги, безперебійне внутрішнє функціонування	Чіткий зв'язок між процесом і основним завданням
Стратегічно-виборча модель	Усі стратегічні округи задоволені хоча б мінімально	Виборчі округи мають потужний вплив

Перший і найбільш широко використовуваний підхід, модель цілей, пов'язує результативність з тим, наскільки добре організація виконує або досягає своїх цілей [156, 57]. Модель цілей передбачає, що цілі організації чітко визначені і піддаються вимірюванню. Отже, чим більше організація досягає своїх цілей, тим результативнішою є організація. Однак не всі організації мають чітко визначені та вимірювані цілі, і, особливо в МОВ, цілі іноді множинні з різним ступенем важливості. Таким чином, згідно з моделлю «система-ресурс», досягнення мети розглядається як нерелевантний показник організаційної результативності. Модель «система-ресурс» передбачає, що організація результативна, якщо вона здатна придбати ресурси, необхідні для підтримки свого існування. Таким чином, чим вище

рівень ресурсів, одержуваних з зовнішнього середовища, тим результативніше організація. Коротше кажучи, в той час як модель мети робить акцент на виходах, модель «система-ресурс» більше концентрується на входах [161].

Як випливає з назви, третій підхід до результативності, модель внутрішнього процесу, концентрується на внутрішніх процесах і операціях організації [161]. Цей підхід оцінює організацію як результативну, якщо вона працює мирно, про що свідчать такі речі, як довіра між співробітниками та плавні вертикальні та горизонтальні потоки інформації всередині організації. Нарешті, модель стратегічних виборчих округів вимірює результативність на основі здатності організації задовольняти своїх стейкхолдерів. Такими стейкхолдерами можуть бути постачальники вхідних даних МОВ, користувачі виводу або будь-які особи, які контактують з організацією або на яких вона суттєво впливає, або чії ролі є важливими для життя МОВ. Чим вищий рівень задоволеності зацікавлених сторін, тим результативнішою є МОВ [161, с. 4].

Як обговорювалося раніше, модель цілей фокусується на результатах і не пов'язує виходи і результати при вимірюванні організаційної результативності. Таким чином, модель мети може бути використана для розмежування адміністративної та політичної ефективності, щоб можна було оцінити загальні цілі політики [142, с.9]. Наприклад, у програмі соціального забезпечення, під результативністю розуміється здатність органу соціального забезпечення забезпечувати точні та швидкі виплати бенефіціарам, тоді як ефективність політики стосується того, наскільки політика відповідає своїм загальним цілям; що може бути, наприклад, полегшенням бідності цільової групи. Іншими словами, адміністративна ефективність відповідає поняттю, яке відоме як результативність, тоді як ефективність політики відповідає результатам, наслідкам [144], впливам [162], соціальним наслідкам [163] або ефективності [164].

Хоча він може не так широко використовуватися, як ефективність і результативність, економічність – це ще один термін, який зазвичай з'являється в контексті об'єктивних показників організаційної діяльності, особливо в публічному секторі. Кемп [165] і Малреані [156] визначають економічність просто як закупівлю або закупівлю ресурсів якомога дешевше. Такі автори, як Джексон і Палмер [166] стверджують, що економічність можна виміряти простим порівнянням «фактичних витрат на фактори виробництва з плановими або очікуваними витратами», тоді як Флінн *та ін.* [164, с.38] припускають, що економічність може бути досягнута просто за рахунок «мінімізації ресурсів» споживання». Стверджуючи, що підходи інших авторів до економічності ігнорують якість продукції, Картер *та ін.* [142] визначають економіку більш комплексно як «купівлю послуг за найнижчою можливою вартістю, що відповідає визначеній якості». Нарешті, навіть якщо вони не завжди можуть діяти спільно, оптимальне поєднання економічності, ефективності та результативності створює те, що зазвичай називають цінністю та якістю [152, 67].

Подібно до ефективності, продуктивність є ще одним поняттям, яке широко використовується в літературі з організаційної діяльності різними способами [168]. Наприклад, Даунс і Ларкі [154] стверджують, що «показники продуктивності найбільш тісно пов'язані з управлінською ефективністю... з одним вхідним фактором, працею, до випуску». Однак інші автори вимірюють і визначають продуктивність в термінах ефективності та результативності, а також співвідношення між ними [169; 170; 171; 172].

Як представлено в табл. 2.3, існує, принаймні, три точки зору, які іноді використовуються в дискусіях про продуктивність; тобто економічні, інженерні та управлінські перспективи [168]. Як економісти, так і інженери визначають і вимірюють продуктивність саме в термінах співвідношення витрат і випуску і, до певної міри, якості. Однак економісти, як правило, стурбовані показниками макrorівня, такими як національне зростання і конкурентоспроможність на світовому ринку, в той час як інженери, як

правило, займаються технічними питаннями, такими як робочий процес, обладнання, контроль і вимірювання.

Таблиця 2.3

Орієнтири в сфері продуктивності [складено за Р. Квін]

Критерії/Орієнтири	Економічний	Технічний	Адміністративний
Загальна спрямованість	Соціальна спрямованість: наприклад, національне зростання, світовий ринок, реальний дохід	Технічна спрямованість: робочий процес, вимірювання, обладнання та контроль	Адміністративна спрямованість: наприклад, тиск на дії, бюджети, координація, мотивація
Виявлена потреба	Більший дохід від нинішньої робочої сили та обладнання в суспільстві	Краще вимірювання та контроль; Більш ефективна пропускна здатність	Краща загальна продуктивність організації
Визначення продуктивності праці	Точність: вихід через вхід з урахуванням якості	Точність: вихід через вхід з урахуванням якості	Неоднозначний: краща продуктивність, з конкретним значенням, що варіюється від ситуації до ситуації

Інженери зазвичай формулюють необхідність підвищення ефективності за допомогою вимірювання та контролю пропускних процесів. Для адміністраторів продуктивність є неоднозначним поняттям, яке зосереджується на загальній продуктивності або функціонуванні організації. Орієнтація адміністраторів є управлінською, і основна увага приділяється загальній продуктивності організації та конкретним проблемам, з якими стикаються в даний час [168, с.41].

Незалежно від того, чи вимірюється об'єктивна організаційна діяльність у термінах ефективності, результативності чи продуктивності, майже напевно застосовуються терміни вхідні дані, процес, вихід і результат, а отже, ці терміни також вимагають короткого пояснення. Вхідні ресурси –

це ресурси, необхідні для того, щоб організація могла надавати або виробляти товари та послуги, включаючи працівників, будівлі та обладнання [142; 152]. Процеси визначаються як те, як організація виконує, виконує або виробляє товари і послуги, які можна виміряти в термінах якості [142; 152, с. 18]. Продукція – це товари і послуги, вироблені організацією, і можуть бути розділені на проміжні і кінцеві виходи [142; 152]. Термін «проміжні виходи» означає здатність організації забезпечувати товарів і послуг, тоді як термін «кінцева продукція» відноситься до фактичних товарів і послуг, що надаються або виконуються організацією. Наприклад, кількість місць у літаку чи поїзді буде класифікована як проміжні виходи, тоді як фактична кількість пасажирів у літаку чи поїзді буде класифікована як кінцеві виходи [152, с. 18].

Результати або наслідки або ефективність, або вплив, або соціальні наслідки – це кінцеві результати товарів і послуг, вироблених або виконаних організацією для суспільства і навколишнього середовища в цілому [163; 164]. Наприклад, результати роботи закладів охорони здоров'я, освіти та поліції можуть збільшити кількість здоровіших і більш обізнаних людей, а також безпечнішу громаду. Однак іноді існують розбіжності між тим, що вважається результатом. Наприклад, Картер *та ін.* [142] розглядають результати іспитів як результати підготовки, а більш освічені громадяни – як результати надання освітніх послуг.

Попередня дискусія показує, що, незважаючи на свою популярність, існує велика плутанина навколо визначення навіть базових термінів, пов'язаних із застосуванням об'єктивних показників при вимірюванні ефективності роботи МОВ. Ця плутанина, яка призводить до невідповідності та взаємозамінності термінів, що використовуються для пояснення ряду показників та понять, була однією з найчастіших критик застосування об'єктивних показників у вимірюванні ефективності діяльності МОВ [146; 168].

Крім термінологічних невідповідностей і взаємозамінності, в параметрах ефективності та результативності об'єктивного вимірювання організаційної діяльності переважають результати, тобто відчутні величини, які претендують на вимірювання вартості і обсягу вигод або наданих послуг, таких як вартість послуг початкової освіти на одного учня або кількість учнів, які відвідують школи. Незважаючи на заявлену точність вимірювання, ці показники можуть мати лише символічне значення щодо впливу послуг або вигод на послугу або отримувачів вигод [155].

Іншими словами, вихідні показники об'єктивного вимірювання ефективності є недостатніми для оцінки інших аспектів, які можуть вважатися більш важливими для громадськості, таких як вплив публічних послуг, що надаються отримувачам публічних послуг. Наприклад, однакова фізична кількість поліцейського патрулювання може бути сприйнята в одному районі як відмінне надання послуг безпеки, а в іншому районі – як залякування поліцією або непотрібне втручання в приватне життя [173]. Аналогічно, у випадку з міськими службами прибирання вулиць, міська влада може звітувати про пройдені кілометри на вулицях, але ця інформація мало допомагає оцінити, наскільки чистими насправді є вулиці. Тоді як у випадку з вивезенням сміття мешканці зазвичай знають, скільки домогосподарств обслуговують, але інформацію про те, наскільки ці домогосподарства задоволені сервісом, або наскільки шкідливими є такі ефекти, як розсипання сміття колекторами, пропущені збори або незареєстровані пошкодження приватної власності, як правило, відсутні [174].

Крім того, використання видачі в державних організаціях як індикатора ефективності також є проблематичним, оскільки на практиці збір даних для показників виробництва є технічно, адміністративно та політично складним. Технічно продукцією публічних організацій є «нематеріальні послуги, що виробляються і споживаються одночасно, в основному доставляються без ціни і [є] суспільними благами за своєю природою» [144].

Отже, стає важко конкретизувати і осмислено виміряти, що саме було вироблено. Наприклад, дискусійним є питання про те, чи є кількість відвідувачів або плата за відвідувачів точним показником продукції музею чи художньої галереї [156].

Оскільки вимірювання продуктивності може призвести до політики, спрямованої або на підвищення ефективності, або на ліквідацію організації, публічні службовці можуть неохоче розкривати цифри про результати та продуктивність, які демонструють їхні невдачі, або вони можуть просто видавати неправдиві показники виробництва [156, с.23]. Так само політики можуть намагатися розмити цифри на виходах, що може привернути негативну громадську думку. Таке ставлення публічних службовців і політиків називають адміністративними та політичними проблемами, пов'язаними зі збором вихідних даних [144].

Зазначена раніше обмеженість об'єктивних показників посилили аргументи на користь необхідності використання суб'єктивних показників при вимірюванні ефективності діяльності МОВ. На сьогодні спостерігається тенденція, що задоволеність громадян або клієнтів якістю послуг стала одним з найпопулярніших суб'єктивних показників, що включаються в вимірювання ефективності діяльності МОВ. Як буде більш детально розглянуто далі, серед іншого, існує принаймні дві основні причини популярності використання задоволеності клієнтів для вимірювання ефективності діяльності МОВ. По-перше, у 1980-х роках з'явилося так зване нове публічне управління, яке характеризувалося більшим акцентом на якості послуг та задоволенні клієнтів, а також впровадженням ринкових механізмів і конкуренції в публічний сектор [130]. По-друге, зростали вимоги до урядів у всьому світі щодо впровадження більш демократичних практик і більшої участі громадян у діяльності МОВ [155].

Окрім термінологічних суперечностей і плутанини, а також обмежень об'єктивних показників для вимірювання загальних аспектів організаційної діяльності або надання публічних послуг, існує занепокоєння, що будь-які

зусилля щодо покращення організаційної ефективності за допомогою об'єктивних показників можуть здійснювати негативний вплив на якість послуг [142; 175]. Згідно з Ліпскі [175], нижча якість послуг може мати місце, тому що, коли МОВ наголошує на важливості ефективності та результативності, робочі практики в можуть змінюватися лише для досягнення вимірюваних цілей незалежно від потреб громадян, тим самим жертвуючи якістю послуг. Наприклад, Мурлеані [156] демонструє, що при збільшенні інтервалу збору сміття з кожного дня до двох разів на тиждень показник продуктивності послуги може зберегтися, але якість обслуговування погіршиться. Таким чином, об'єктивне вимірювання ефективності в МОВ, яке значною мірою зосереджене на ефективності, результативності, економічності та продуктивності, піддається все більшій критиці. Зокрема, це викликає аргументи, що підтверджують необхідність оцінювання діяльності МОВ з точки зору суб'єктивних показників, таких як якість послуг та задоволеність громадян, клієнтів, замовників, бенефіціарів або отримувачів послуг.

У 1970-х роках численні вчені погодилися з тим, що сприйняття, уподобання та оцінки громадян є важливими показниками ефективності в МОВ і тому повинні доповнювати більш об'єктивні типи показників [176; 177]. Ця точка зору отримала широку підтримку в 1980-х роках, коли новий управлінський підхід був поширений в суспільстві. Незважаючи на різні назви, такі як «менеджеріалізм», «нове публічне управління» або «ринкове державне управління», цей управлінський підхід до публічного управління характеризувався, серед іншого, більшим акцентом на якість послуг і більшою оперативністю реагування на потреби клієнтів і впровадженням конкуренції в публічному секторі [133].

Наприклад, Вітакер [178] стверджував, що для оцінки оперативності та справедливості виконання міських послуг необхідно дозволити людям, яких обслуговують, надавати стандарти оцінки. Іншими словами, як зазначалося раніше в критиці об'єктивного вимірювання ефективності,

питання реагування, справедливості та рівності, які є важливими аспектами у наданні публічних послуг, не можуть бути виміряні об'єктивними показниками [179].

Картер та ін. [142] визначають справедливість у наданні публічних послуг вузько як належну процесу або адміністративної юстиції, тоді як Стігліц [180] визначає справедливість як справедливе використання державних ресурсів. Деякі автори вказують на те, що проблема справедливості є однією з характерних рис, яка відрізняє державні установи від приватних організацій, і причиною того, що впровадження деяких методів приватного управління є недоцільним у державних установах [156]. Спроба підвищити ефективність, наприклад, може зменшити розподіл послуг за рахунок цілей справедливості та рівності публічної політики, і навпаки [155]. Справедливість також може перешкоджати реагуванню МОВ, тоді як реагування може суперечити належній правовій процедурі [181, с. 113].

З іншого боку, рівність у наданні публічних послуг більше пов'язана з існуванням рівних можливостей та доступу, а отже, більше зосереджується на потребах та правах громадян на отримання суспільних благ та послуг [179]. Можна сказати, що організація, яка докладает справжніх зусиль для розуміння потреб усіх людей, яким організація має служити, і активно визнає права цих людей, цінує рівність. Коротше кажучи, в той час як справедливість робить акцент на тому, що люди насправді отримують від МОВ, рівність висвітлює заходи, які вживають МОВ, щоб гарантувати, що люди можуть отримати необхідні їм товари та послуги [179, с.13].

Зростаючий тиск на уряди в усьому світі з метою прийняття демократичних практик у 1980-х роках зробив суб'єктивні показники, такі як опитування громадян для вимірювання ефективності роботи урядових установ, більш важливими. Брудні та Інґленд [155] стверджували, що збір та оприлюднення громадської думки є важливим сам по собі, оскільки він відображає прийняття урядом демократичних норм. Крім того, процес прохання громадян висловити свої погляди, а також свої думки щодо

діяльності громадських організацій «може мати критичні поведінкові наслідки» [155, с.129]. Громадяни можуть бути впевнені в тому, що вони беруть участь в управлінні публічними послугами і що МОВ серйозно переймається їхніми поглядами.

Петерс [182] зазначає, що публічне управління в 2000 році – це адміністрація, яка обслуговує своїх клієнтів. Інші вказують на те, що в середовищі, де широка громадськість все частіше вимагає якісних послуг і орієнтації на клієнта, розуміння задоволеності клієнтів стає критично важливим, і тому необхідно серйозно враховувати думки клієнтів або отримувачів публічних послуг [183, 84]. Крім цього надання клієнтам будь-якої можливості висловити свою думку про якість послуг особливо актуально в багатьох послугах публічного сектору, які є монопольними постачальниками і, таким чином, не надають клієнтам можливості виходу [142, с. 41]. Також зазначалося, що думка клієнтів може бути корисною для розуміння та встановлення суспільних потреб, розробки, комунікації та розповсюдження публічних послуг, а також оцінки ступеня задоволеності послугами [185]. Більшість науковців стверджують, що оскільки громадяни є основними бенефіціарами діяльності публічного сектору, вони повинні бути залучені у процесі оцінювання діяльності в публічному секторі.

Крім філософських аргументів на користь використання суб'єктивних показників, особи, які приймають рішення, або менеджери в МОВ можуть отримати корисну інформацію з суб'єктивних заходів, таких як опитування задоволеності громадян. Наприклад, вони можуть отримати інформацію про тип і масштаб потреб різних отримувачів послуг, про те, чи попередні зміни в наданні послуг дали бажані результати, або про думки та вподобання громадян щодо конкретних питань, програм, політик і пріоритетів. Особи, які приймають рішення, також можуть отримувати інформацію від отримувачів послуг, які, швидше за все, не зможуть висловити свою думку, за допомогою існуючих традиційних механізмів, таких як письмові листи або дзвінки до МОВ або участь у громадських слуханнях [177].

Хоча це рідко зустрічається в більш пізній літературі, використання суб'єктивних показників, таких як оцінка громадян, для оцінки роботи державних установ викликало ряд критичних зауважень, в яких обґрунтованість суб'єктивних показників наводиться як основне заперечення [155]. Наприклад, стверджується, що громадяни мають відносно обмежене розуміння урядових і громадських справ, на якому вони можуть базувати свою оцінку. Таким чином, оцінки громадян можуть не відображати фактичні результати або послуги виголошені урядовими установами [155]. Посилаючись на своє дослідження про муніципальні контракти в окрузі Лос-Анджелес та експеримент з превентивного патрулювання в Канзас-Сіті, Стіпак [186] стверджував, що оцінка послуг громадянами не пов'язана статистично з рівнями виробітку послуг, на що вказують об'єктивні показники.

Аналогічно, оціночне дослідження надання поліцейських послуг в американському місті з використанням як об'єктивних, так і суб'єктивних показників дійшло висновку, що логічна гіпотеза про те, що рівні задоволеності громадян послугами відображають якість та кількість фактично наданих їм послуг, виявилася хибною. Навпаки, рівень задоволеності та рівень обслуговування виявляються абсолютно незалежними [153]. Крім того, стверджується, що відсутність статистичного зв'язку між суб'єктивними показниками та об'єктивними вихідними показниками виконання послуг обмежує корисність суб'єктивних заходів для політиків [155, с.128].

Однак, хоча деякі дослідження підтверджували відсутність взаємозв'язку між суб'єктивними та об'єктивними показниками, інші ранні дослідження виявили протилежний результат; тобто суб'єктивні показники, такі як оцінка громадян, тісно пов'язані з об'єктивними заходами [187, 88]. Наприклад, дані з 15 американських міст показали, що різні способи надання послуг у різних містах були точно відображені в оцінках ефективності громадян. В містах, де поліція мала широку і потенційно жорстоку тактику

патрулювання, жителі мали високий рівень скарг на переслідування та жорстокість поліції [187].

Подібним чином, дослідивши ставлення чорношкірих і білих громадян до шкіл, парків, поліції та сміттєвих служб у ряді великих американських міст, Шуман і Грюнберг [188] також дійшли висновку, що суб'єктивні оцінки послуг, зроблені громадянами, відображають фактичний стан надання муніципальних послуг. Остром [173] також виявив, що суб'єктивні показники сприйняття громадян відображають умови фактичного виробництва та продуктивності, які поліцейська служба забезпечувала в їхньому районі, і був переконаний, що «навіть якщо суб'єктивні дані не такі надійні, як об'єктивні дані, про які ми всі мріємо, дані опитувань для вимірювання продуктивності та впливу можуть бути надійнішими, ніж стверджують багато критиків» [173, с.698].

Окрім валідності, суб'єктивні показники в термінах оцінки громадян також критикуються за наявність концептуальних та методологічних обмежень [155]. З концептуальної точки зору, оцінки громадянами публічних послуг, що надаються певним МОВ, можуть являти собою «узагальнення» ставлення до влади в цілому. Наприклад, оцінка надання послуг конкретним МОВ може виявити дуже загальні орієнтації на місцеве самоврядування в цілому [155].

З методологічної точки зору стверджується, що на оцінку громадянами послуг, що надаються певним МОВ, можуть впливати змінні, відмінні від рівня та якості послуг, що надаються цим МОВ. Наприклад, дослідження показали, що певні демографічні характеристики можуть впливати на оцінку послуг громадянами [189; 190]. У той же час інші дослідження роблять висновок, що демографічні характеристики громадян мають обмежений вплив на те, як громадяни оцінюють якість публічних послуг, які вони отримують [191 – 193].

Нарешті, обговорюючи знання в сучасному публічному управлінні, Гесс та Адамс [194] вказують, що ідеї мислення соціального капіталу, які

проникають у публічне управління, вимагають, щоб публічні службовці застосовували «інтерактивний підхід навчання» для отримання знань. Це означає, що знання, необхідні для розробки публічної політики, більше не є привілеєм публічних органів. Різні місцеві громади та групи інтересів, що мають відношення до конкретних сфер політики, також є важливим джерелом знань, і ці знання мають бути інтегровані в процеси публічної політики. Цей аргумент, здається, не узгоджується з поглядами, зазначеними раніше, які припускають недоцільність опитувань громадян для вимірювання ефективності роботи державних установ, оскільки громадяни мають відносно обмежене розуміння уряду та громадськості справи, на яких ґрунтується їх оцінка. Навпаки, цей аргумент свідчить про те, що місцеві громади, які займаються певними сферами, швидше за все, розвиватимуть місцеві знання, що дозволить їм робити обґрунтовані судження, коли їх просять оцінити роботу публічних установ.

2.3. Задоволеність громадян якістю публічних послуг як суб'єктивний показник оцінювання інституціональної спроможності місцевих органів влади

Як зазначалося раніше, з'являється все більше аргументів на підтримку необхідності оцінювання діяльності МОВ з точки зору суб'єктивних показників, таких як якість послуг та задоволеність громадян, клієнтів, замовників, бенефіціарів або отримувачів послуг. Осборн і Геблер [195] перераховують десятки різних способів, за допомогою яких громадяни можуть оцінити або висловити свої занепокоєння щодо якості публічних послуг, що надаються МОВ, таких як фокус-групи, інтерв'ю з клієнтами та скриньки пропозицій. Однак опитування клієнтів або громадян для розуміння задоволеності клієнтів якістю надання публічних послуг видається найбільш популярним методом, який використовується для суб'єктивної оцінки інституціональної спроможності або ефективності державних установ [196;

197]. Тому в цьому розділі обговорюється ряд ключових концепцій, що стосуються якості послуг і того, як інституціональна спроможність МОВ може бути суб'єктивно виміряна шляхом опитування клієнтів, наскільки вони задоволені тим рівнем сервісу, який вони отримують від МОВ. Хоча ці концепції, можливо, прийшли з приватного сектору, більшість концепцій широко застосовуються і в публічному секторі.

Незважаючи на широку підтримку необхідності вимірювання ефективності діяльності організацій публічного сектору з точки зору задоволеності громадян якістю послуг, визначення якості вважається складним, оскільки якість важко піддається кількісній оцінці, а саме поняття якості вважається недосяжним і навантаженим цінностями [198; 199]. Тому Гастер [200] припускає, що навряд чи можливо мати узгоджене визначення якості, незважаючи на поширене прагнення поліпшити якість послуг МОВ. У виробничих галузях поняття якості визначається як надання безвідмовних товарів і послуг клієнтам або надання товарів і послуг, які відповідають специфікації або стандарту [200]. За словами Гріна [201], впровадження чартерів клієнтів та подібних до них у багатьох державних установах для покращення підзвітності та реагування МОВ було натхненне цим підходом до якості. Використовуючи цей підхід, можуть бути розроблені різні стандарти для оцінки діяльності різних типів установ. Будь-які продукти або послуги, які виходять за межі стандартів, не будуть класифікуватися як такі, що мають прийнятну якість [201, с.13].

Якість безглузда, якщо воно не відноситься до мети товару або послуги. Таким чином, якість також може бути визначена як придатність для використання за призначенням [200]. Хоча реальні цілі МОВ і те, хто має визначати цілі, іноді є дискусійними, це визначення якості було найбільш улюбленим серед політиків та аналітиків [201]. Після того, як цілі МОВ були сформульовані, про якість можна судити по тому, наскільки продукція або послуги МОВ відповідають заявленим цілям. Нарешті, найбільш часто використовуваним визначенням якості в сучасному житті є задоволення або

перевищення потреб і очікувань клієнтів, і тому про якість судять самі покупці [200, с.15].

Розуміння поняття якості, яке в основному черпається з виробничих галузей, недостатньо для визначення якості послуг в МОВ. Стверджується, що існує, принаймні, три характеристики послуг, які породжують труднощі у визначенні якості послуг [202]. По-перше, більшість послуг є нематеріальними; тобто вони є скоріше перформансами, ніж об'єктами [203]. Тому більшість послуг не можна оцінити, розрахувати, випробувати або перевірити заздалегідь, щоб забезпечити якість. По-друге, більшість послуг, особливо з високою трудомісткістю, не є однорідними. Отже, більшість послуг не можуть бути стандартизовані, оскільки майже неможливо гарантувати послідовність поведінки працівників, які надають послуги, яка може забезпечити однакову якість [204]. Нарешті, визначити якість послуг складно, оскільки виробництво і споживання багатьох послуг відбувається одночасно; тобто в момент надання послуги у взаємодії між клієнтом і контактною особою від організації [205].

Хоча загальноприйняте визначення якості послуг є складним частково через притаманний характер надання послуг, деякі вчені визначили розміри або детермінанти якості послуг, які можуть бути використані для вимірювання відносної якості будь-яких наданих послуг, хоча, знову ж таки, кількість вимірів варіюється від одного науковця до іншого. Наприклад, Лентініні [206] вказують, що існує три виміри якості послуг, які виробляються в результаті взаємодії між клієнтом і постачальником послуг: фізична якість, корпоративна якість, інтерактивна якість. Фізична якість стосується фізичних характеристик послуги, таких як обладнання або інструменти, що використовуються для надання послуг, тоді як корпоративна якість включає імідж і профіль МОВ. Інтерактивна якість, з іншого боку, впливає з взаємодії між контактними особами організації та клієнтів, а також між одними замовниками та іншими замовниками.

Хоча різні дослідники схильні розробляти різні списки вимірів якості послуг, виміри якості послуг, запропоновані Парасураманом [202] є, мабуть, найбільш цитованими. Однією з причин, чому виміри якості послуг, запропоновані цим вченим, були застосовані значною кількістю дослідників і практиків для оцінки задоволеності клієнтів якістю послуг як у приватних, так і в державних організаціях, полягає в тому, що ці п'ять вимірів дозволяють враховувати виміри якості послуг, запропоновані іншими дослідниками. Вони полягають у наступному:

А. Відчутність об'єкта (обладнання, інструменти, персонал та комунікаційні матеріали).

Б. Надійність. Можливість виконувати обіцяну послугу надійно і точно.

В. Чуйність. Готовність або готовність співробітників прийти на допомогу клієнтів і забезпечувати оперативне обслуговування.

Г. Забезпечення. Компетентність системи, а також знання та ввічливість співробітників та їх здатність забезпечити ввічливе та безпечне обслуговування.

Д. Співчуття. Доступність, легкість доступу та зусилля, докладені для розуміння та надання індивідуальної уваги до потреб клієнтів.

Виходячи з цих п'яти вимірів, Парасураман *та ін.* розробили інструмент SERVQUAL, який, на їхню думку, може бути використаний для оцінки якості послуг незалежно від типу послуги [207]. Інструмент SERVQUAL використовувався рядом дослідників для вимірювання якості різних послуг, що надаються як державними, так і приватними організаціями в усьому світі. Доннеллі *та ін.* [197, 16] стверджують, що «очевидний підхід» до оцінки рівня якості послуг полягає в тому, щоб запитати клієнтів, які отримують конкретну послугу. Це очевидно, тому що клієнти часто знаходяться в найкращому становищі, щоб робити судження про якість обслуговування. Це узгоджується з аргументом про місцеві знання, зазначеним раніше, який припускає, що місцеві громади, які беруть участь у

певній публічній політиці, до якої можуть належати ті, хто безпосередньо отримує публічні послуги, швидше за все, розвиватимуть знання, щоб робити добре обґрунтовані судження про роботу МОВ, що надають послуги. Тому не дивно, що опитування задоволеності клієнтів стають все більш популярними не тільки в приватному, але і в публічному секторі. Однак більшість опитувань задоволеності клієнтів використовують прості показники, засновані на ефективності, зосереджуючись лише на сприйнятті клієнтами надання послуг; тобто те, що клієнти думають про якість наданого сервісу [208]. Такого роду опитування задоволеності клієнтів рідко надають клієнтам будь-яку можливість висловити свої очікування щодо якості послуг [197].

Грунрос [209] вважає, що якість послуги залежить від двох змінних: очікуваний сервіс і сприйманий сервіс. Тому опитування задоволеності клієнтів повинні вимірювати як очікування клієнтів, так і сприйняття ними послуги. Під очікуванням обслуговування мається на увазі мислення або переконання індивіда щодо майбутнього виконання послуги, яке відображає очікувану продуктивність, яка може ґрунтуватися на минулому досвіді, сарафанному радіо та особистих потребах. З іншого боку, сприйняття послуги відноситься до сформованої думки індивіда про досвідчену послугу, яка, таким чином, базується на фактично наданих послугах [210]. Таким чином, різниця або розрив між очікуваннями клієнта до використання послуги і сприйняттям клієнта після фактичного використання послуги, за параметрами якості, відображає якість наданої послуги [202]. Схоже, що цей розрив між очікуваннями і сприйняттям послуги використовується багатьма дослідниками і практиками при вимірюванні суб'єктивного сприйняття якості послуг, що надаються державними та приватними організаціями [196].

Доннеллі *та ін.* [197] описують, чому вимірювання як очікувань, так і сприйняття клієнтів є більш вигідним, ніж вимірювання тільки сприйняття клієнтами при оцінці якості послуг, що надаються МОВ. Розуміючи очікування клієнтів, політики та менеджери постачальників послуг зможуть

зрозуміти, чи збігаються якісні характеристики та особливості обслуговування, які клієнти вважають важливими.

Іншими словами, включаючи питання про очікування клієнтів, опитування клієнтів не тільки дає інформацію про те, що клієнти думають про якість наданих послуг, але також може допомогти політикам і керівникам постачальників послуг визначити стратегії та обрати пріоритети для поліпшення якості послуг, які відповідають очікуванням клієнтів і збігаються з ними.

Стисло опишемо використані суб'єктивні або якісні показники, які відповідають на питання дослідження щодо інституціональної спроможності МОВ в цьому дослідженні та обговоримо те, чому в цьому дослідженні застосовується якісний підхід для відповідей на дослідницькі питання щодо внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на спроможність МОВ. Слід пояснити об'єкти, обрані для тематичних досліджень, які надають публічні послуги, використаний інструментарій та обмежень щодо його використання.

Це дослідження було проведено в Дніпрі, в якому до початку повномасштабної війни проживало приблизно 1 100 000 осіб. Місцева влада Дніпра надає досить різноманітний спектр публічних послуг, деякі з яких піддаються конкуренції з приватними постачальниками, а деякі – ні. Більшість наданих послуг безкоштовні, але за деякі послуги з користувачів стягується плата. У поточному дослідженні досліджується інституціональна спроможність чотирьох місцевих установ Дніпра з точки зору їхньої здатності надавати якісні послуги за оцінкою їхніх клієнтів. Цими установами були Дніпровська державна податкова інспекція, Відділення Ощадбанку м. Дніпра, Комунальне підприємство «Дніпроводоканал» Дніпровської міської ради та Відділ реєстрації актів цивільного стану Дніпровського районного управління юстиції (Табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Обрані установи, що надають публічні послуги

Установа	Відносини між клієнтом і установою	Підпорядкування
Дніпровська державна податкова інспекція	Платники податків	Структурний підрозділ ЦООВ
Відділення Ощадбанку м. Дніпра	Клієнтські	Національний банк
Комунальне підприємство "Дніпроводоканал" Дніпровської міської ради	Купівельні	ОМС
Відділ реєстрації актів цивільного стану Дніпровського районного управління юстиції	Регулювання	Структурний підрозділ ЦООВ

Ці місцеві органи (установи) влади були обрані по-перше, тому, що послуги, які надавали всі чотири організації, були традиційними. Таким чином, ці послуги не є новими делегованими функціями. Оскільки послуги надаються протягом десятиліть, передбачається, що установи мають досвід у наданні цих послуг, і якість послуг, що виконуються на момент збору даних, була найвищою якістю, яку установи були здатні надати. Іншими словами, окрім технічної причини недостатньої кількості часу для адекватної оцінки надання нових делегованих послуг, зосередившись на традиційних послугах місцевої влади, можна було б мінімізувати упередження, які могли виникнути з боку нових або недосвідчених агентств з надання послуг. Хоча можна стверджувати, що результати цього дослідження не можуть бути узагальнені для інших МОВ, результати дослідження все ще можуть бути використані для надання загальної картини інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні з точки зору їхньої здатності надавати якісні послуги своїм клієнтам.

По-друге, обрані організації також відрізняються за характером послуг, які вони надають, і характером відносин між ними та їхніми відповідними клієнтами. Наприклад, Дніпровська державна податкова інспекція в основному обслуговує людей, які сплачують податки. Шанд та Арнберг [211] вказують, що у відносинах з податковою службою таким чином, клієнти або

отримувачі послуг є платниками податків, які «мають чіткі зобов'язання, але очікують послуг або допомоги, які дозволять їм виконати свої зобов'язання».

Ощадбанк надає такі послуги, як депозити та кредитування або запозичення так само, як і будь-яка інша банківська установа. Більшість клієнтів Ощадбанку є пенсіонерами або публічними службовцями. Оскільки Ощадбанк конкурує з іншими банками та установами, що пропонують аналогічні послуги, клієнти або отримувачі послуг в Ощадбанку виступають споживачами, оскільки вони мають певний вибір серед різних постачальників банківських послуг. З іншого боку, клієнти або отримувачі послуг «Дніпроводоканалу», який є монополістом, виступають більше як покупці [211, с.17]. Як покупці, ці клієнти не отримують послугу, якщо не оплатять платіж. Наразі спостерігається масове відключення боржників від водопостачання. Іншими словами, клієнти «Дніпроводоканалу» відрізняються від платників податків тим, що у них немає обов'язку платити, якщо вони не користуються послугою.

Нарешті, РАГС є місцевим структурним підрозділом Міністерства юстиції України, відповідальним за реєстрацію та видачу свідоцтв про народження, смерть, шлюби, розлучення та усиновлення дітей у Дніпрі. Незважаючи на те, що РАГС здається монопольним, жителі Дніпра насправді можуть отримати ці послуги від ЦНАПу, аналогічного агентства в будь-якому іншому місті, або в електронному додатку «Дія» (деякі з них). Оскільки послуги, що надаються РАГСом, ґрунтуються на конкретних державних постановах, його клієнтів можна назвати регулятивами [211]. Вони мають юридичні зобов'язання, але все одно очікують ввічливих і швидких дій з боку регуляторів.

Цільовою аудиторією цього дослідження є всі платники податків, які мають справу з податковим управлінням, всі клієнти Ощадбанку та водоканалу, а також усі люди, які отримують послуги від РАГСу. Оскільки не було можливості охопити всю цільову сукупність, були відібрані вибірки кожної генеральної сукупності, випадковим чином.

Демографічні характеристики свідчать, що з 428 респондентів, які повернули анкети, 131 (30,6%) були жінками та 297 (69,4%) – чоловіками. Крім того, за сімейним станом 285 (66,6%) перебували у шлюбі та 143 (33,4%) — не перебували у шлюбі (див. рис. 2.4).

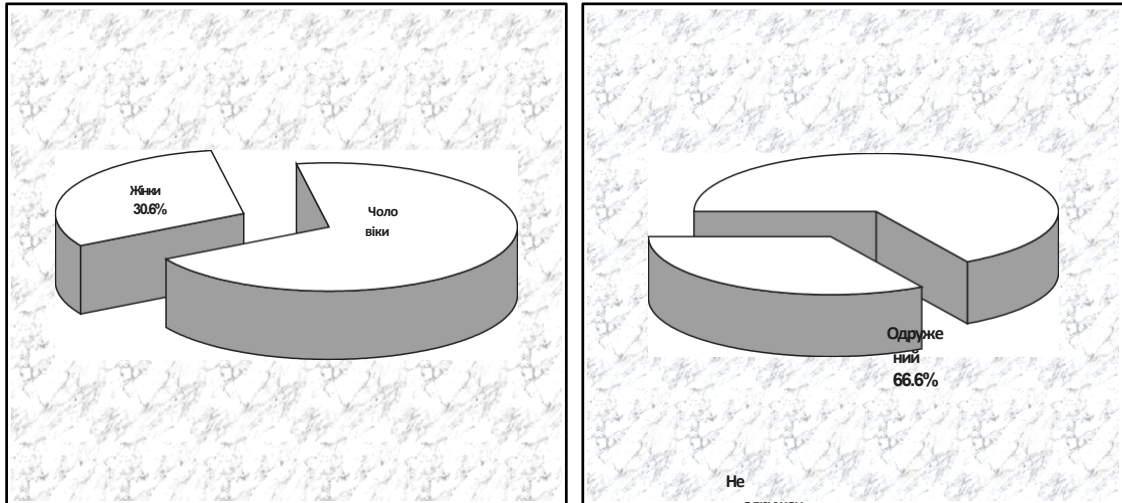


Рис. 2.4. Стать і сімейний стан респондентів

Наймолодшому респонденту, який взяв участь в опитуванні, було 16 років, а найстаршому – 77 років. Найбільше респондентів, тобто 320 (74,8%), були віком від 21 до 40 років, тоді як 66 (15,4%) респондентів були віком від 41 до 50 років. Лише незначна кількість, тобто 10 (2,3%) респондентів, були віком 61 рік і старші, а 32 (7,5%) респонденти були віком 20 років і молодше (див. рис. 2.5).

Респонденти, описані тут, брали участь в опитуванні задоволеності клієнтів, яке використовувалося для якісного вимірювання інституціональної спроможності МОВ в цьому дослідженні. Визнання різних демографічних характеристик респондентів є важливим, оскільки, як зазначалося в третьому розділі, попередні дослідження мали неоднозначні результати щодо впливу демографічних характеристик на спосіб, у який громадяни оцінюють якість публічних послуг, які вони отримують.

Інституціональна спроможність МОВ в цьому дослідженні визначається як здатність МОВ надавати якісні послуги, оцінені їхніми клієнтами. Інформація про оцінку клієнтами або отримувачами послуг якості

публічних послуг, що надаються чотирма місцевими установами, була отримана за допомогою анкет, адаптованих з інструменту SERVQUAL, а також шляхом коротких інтерв'ю. Інструмент SERVQUAL був визнаний відповідним для цього дослідження, оскільки дослідження, які проводилися Парасурамамом протягом понад 15 років, прийшли до висновку, що показники якості обслуговування, з яких був виготовлений інструмент, може бути використана для оцінки якості послуг незалежно від типу послуги [207].

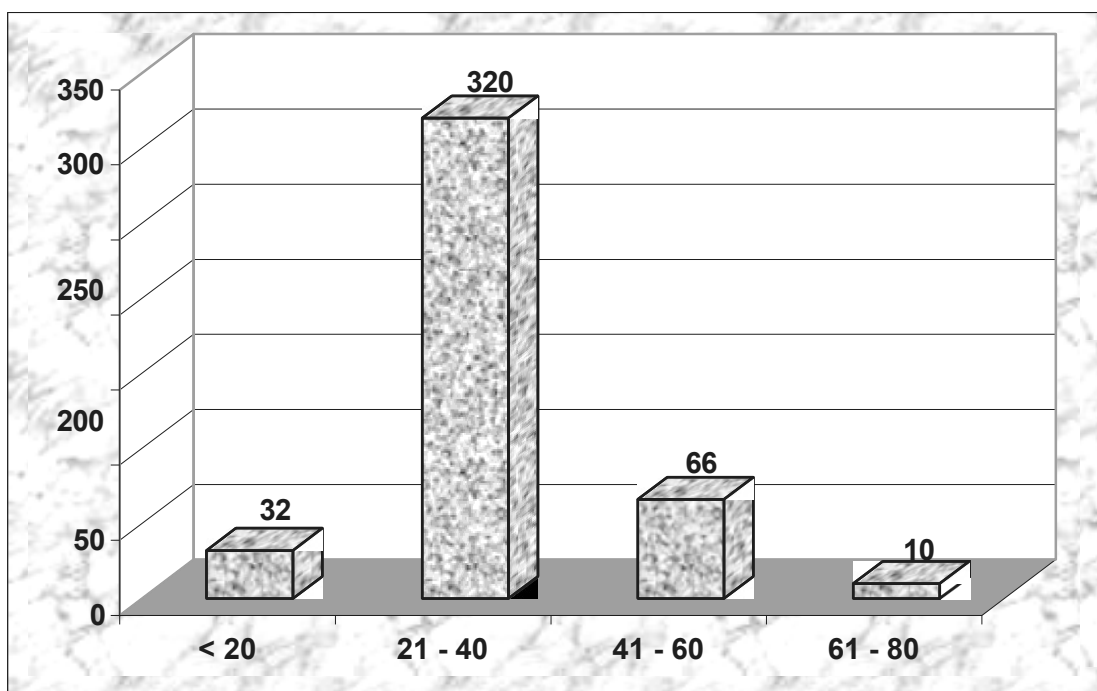


Рис. 2.5. Вік респондентів

Інструмент оцінює якість обслуговування шляхом вимірювання розриву між очікуваннями клієнтів і сприйняттям клієнтами якості послуг за п'ятьма параметрами якості обслуговування, як зазначено в табл. 2.5. В основу інструменту покладена теорія, що клієнти оцінюють надання послуг за такою формулою: сприйняття клієнтів має дорівнювати або перевершувати очікування клієнтів. Таким чином, негативний показник розриву між очікуваннями та сприйняттям клієнтів означає, що установи не мають можливості надавати якісні послуги так, як очікували їхні клієнти. З іншого боку, позитивний показник розриву означає, що установи мають

можливість надавати якісні послуги так, як очікують їхні клієнти. Чим вищий негативний показник розриву, тим нижча інституціональна спроможність. Чим вищий показник позитивного розриву, тим краща інституціональна спроможність. Цей інструмент також ґрунтується на припущенні, що отримувачі послуг здатні сформулювати як свої очікування щодо загальних характеристик і детермінант якісного обслуговування, так і своє сприйняття фактичної та поточної якості послуг для конкретного постачальника послуг [210].

Таблиця 2.5

Виміряні параметри якості обслуговування]

Вимір	Визначення
Відчутний	Зовнішній вигляд фізичних споруд, обладнання, особового складу, а також матеріали зв'язку
Надійність	Можливість надійно та точно виконувати обіцянки
Чуйність	Готовність допомогти клієнтам і забезпечити оперативне обслуговування
Впевненість	Знання та ввічливість співробітників та їх здібностей, щоб висловити довіру та впевненість
Співчуття	Турботлива, індивідуальна увага, яку організація надає своїм клієнтам

Кожен з п'яти параметрів якості оцінювався за допомогою двох наборів анкети з 22 тверджень з використанням семибальної шкали Лайкерта. Перший блок опитувальників вимірював очікування клієнтів, тоді як другий набір вимірював сприйняття клієнтами. Як видно з табл. 2.6, було чотири твердження для матеріальних показників, параметрів реагування та впевненості, а також п'ять тверджень для параметрів надійності та емпатії.

Таблиця 2.6

Заяви анкети, що стосуються кожного параметру виміру

Вимір	Заява
-------	-------

Відчутність	Наявність сучасного обладнання Візуально привабливі фізичні можливості Охайний вигляд співробітників Наявність чітких, легких для сприйняття письмових матеріалів
Надійність	Щира зацікавленість у вирішенні проблеми клієнта Правильне виконання послуги з першого разу Надання послуги в обіцяний час Наполягання на безпомилкових записах
Чуйність	Інформування про те, коли буде виконана послуга Надання оперативного обслуговування Готовність допомогти клієнтам Готовність відповісти
Страхування	Вселення довіри та впевненості Відчуття безпеки під час транзакцій Незмінна ввічливість Володіння знаннями для відповідей на запитання
Співчуття	Індивідуальна увага до клієнтів Зручний графік роботи Дбайливе ставлення до клієнтів Турбота про інтереси клієнтів Розуміння конкретних потреб клієнтів

Необхідно визнати ряд обмежень при проведенні даного дослідження. Одне з безпосередніх обмежень виникло через обмежений характер кейс-стаді, в якому було обрано лише чотири установи як кейс досліджень. Ми не могли провести більш масштабне дослідження через обмеження, пов'язані з питаннями безпеки під час повномасштабної війни. Однак, як згадувалося вище, зазначені установи були обрані тому, що вони надавали послуги протягом десятиліть, і тому, ймовірно, якість послуг, що надаються на момент збору даних, була найвищою якістю, яку ці установи були здатні надати. Що стосується збору даних для оцінки потенціалу установ, то кількість розданих анкет була відносно невеликою в порівнянні із загальною кількістю клієнтів, які обслуговувалися цими установами. Ці групи клієнтів можуть претендувати на те, що вони не є репрезентативними для всіх клієнтів у кожній установі. Хоча ці групи клієнтів і не є репрезентативними, можна стверджувати, що вони представляють орієнтовну вибірку поглядів, які можуть бути отримані від отримувачів послуг в цілому.

Крім того, спроможність установ оцінювалася лише за суб'єктивними показниками, тобто сприйняття клієнтами або отримувачами послуг якості

сервісу, який вони отримали від установ. Однак, як зазначалося вище, суб'єктивні показники, такі як сприйняття клієнтами якості послуг, мають філософське, управлінське та практичне значення, оскільки зростає тиск на більш демократичні МОВ, більш відповідальних публічних службовців та надання публічних послуг, а також на краще розуміння різних потреб, думок та уподобань різних отримувачів послуг.

У дослідженні не було досліджено всебічно всі детермінанти, які мають значення для інституціональної спроможності. Однак, незважаючи на те, що ми не досліджували усі детермінанти і вивчаємо лише чотири установи, результати дослідження все одно дадуть загальне уявлення про спроможність МОВ в Україні та дозволять ідентифікувати фактори, які впливають на їхню здатність надавати послуги населенню.

Незважаючи на обмеження цього підходу, згадані раніше, результати чітко свідчать про вплив підзвітності, конкуренції, організаційних і людських аспектів на інституціональну спроможність МОВ.

Як зазначалося вище, інституціональна спроможність МОВ в цьому дослідженні вимірюється з точки зору спроможності кожного МОВ/установи надавати якісні послуги відповідно до очікувань їхніх потенційних клієнтів. Місткість вимірюється розривом між очікуваннями та сприйняттям клієнтів за п'ятьма параметрами якості послуг. Ці виміри, разом із кількістю тверджень у відповідних до них анкетах, є такими: відчутність (чотири запитання), надійність (п'ять запитань), відповідь (чотири запитання), впевненість (чотири запитання) та емпатія (п'ять запитань).

Щоб отримати середні бали як очікувань, так і сприйняття клієнтів у чотирьох установах, дані з 428 повернутих анкет були проаналізовані за допомогою Статистичного пакету соціальних наук (SPSS) версії 10.05. У кожній установі бали очікувань кожного респондента, що стосуються кожного параметра, були додані, а потім розділені на кількість тверджень, щоб отримати середню оцінку для кожного респондента. Потім ці цифри були додані та розділені на кількість респондентів, щоб отримати середні

бали очікування. Цей же метод був використаний для отримання середніх балів сприйняття. Бали GAP були отримані шляхом вирахування балів очікування з оцінок сприйняття в кожному відповідному вимірі, тоді як загальні бали для очікувань, сприйняття та GAP були знайдені шляхом додавання середніх балів для кожного виміру та поділу на кількість вимірів (див. Табл. 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 та 2.11).

У табл. 2.7 показані бали в п'яти вимірах і розрив між очікуваннями клієнтів і сприйняттям якості послуг в Податковій інспекції. З таблиці 2.7 видно, що загальний показник GAP для Податкової інспекції становить $-0,76$, що означає, що якість надання послуг у цьому офісі не відповідала якості, яку очікували її клієнти. З п'яти вимірів найнижчий бал ($-1,06$) отримали матеріальні об'єкти, які стосуються фізичних засобів, обладнання, персоналу та комунікаційних матеріалів. Цей результат підтверджується якісними даними, зібраними за допомогою інтерв'ю з респондентами.

Таблиця 2.7

Очікування та сприйняття респондентами якості послуг Податкової інспекції
(n=121)

Вимір	Очікування	Сприйняття	Оцінка GAP
Відчутність	6.08	5.02	- 1.06
Надійність	5.81	4.93	- 0.88
Чуйність	6.04	5.39	- 0.66
Страхування	6.13	5.51	- 0.62
Співчуття	5.85	5.27	- 0.58
Всього набрано	5.98	5.22	- 0.76

Клієнти Податкової інспекції також поставили низьку оцінку ($-0,88$) за показником надійності, який стосується здатності агентства надійно та точно виконувати свої обіцянки. З 47 опитаних респондентів 35 (74,47%) зазначили, що більшість послуг, про які просили клієнти, не були виконані вчасно, або що своєчасність можна було б покращити. Показники реакції ($-0,66$),

впевненості (-0,62) та емпатії (-0,58) Податкової інспекції, також були не дуже високими. За словами респондентів, швидкість реагування працівників була різною. Респонденти також зазначили, що співробітники іноді по-різному ставляться до клієнтів, наприклад, гірше ставляться до молодших, ніж до старших. Нарешті, хоча кілька респондентів вказали, що деяким співробітникам не можна довіряти, більшість опитаних респондентів вважають, що працівники Податкової інспекції заслуговують на довіру.

Серед чотирьох досліджених установ лише Ощадбанк забезпечив якість послуг на очікуваному клієнтами рівні (оцінка Total GAP 0,01). Як видно з табл. 2.8, з п'яти вимірів лише у сфері матеріальних активів Ощадбанк не зміг задовольнити очікування клієнтів (-0,16). Цей провал багато в чому пов'язаний з недоступністю отримання послуг під час відключень світла та/або повітряних тривог.

Таблиця 2.8

Очікування та сприйняття респондентами якості банківського сервісу (n=102)

Вимір	Очікування	Сприйняття	Оцінка GAP
Відчутність	5.98	5.82	-0.16
Надійність	5.95	5.96	0.01
Чуйність	5.98	6.00	0.02
Страховання	5.96	6.00	0.04
Співчуття	5.89	6.00	0.11
Всього набрано	5.95	5.96	0.01

Серед чотирьох вимірів, які отримали позитивні оцінки, вимір емпатії отримав найвищу оцінку (0,11).

Серед чотирьох досліджених «Дніпроводоканал» отримав найнижчий загальний бал GAP – -0,96 (див. Табл. 2.9). Такий низький бал вказує на те, що серед чотирьох установ «Дніпроводоканал» мав найнижчу інституціональну спроможність і найменше зміг задовольнити очікування клієнтів. Серед п'яти вимірів найнижчий бал отримали матеріальні об'єкти (-

1,10). Наступні коментарі респондентів ілюструють, «Дніпроводоканал» отримав такий низький бал у вимірі матеріальних благ.

«Установка споруд до будинків – це не те, чого очікують клієнти. Матеріально-технічна база «Дніпроводоканалу» потребує вдосконалення, адже очікування клієнтів постійно зростають. Через те, що вода до наших будинків доходить іноді каламутна, можна сказати, що зручностей «Дніпроводоканалу» не вистачає» – (Респонденти 4,8,10,14,18).

Таблиця 2.9

Очікування та сприйняття респондентами якості послуг «Дніпроводоканалу»
(n=104)

Вимір	Очікування	Сприйняття	Оцінка GAP
Відчутність	6.06	4.95	-1.11
Надійність	6.12	5.11	-1.01
Чуйність	6.14	5.23	-0.91
Страхування	6.20	5.27	-0.93
Співчуття	6.09	5.23	-0.86
Всього набрано	6.12	5.16	-0.96

Ще один аспект виміру надійності, який респонденти вважають недостатнім. «Компанія недостатньо забезпечує нашу потребу в чистій воді. Іноді у мене вода тече лише після 23 години ночі. Останнім часом я рідко отримую воду. Як клієнт, я дуже розчарований, тому що очікую, що вода буде постійно щодня, але цього не відбувається». (Респонденти 1,2,4,9,11).

Хоча багато опитаних респондентів оцінили ставлення співробітників і те, як вони спілкуються з клієнтами як задовільні, оцінка за параметром реагування для «Дніпроводоканалу» також була низькою (-0,91). На цей низький показник, швидше за все, вплинув той факт, що клієнти також скаржилися на повільність компанії у реагуванні на скарги клієнтів.

У табл. 2.10 показані оцінки і розрив між очікуваннями клієнтів і сприйняттям якості послуг в РАГСі. Наприклад, з табл. 2.10 видно, що

загальний бал GAP для РАГСу становив -0,44, що означає, що це агентство не змогло виправдати очікування своїх клієнтів. Однак серед чотирьох установ, у яких показники якості послуг були нижчими за очікування клієнтів, найвищий бал отримав РАГС.

Таблиця 2.10

Очікування та сприйняття респондентами якості послуг РАГСу (n=101)

Вимір	Очікування	Сприйняття	Оцінка GAP
Відчутність	5.65	5.08	-0.56
Надійність	5.97	5.52	-0.45
Чуйність	6.08	5.64	-0.44
Страхування	6.01	5.61	-0.40
Співчуття	5.83	5.50	-0.33
Всього набрано	5.91	5.47	-0.44

Як і в інших установах у цьому дослідженні, вимір матеріальних активів у цій організації отримав найнижчий бал (-0,56). Разом з тим, скарги, пов'язані з матеріальними речами, які висловлювали респонденти в інтерв'ю, в основному стосувалися «відсутності комфортабельного залу очікування та спеціальної стійки для прийому та повернення клієнтами своїх анкет, а також обмеженого паркувального місця» (респонденти 3, 20, 31, 38, 43).

До позитиву, РАГС був обладнаний інформаційним стендом, на якому детально описувалися всі вимоги та вартість послуг, які пропонує установа. Існування інформаційної дошки і банера як засобу комунікації між офісом та його клієнтами не тільки підвищили обізнаність клієнтів про свої права та обов'язки у відносинах з організацією, але й вплинули на очікування та сприйняття клієнтами якості послуг. Обіцянки, дані організацією за допомогою будь-якої комунікації, підвищують очікування клієнтів, і саме за цими обіцянками клієнти оцінюють якість обслуговування. Невідповідність між тим, що обіцяно, і тим, що фактично виконується, згубно позначиться на сприйнятті клієнтами якості послуг [29, с. 43]. Тому, хоча якість послуг в

цьому офісі краща, ніж в будь-якому іншому органі влади, оскільки якість послуг не відповідала рівню, зазначеному на інформаційному стенді та банері, клієнти РАГСу були незадоволені якістю отриманого сервісу. Оцінки за параметрами реагування (-0,44) та надійності (-0,45) цієї установи були відносно низькими, другим і третім найгіршими показниками після виміру матеріальних активів. Нижче наводимо деякі зауваження респондентів щодо штучного реагування працівників РАГСу.

Незважаючи на те, що він все ще не в змозі виправдати очікування клієнтів, вимір впевненості РАГСу (який стосується знань та здатності співробітників виконувати свої завдання) та вимір емпатії (який асоціюється з турботою та увагою, яку організація надає своїм клієнтам) були оцінені краще, ніж інші виміри, на -0,39 та -0,33 відповідно. Більшість респондентів погодилися з тим, що комунікативні навички співробітників були хорошими і вони були здатні виконувати поставлені перед ними завдання.

Відносно високі бали за параметрами впевненості та емпатії, ймовірно, є результатом того, що характер завдань у РАГСу є рутинним і монотонним і не потребує спеціальних навичок.

Вище було представлено інституціональну спроможність кожної з чотирьох досліджуваних установ місцевого самоврядування, яка вимірюється за допомогою розриву між оцінками очікувань та сприйняття у п'яти різних вимірах, а також загальними оцінками GAP. Табл. 2.11 показує різні оцінки та розрив між очікуваннями та сприйняттям клієнтів, якщо врахувати всі 428 респондентів.

Якщо ці оцінки можна розглядати як думку опитаних щодо інституціональної спроможності МОВ, то можна зробити висновок, що інституціональна спроможність досліджених структур в цілому є недостатньою.

Таблиця 2.11

Усі очікування та сприйняття респондентами якості послуг чотирьох
місцевих органів влади (n=428)

Вимір	Очікування	Сприйняття	Оцінка GAP
Відчутність	5.95	5.21	-0.74
Надійність	5.95	5.36	-0.60
Чуйність	6.06	5.55	-0.50
Стракування	6.08	5.59	-0.49
Співчуття	5.91	5.49	-0.43
Всього набрано	5.99	5.44	-0.55

Вимір матеріальних активів незмінно отримував найнижчий бал (-0,74), за ним йшли надійність (-0,60), швидкість реагування (-0,50), впевненість (-0,49) та співпереживання (-0,43).

Висновки до розділу 2

1. У цьому розділі розглядаються концепції, пов'язані з інституціональною спроможністю або ефективністю організації, а також те, як оцінюється інституціональна спроможність у публічному секторі. Об'єктивні заходи з показниками ефективності, результативності, економічності та продуктивності традиційно використовуються для вимірювання інституціональної спроможності МОВ. Об'єктивні заходи користуються популярністю серед багатьох публічних службовців, оскільки вони створюють ілюзію точності вимірювання, а також орієнтуються на ціну і кількість наданих послуг. Однак об'єктивні індикатори були піддані критиці за те, що вони не можуть виміряти аспекти надання послуг, які є важливими для громадськості, такі як вплив, рівність та справедливість. Крім того, об'єктивні заходи критикують за нездатність оцінити реакцію як публічних службовців, так і МОВ, що надають послуги.

2. Незважаючи на певну критику, особливо на ранніх етапах впровадження через недостатню обґрунтованість, зростає потреба у включенні суб'єктивних показників, таких як задоволеність громадян, при оцінці інституціональної спроможності МОВ. Окрім філософських аргументів, таких як потреба в більш демократичній владі та більш відповідальних публічних службовцях і наданні публічних послуг, існують також управлінські та практичні вигоди, які можна отримати від використання суб'єктивних заходів при оцінці інституціональної спроможності МОВ. Ці переваги включають розуміння різних потреб, думок та вподобань різних отримувачів послуг, які можуть бути використані МОВ для вдосконалення своєї існуючої політики або для перегляду того, чи зміни, внесені щодо конкретних питань, програм, політик та пріоритетів, дали бажані результати.

3.Протягом останніх 30 років для суб'єктивного вимірювання інституціональної спроможності МОВ широко використовуються опитування задоволеності громадян якістю надання публічних послуг. Використання опитування задоволеності громадян для вимірювання інституціональної спроможності МОВ, оскільки, як зазначалося раніше, громадяни як отримувачі послуг є найкращими судьями щодо рівня якості послуг, а громадяни, швидше за все, розвинули знання, щоб робити обґрунтовані судження про діяльність МОВ, які надають послуги.

4. Цей розділ показав, що інституціональна спроможність МОВ загалом є недостатньою з точки зору їхньої здатності надавати якісні послуги, за оцінкою їхніх клієнтів. Цей висновок підтверджується не лише оцінками GAP, а й коментарями респондентів під час інтерв'ю. З чотирьох досліджених агентств лише Ощадбанк мав позитивний загальний бал GAP (0,01), що означає, що якість послуг, які надає ця установа, є такою ж, як і якість послуг, які очікують його клієнти. У цьому розділі представлені дані про відносну інституціональну спроможність МОВ у конкретних прикладах. У наступному розділі буде проаналізовано ступінь підзвітності, конкуренцію, а також організаційні та людські ресурси в МОВ, щоб визначити, чи мають ці фактори будь-який вплив на інституціональну спроможність цих місцевих публічних установ.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

3.1. Управління розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади

Як обговорювалося у першому розділі, окрім оцінки інституціональної спроможності МОВ, це дослідження також систематично досліджує фактори в межах п'яти вимірів, які впливають на спроможність цих інституцій. Одним із факторів в інституційному контексті публічного сектору є структура та ступінь формального та неформального впливу, який впливає на функціонування державних інституцій. У цьому дослідженні визначено формальний і неформальний вплив як відносний ступінь підзвітності. Таким чином, у дослідженні досліджується взаємозв'язок між відносним ступенем підзвітності та спроможністю МОВ.

У цьому розділі аналізується відносний ступінь як бюрократичної, так і політичної підзвітності, з якою стикаються досліджені інституції, щоб з'ясувати, чи існує різний ступінь підзвітності, що має місце в установах, які працюють задовільно і незадовільно. Тут бюрократична підзвітність визначається як ступінь контролю, який міський голова здійснює як найвища бюрократична фігура, щоб впливати на рішення, прийняті інституціями в тематичних дослідженнях, тоді як політична відповідальність визначається як ступінь контролю місцевої ради, який здійснюється з метою впливу на рішення, що приймаються МОВ.

Спочатку коротко пояснимо концепцію підзвітності та те, як цей фактор теоретично пов'язаний з організаційною спроможністю або ефективністю в публічному секторі.

У демократичній політичній системі підзвітність вважається важливою рисою публічного сектору, оскільки без підзвітності державна бюрократія втрачає свою публічну легітимність і може почати функціонувати як приватна організація, яка діє на задоволення власних інтересів. Іншими словами, вважається, що публічна підзвітність є важливою характеристикою, що відрізняє публічний сектор від приватного [210 с. 265]. Також стверджується, що існування підзвітності в публічному секторі важливе не лише для запобігання зловживанню публічними посадовими особами та установами своєї примусової влади, але й для забезпечення того, щоб вони були змушені діяти відповідно до очікувань широкої громадськості [210, с. 241]. Що стосується спроможності державних установ, багато вчених вважають, що підзвітність сприяє здатності публічних установ надавати послуги, ефективніше та ефективніше використовувати державні ресурси, а також реагувати на справи своїх клієнтів [210 – 215].

Незважаючи на свою важливу роль, саме поняття підзвітності було по-різному визначено науковцями та практиками публічного управління, ймовірно, тому, що підзвітність схожа на електроенергію; тобто «важко піддається визначенню, але володіє якостями, які роблять його присутність у системі відразу виявленою» [216]. Наприклад, підзвітність можна визначити просто як процес, за допомогою якого особа або установа, або група людей чи установ можуть бути притягнуті до відповідальності за свою поведінку або діяльність [217; 218], тоді інші [219; 220] підходять до підзвітності з юридичної точки зору і визначають її як юридичну відповідальність або зобов'язання давати причини своєї поведінки, особливо щодо грошових справ. Однак стверджується, що це конвенційне та юридичне значення підзвітності, яке робить акцент на законності адміністративних заходів, більше не застосовується, оскільки широка громадськість не сприймає, що підзвітність публічних посадових осіб та публічних органів обмежується лише законністю дій. Таким чином, поняття підзвітності в публічному секторі слід визначити більш комплексно як «методи, за допомогою яких

орган влади або публічний службовець виконує свої обов'язки, а також процес, за допомогою якого цей орган виконує свої обов'язки або публічний службовець зобов'язаний відповідати за санкцію» [221].

Виходячи з цього більш широкого визначення підзвітності, стверджується, що поняття підзвітності в публічному управлінні повинно включати не менше п'яти механізмів підзвітності; тобто організаційні чи адміністративні, юридичні, професійні, політичні та моральні [221, с.5-7]. Організаційна або адміністративна підзвітність відноситься до ієрархічного характеру організації, коли дії персоналу нижчого рівня в організації контролюються персоналом вищого рівня. Персонал вищого рівня доставляє накази персоналу нижчого рівня, тоді як персонал нижчого рівня надає звіти персоналу вищого рівня. Існування організаційної або адміністративної підзвітності, яку Корбетт [222] називає висхідною підзвітністю, дозволяє клієнтам або отримувачам послуг звертатися до чиновників вищого рівня в організації, якщо вони незадоволені послугами, які вони отримують від персоналу нижчого рівня. Іншими словами, існування організаційної чи адміністративної підзвітності може змусити персонал на прийомі громадян у державних установах служити людям якнайкраще. Це також може запобігти зловживанню персоналом своєю владою, оскільки ці співробітники знають, що люди, яких вони обслуговують, можуть повідомляти про всі свої дії своїм керівникам.

Юридична відповідальність пов'язана з існуванням істотних правових механізмів або спеціально розроблених законів, які можуть бути використані громадськістю для оскарження політики, адміністративних рішень, а також поведінки, прийнятої окремими посадовими особами або інституціями. Концепція юридичної підзвітності виникає у зв'язку зі зростаючою взаємодією між громадськістю та публічними службовцями та інституціями, а також «дисфункціональним впливом секретності та анонімності в органах влади на ефективність та результативність послуг» [223]. Згідно з Мухопадх'яєм [224], юридична відповідальність чітко спостерігається, коли

посадовець або інституція повинні представити необхідні деталі та надати задовільні пояснення політики та поведінки в суді. Таким чином, наявність юридичної відповідальності може перешкодити публічним службовцям та інституціям від так званого невиконання та надмірного виконання.

Згідно з концепцією політичної відповідальності, публічні службовці та інституції підзвітні в першу чергу політичній виконавчій владі. Політична відповідальність визнає «владу політичної влади регулювати, встановлювати пріоритети, перерозподіляти ресурси та забезпечувати виконання наказів» [221]. Іншими словами, наявність політичної відповідальності в публічному секторі може змусити публічних службовців та інституції впроваджувати програми та політику, які були встановлені політичною виконавчою владою, а також перешкоджати їм виконувати програми та політику, що виходять за межі того, що політична виконавча влада дозволила їм здійснювати. Однак Мухопадх'яй [224] стверджує, що публічні посадові особи та інституції не можуть бути політично підзвітними, якщо народ не здатний критикувати політичних акторів, перед якими підзвітні публічні службовці та інституції. Як юридична, так і політична відповідальність відповідають категорії зовнішньої підзвітності Корбетта, яку він називає обов'язком публічних службовців та інституцій інформувати, обговорювати з громадськістю поза організаціями та реагувати на неї [22]. Однак надання інформації громадськості про урядовий план будівництва нової площі, інтерв'ю журналістам або створення офісу омбудсмена також включені у визначення зовнішньої підзвітності [212, с. 208].

Хоча ця концепція є більш актуальною в приватному секторі, існування професійної підзвітності в публічному секторі відбулося тому, що для надання публічних послуг потрібно все більше і більше фахівців. При наданні публічних послуг громадськість очікує, що ці фахівці, такі як лікарі та інженери, керуватимуться своїми професійними нормами та діятимуть від імені та в інтересах громадськості та піддаватимуться критиці, якщо вони не можуть виконувати свої функції. Поняття та практика професійної

відповідальності відрізняються в різних професіях, оскільки критерії використовуються, коли публічні посадові особи або установи діють поза межами того, що їм дозволено законами. На визначення професійної відповідальності значною мірою впливають професійні норми, затверджені та застосовані в кожній професії [213; 214; 221]. Тим не менш, існування професійної відповідальності в приватному та публічному секторах може гарантувати, що професійні працівники або практики можуть отримати професійні санкції, якщо їхня поведінка є посадовим злочином.

Концепція моральної відповідальності ґрунтується на переконанні, що всі дії публічних посадових осіб та установ повинні відповідати соціальним нормам та поведінці, визнаним громадськістю [221, с.7]. Вважається, що за умови всебічного розвитку та інтерналізації окремими публічними службовцями моральна відповідальність може стати ефективним захистом від посадових злочинів. Це пов'язано з тим, що він може забезпечити спосіб запобігання, а не виправлення адміністративних злочинів [224]. Як професійна, так і моральна відповідальність, описані раніше, відповідають категорії внутрішньої відповідальності Корбетта, в якій передбачається, що етичні цінності та професійні стандарти стають мірилами ступеня підзвітності публічних службовців та установ [222]. Тобто, підзвітність у публічному секторі можна розглядати з точки зору відповідальності та зобов'язань публічних службовців та організацій перед громадськістю у виконанні своїх функцій. Ці обов'язки або зобов'язання можуть ґрунтуватися на офіційних законах, правилах і положеннях, професійному кодексі поведінки або неформальних особистих цінностях, поведінці, етиці та переконаннях.

Нарешті, підзвітність також важлива у зв'язку з діяльністю організацій публічного сектору. Стверджується, що чим більш підзвітною є громадська організація, тим кращою буде її діяльність, оскільки підзвітність у публічному секторі сприяє ефективному використанню державних ресурсів і

запобігає невиконання обов'язків публічними службовцями та установами від зловживань, посадових злочинів та надмірних дій [224, с. 474].

В епоху, коли уряди в усьому світі піддаються жорсткій критиці, нерідко можна почути, як широкі верстви громадськості, а також практики публічного управління та науковці зазначають, що урядовці та інституції не реагують і не підзвітні. Хоча це твердження може означати різні речі для різних критиків, деякі критики можуть бути не в змозі сформулювати, що вони мають на увазі під невідповідним або непідзвітним публічним органом. Тому важливо мати якийсь метод вимірювання, за допомогою якого можна оцінити підзвітність бюрократії та заяви про nereагування та непідзвітність окремих публічних органів.

Ромзек та Дубнік [225] стверджують, що є два критичні фактори, які формують підзвітність МОВ. По-перше, це існування авторитетного суб'єкта, всередині або поза публічними органами, для визначення та контролю очікувань. Адміністративна, бюрократична або організаційна підзвітність, описана в попередньому розділі, забезпечується внутрішніми авторитетними суб'єктами, такі як керівники або менеджери в організації, які визначають і контролюють дії своїх підлеглих. З іншого боку, юридичну та політичну підзвітність створюють зовнішні авторитетні суб'єкти, такі як політичні діячі в парламенті, які здійснюють моніторинг та контроль за поведінкою публічних органів та публічних службовців. Другим важливим фактором, що формує підзвітність державних організацій, є ступінь контролю різних внутрішніх та зовнішніх акторів над рішеннями та діяльністю інституцій. Слабший контроль дозволяє інституції здійснювати дискреційні повноваження щодо рішень та діяльності і призводить до слабкої підзвітності. Сильніший контроль звужує дискрецію інституції та призводить до посилення підзвітності.

Аргумент Ромжека та Дубніка щодо двох критичних факторів, що формують підзвітність громадських організацій, вважається актуальним, оскільки обидва фактори чітко визначені в цьому дослідженні. Перший

запропонований критичний фактор (існування авторитетних суб'єктів) відносно легко виміряти простим способом виявлення наявності внутрішніх та зовнішніх органів влади, які здатні контролювати публічні органи. Міського голову (голову громади) можна розглядати як одного з внутрішніх авторитетних суб'єктів, що, як зазначалося раніше, є одним із найважливіших чинників формування підзвітності МОВ. Згідно «Про правовий режим воєнного стану» [226], Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 № 687/2022 [227] утворено обласні і районні державні адміністрації. Отже, Голову військової адміністрації в умовах воєнного стану можна розглядати і як ще одного внутрішнього авторитетного суб'єкта. До зовнішніх авторитетних суб'єктів належать Центральні органи виконавчої влади, Офіс Президента України, Верховна Рада України.

Отже, перший критичний фактор, що визначає ступінь підзвітності в МОВ, тобто наявність авторитетних суб'єктів всередині та поза МОВ для визначення та контролю рішень і політик цих МОВ, був виконаний щодо організацій, що беруть участь у цьому дослідженні. Внутрішніми органами влади є мер, рада, військові адміністрації. а зовнішніми органами влади - ДПРД.

Другим важливим фактором, що формує підзвітність державних організацій, є ступінь контролю різних внутрішніх та зовнішніх акторів над рішеннями та діяльністю інституцій. Хоча цей другий критичний фактор важче виміряти, є два виміри або компоненти, які зазвичай використовуються для оцінки ступеня контролю владних суб'єктів над будь-якою державною установою. Ці два виміри, які застосовуються в цьому дослідженні, – це сила авторитетних суб'єктів впливати на інституцію та якість системи комунікації між авторитетними акторами та інституцією [225]. Стратегії, що використовуються для вимірювання цих двох параметрів, а також застосування цих стратегій для оцінки відносного ступеня підзвітності в тематичних дослідженнях, пояснюються далі.

Першим виміром, який використовується для оцінки ступеня контролю владних суб'єктів, які значною мірою формують підзвітність МОВ, є сила впливу на владні структури. Для оцінки сили впливу на голів громад доцільно використовувати ряд стратегій з метою аналізу моделей взаємодії між цими авторитетними суб'єктами та інституціями, щоб з'ясувати, хто бере участь у процесах прийняття рішень і чиї погляди найбільше відповідали результату процесу у випадку, якщо бажання та цілі цих авторитетних суб'єктів та інституцій є неоднаковими. Грунтуючись на цих взаємодіях між авторитетними суб'єктами та інституціями, О'Лафлін [228, с. 283] стверджує, що більша відвідуваність та інтенсивність участі цих авторитетних структур вказували б принаймні на потенціал впливу. Крім того, чим більша частота, з якою фактичні рішення відповідали бажанням і цілям цих авторитетних суб'єктів, тим більша ймовірність того, що вплив був здійснений. З іншого боку, значні розбіжності між політичними цілями авторитетних суб'єктів та політикою відомств були, можливо, обґрунтованим свідченням відсутності впливу авторитетних суб'єктів на політику. По-друге, також було проаналізовано частоту, з якою міський голова, ВР та ДНР використовували санкції чи стимули для впливу на органи влади у процесах прийняття рішень. О'Лафлін [228] стверджує, що часте та ефективне використання санкцій та стимулів з боку авторитетних структур для приведення інституцій у відповідність до їхніх ідей є ознакою міцних відносин підзвітності.

Голова громади, рада та військова адміністрація можуть суттєво впливати на рішення інституцій без безпосередньої участі в офіційних нарадах з прийняття рішень. Наприклад, інституції можуть передбачати погляди авторитетних суб'єктів, їх можливі реакції на різні альтернативні політичні рішення і, отже, формувати політику відповідно до того, що, на думку відомств, хочуть ці авторитетні структури [228, с. 283]. З цієї причини інформація про рівень узгодженості прийняття рішень на випередженнях інституцій також може бути зібрана шляхом аналізу того, як часто інституції серйозно враховували вплив авторитетних суб'єктів під час прийняття

рішень. Це третя стратегія, яка може використовуватися для оцінки сили впливу авторитетних суб'єктів на інституції.

Очікується, що органи місцевого самоврядування контролюватимуть або впроваджуватимуть загальні політики Голови громади, які надаються їм як в усній, так і в письмовій формі. Однак реалізація загальної політики Голови громади в органах місцевого самоврядування значною мірою залежить від здатності інституцій впроваджувати цю загальну політику.

З попереднього пояснення можна зробити висновок, що хоча голова громади має значні формальні повноваження визначати та контролювати політику інституцій, на практиці він має дуже обмежений вплив на визначення оперативних рішень, що приймаються цими інституціями. Це пов'язано, серед іншого, з недостатньою взаємодією між головою та вищими посадовими особами інституцій у процесі прийняття рішень, а також відсутністю механізму моніторингу та оцінки того, чи була політика голови громади реалізована інституціями. Отже, оперативна політика, що впроваджується інституціями, іноді не синхронізується з баченням голови громади.

Таким чином, голова громади може використовувати стимули для заохочення високоефективних інституцій та підлеглих йому працівників, але може використовувати стримуючі фактори щодо незадовільно працюючих інституцій та працівників. Зазвичай при цьому орієнтиром є кількісні показники.

При цьому, на жаль, якісні показники, такі як якість надання послуг або задоволеність клієнтів послугами, отриманими від органу місцевого самоврядування або працівника, не завжди використовуються як мірило успіху.

Наразі, в умовах воєнного стану, поширеною практикою є матеріальні винагороди від муніципалітетів працівникам критичної промисловості, службовцям територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій або встановлення муніципальних надбавок до

заробітної плати освітянам та медикам (наприклад, рішення Дніпровської міської ради від 22 липня 2024 р.).

Іншим виміром, який використовується для оцінки ступеня контролю владних структур і який критично впливає на підзвітність МОВ, є якість системи комунікації. Якість системи зв'язку може вимірюватися шляхом аналізу якості та кількості інформації про діяльність місцевих інституцій, отриманої головою громади, радою та військової адміністрації, а також рівня контролю цих авторитетних структур до отриманої інформації. Позитивний аналіз усіх цих показників системи комунікації свідчить про високий рівень підзвітності. Іншими словами, якщо зазначені суб'єкти вважають, що інформація, яку вони отримують від досліджуваних інституцій, є важливою, точною, своєчасною, чіткою і зрозумілою, це може бути ознакою того, що ці авторитетні структури отримали достатньо хорошу інформацію, щоб дозволити розумну та ефективну участь у процесах прийняття рішень.

Кількість цієї інформації може оцінюватися шляхом вивчення різних засобів, як формальних, так і неформальних, за допомогою яких інституції комунікують з цими владними структурами, а також частоти, з якою ці механізми використовувалися. Тип інформації, що передається за допомогою цих механізмів, також може бути досліджений для того, щоб дати приблизну оцінку того, наскільки важливою є ця інформація. Однак О'Лафлін [228] стверджує, що навіть якщо інституції надають багату, високоякісну інформацію, сильна підзвітність все одно може залишитися нереалізованою, якщо самі авторитетні структури не зацікавлені та не активні в цьому процесі. Тому також доцільно збирати інформацію про частоту та тип зворотного зв'язку, який здійснюють авторитетні структури, використовуючи інформацію, надану МОВ. Свідченням існування відносно високого ступеня підзвітності буде обсяг і обережне використання інформації, отриманої владними структурами від МОВ.

У найпростішому розумінні підзвітність у МОВ може бути визначена як притягнення публічних посадових осіб та інституцій до відповідальності

за свої дії. Таким чином, існування суб'єктів для притягнення публічних посадових осіб та інституцій до відповідальності, а також ступінь контролю, який суб'єкти можуть здійснювати над публічними посадовими особами та інституціями, є, мабуть, двома важливими факторами, які визначають підзвітність у МОВ.

Організаційна ефективність діяльності МОВ визначається також іншими факторами, ніж ступінь підзвітності.

Розглянемо один з факторів у вимірі мережі завдань; тобто, чи існує якась кореляція між відносним ступенем конкуренції, яку відчувають МОВ та їх інституціональною спроможністю. Пояснимо, як конкуренція теоретично пов'язана з спроможністю або ефективністю МОВ та представимо аргументи, що підтверджують та протиставляють запровадження конкуренції в публічному секторі. Монопольне середовище, в якому працюють МОВ, впливає на здатність цих установ обслуговувати своїх клієнтів.

У 1970-х роках традиційна модель бюрократії в публічному секторі в більшості розвинених країн стикалася з дедалі більшою критикою. З економічної точки зору, модель вже не сприймалася як така, що забезпечує технічну ефективність, як колись вважав Вебер. Політичний контроль у традиційній моделі був поставлений під сумнів як недостатній і нелогічний. У соціальному плані модель розглядалася як така, що має проблеми через тенденцію до недемократичності, мінімізацію свободи вибору людей та неефективність порівняно з ринком [211]. Тобто, бюрократія в публічному секторі зображувалася як «занадто велика, занадто консервативна, занадто політизована і занадто марнотратна» [219].

У відповідь на цю критику багато урядів, особливо в розвинених країнах, почали переглядати роль своєї публічної служби. Можливо, започаткований консервативним урядом Великої Британії під керівництвом Маргарет Тетчер у 1970-х роках, новий управлінський підхід, який отримав різні назви «нове державне управління» [230], «ринкове державне управління» [231], «підприємницьке урядування» [232] або «менеджеріалізм» [233], з'явився,

щоб революціонізувати спосіб функціонування публічного управління. Незважаючи на те, що ведуться дебати щодо точної природи цієї нової моделі управління організаціями публічного сектору, впровадження цієї моделі призвело до приватизації багатьох функцій, які раніше виконували організації бюджетного сектору. Що стосується решти публічних органів, то вони змушені проводити тендери на роботу в умовах конкуренції з приватними постачальниками [234]. Зрозумілий принцип роботи «конкуренція» є одним із ключів до цієї нової моделі публічного управління, з припущення, що конкуренція сприяє ефективному та результативному наданню публічних послуг, а також реагуванню на індивідуальні потреби та вибір користувачів у наданні послуг [234, с. 28].

Тукман [235] вказує, що конкуренція насправді є «переслідуванням однієї і тієї ж мети» двома або більше особами або організаціями, що «створює суперництво». Подібним чином Голдсміт [236, с.439] пояснює, що в дуже базовому сенсі монопольний стан існує, коли організація або особа є єдиним постачальником або постачальником певного товару чи послуги. Таким чином, можна зробити висновок, що конкурентна умова існує, коли певний товар або послуга поставляється або надається більш ніж однією організацією або особою. Однак сучасна економічна наука стверджує, що існування ряду виробників або постачальників не завжди створює конкурентне середовище. Для того, щоб середовище можна було назвати абсолютно конкурентним ринком, повинні відбутися такі умови [236–239].

А. Існує велика кількість споживачів і відносно невелика кількість виробників, так що дії одного окремого покупця або виробника не можуть впливати на ціни за допомогою незалежних дій.

Б. Виробники та клієнти досконало знають про продуктивність та якість товарів і послуг на ринку, оскільки така інформація доступна безкоштовно. На основі цих знань діють як виробники, так і покупці.

В. Товари та послуги є однорідними або ідентичними, тому споживачі байдужі до товарів і послуг альтернативних виробників.

Г. Виробники діють незалежно один від одного таким чином, щоб максимізувати свій індивідуальний прибуток, і кожен споживач діє аналогічно, щоб максимізувати корисність від свого споживання.

Д. Відсутні перешкоди для руху товарів і послуг або факторів виробництва. Таким чином, виробники можуть вільно входити у виробництво товарів і послуг або виходити з нього і можуть поставляти на ринок будь-яку кількість, яку вони забажають.

Іноді стверджується, що монополістичний підхід до надання публічних послуг або, принаймні, більш вільне від ринкової конкуренції порівняно з приватним бізнесом є фактором, який впливає на інституціональну спроможність організацій публічного сектору. Теоретично існування значної кількості постачальників створюють ринковий тиск, який, у свою чергу, змушує кожного постачальника реагувати на своїх клієнтів, інакше він не виживе [212, 240, 241]. Коммон та ін. [229] пояснили, що впровадження ринкових механізмів і конкуренції дозволить мати певний вплив на публічних службовців, які надають послуги. Ефект досягається за допомогою позитивних або негативних стимулів, таких як грошова винагорода або більша задоволеність за успіх, а також скорочення або закриття публічних інституцій. Наслідки скорочення або закриття державних установ можуть виникнути, коли раніше надані послуги частково або повністю контрактуються з приватними компаніями або іншими неурядовими організаціями. Таким чином, конкуренція розглядається як необхідна складова організаційної ефективності, результативності та загальної продуктивності організацій, оскільки без конкуренції не будуть досягнуті ефективні та високоякісні послуги [242, с.704].

Подібним чином Осборн і Геблер [232] стверджують, що дуже мало інноваційних рішень щодо надання послуг у державних установах приймаються в монопольному середовищі, оскільки загалом рішення приймаються на основі того, що було зроблено минулого року з поступовими змінами. Однак, коли одні й ті ж організації вступають у справжню

конкуренцію, з більшою ймовірністю будуть внесені зміни та нові технічні або адміністративні інновації в наданні якісних послуг. Під технічними інноваціями розуміються нові продукти або послуги, які безпосередньо пов'язані з основною діяльністю організації. Адміністративні нововведення, з іншого боку, стосуються змін в організації праці, а також відносин між членами організації, які включають нові правила та процедури при розгляді скарг клієнтів [243]. Ідеї цих технічних та адміністративних інновацій можуть виникати або зсередини самої організації, або бути скопійовані з інших організацій зі змінами або без них [244, с.111].

Клієнти, які вважають, що послуги, які вони отримують від монопольних державних установ, є недостатніми, мають можливість поскаржитися на незадовільний сервіс. Однак, за відсутності конкуренції, ці отримувачі послуг можуть не мати іншого вибору, як продовжувати користуватися послугами, які надають відповідні установи. Тому може виникнути небажання з боку отримувачів послуг скаржитися на незадовільну якість послуг. З іншого боку, коли клієнти зможуть вирішити вийти з ринку та шукати альтернативні послуги від інших постачальників, стимули для державних установ покращувати свої послуги будуть сильнішими [245]. Крім того, вигоди від конкуренції не будуть досягнуті, коли уряд запровадить ринкову реформу в публічному секторі шляхом простого поділу організації на дві частини, позначені як «покупець» і «постачальник». Там, де більше нічого не змінюється, не буде і конкуренції. Наприклад, коли британський уряд запровадив ринкову реформу в наданні медичних послуг, просто створивши постачальника та покупця, обмежений вплив мало лише одне окружне управління охорони здоров'я (ДНА) як покупець та одна районна загальна лікарня, керівництво та персонал якої стали провайдером. Оскільки не існувало інших доступних лікарень і лікарів загальної практики, у пацієнтів не було вибору, а у постачальників не було стимулу покращувати послуги [229].

Розглянувши 245 досліджень по всьому світу, Ходж [210] приходять до висновку, що впровадження конкуренції в публічному секторі у формі конкурсних торгів і укладання контрактів на публічні послуги може мати економічні, соціальні, політичні, правові та демократичні наслідки. Економічний ефект пов'язаний з ефективністю. Аргументовано, що вартість публічних послуг у більшості випадків є дешевшою, коли конкуренція запроваджується шляхом виїзного контакту або проведення конкурсних торгів. Фактично, Савас [246] вказує, що: «одним з найбільш фундаментальних детермінант ефективності будь-якої угоди є конкуренція, це означає, що ступінь конкуренції, який дозволяє домовленість, значною мірою визначатиме, наскільки ефективно ця домовленість надаватиме послугу».

Інші науковці також стверджують [232, 232], що найбільш очевидною перевагою впровадження конкуренції в публічний сектор є більша ефективність, тобто більше товарів і послуг, які можуть бути поставлені населенню за певну суму бюджету. Цей приріст ефективності здебільшого є результатом кращого управління організацією та більш ефективного використання кращих методів роботи та капіталу [247; 248]. Ряд досліджень емпірично підтвердили аргумент про те, що впровадження конкуренції в публічному секторі призводить до більш ефективного надання публічних послуг [244]. Наприклад, дослідження державних служб охорони здоров'я та електроенергетичних підприємств у Сполучених Штатах Америки приходять до висновку, що там, де державні та приватні організації відносно однакового розміру конкурують на одному ринку, їхні витрати та якість приблизно однакові [253]. Нерідко державні організації надають дешевші послуги, ніж приватні фірми, коли їм доводиться конкурувати, всупереч загальній думці, що в більшості випадків приватні фірми надають товари та послуги більш економічно, ніж державні організації [254].

Тим не менш, більшість коментаторів з кінця 1970-х до середини 1990-х віддавали перевагу конкуренції. У класичному дослідженні Савас [226,

с. 723], обстеживши 2052 міста Сполучених Штатів, дійшов висновку, що в середньому 14 відсотків державних грошей можна було заощадити, коли сміттєві послуги були доручені приватним фірмам. В іншому дослідженні Савас [226, с. 126] підтвердив, що муніципальні витрати на збір можна скоротити на 29-37 відсотків, уклавши контракт на послуги приватним компаніям. У більш пізніх дослідженнях Бостон *та ін.* [253] повідомили, що укладання контрактів на різні послуги місцевого самоврядування в Новій Зеландії дозволило заощадити від 15 до 60 відсотків. В Ісландії витрати на утримання інтернатних будинків для дітей з поведінковими та емоційними порушеннями знизилися приблизно на 20 відсотків після того, як приватні підрядники почали надавати послуги [253], тоді як Міністерство фінансів Туреччини заощадило «багато грошей» після того, як укладали контракти на надання послуг громадського харчування [253]. Аналогічним чином, експлуатаційні витрати міжнародного аеропорту Індіанapolis у Сполучених Штатах були скорочені приблизно на 25 відсотків після того, як експлуатація аеропорту була доручена Британській адміністрації аеропортів (BAA) USA, Inc., яка є дочірньою компанією приватизованої британської BAA [259].

В Австралії запровадження конкуренції шляхом проведення конкурсних торгів та укладання контрактів (ССТ) допомогло урядам штатів заощадити значну суму державних коштів. Наприклад, Домбергер і Холл [254] зазначили, що завдяки ССТ уряд Нового Південного Уельсу мав у середньому 20 відсотків економії у 1993 та 1994 роках, що було еквівалентно 140 мільйонам доларів США.

Також повідомлялося, що уряд Західної Австралії заощадив близько 20 відсотків, що еквівалентно 90 мільйонам доларів у 1994 році, тоді як Мельбурнська водна корпорація у штаті Вікторія змогла заощадити приблизно 35 мільйонів доларів, уклавши контракти на свою підтримку, проектування, обслуговування водопостачання та каналізації, механічні майстерні та послуги інформаційних технологій [254]. Ходж [210] вказує, що «правило 20-відсоткового скорочення» було найбільш цитованою економією,

яка може виникнути внаслідок запровадження конкуренції в публічному секторі через укладання контрактів та проведення конкурентних торгів.

З огляду на таке очікуване підвищення ефективності, не дивно, що надання публічних послуг дедалі більше піддається конкуренції. Наприклад, Осборн і Гайбер [222] підраховали, що до 1987 року лише федеральний уряд Сполучених Штатів уклав контракт на виконання робіт на суму приблизно 196,3 мільярда доларів США, тоді як уряди штатів і місцеві органи влади законтракували на різні товари та послуги на суму близько 100 мільярдів доларів США. Крім того, американські міста в середньому уклали контракти на 27 відсотків своїх муніципальних послуг як державним, так і приватним організаціям. В Австралії підраховали, що в 1994-1995 роках сума витрат федерального уряду, на які було укладено контракт, становила близько 8 мільярдів доларів (15 відсотків від загальних витрат). На рівні урядів штатів і територій сума контрактних витрат була розрахована приблизно в 3,3 мільярда доларів США (чотири відсотки) від державних витрат штатів і територій. На рівні місцевих органів влади близько 2 мільярдів доларів (20 відсотків) бюджету місцевих органів влади було витрачено через контракти [255].

Ще одним аргументом на користь запровадження конкуренції в публічному секторі є те, що це призведе до покращення якості послуг для клієнтів, що Ходж [210] класифікує як частину соціального впливу. Паркер і Хартлі [228] вказують, що конкуренція може призвести до кращої якості послуг, як у випадку з укладанням контрактів, оскільки постачальники послуг змушені бути більш чуйними до очікувань клієнтів, а рівень обслуговування та продуктивність підрядників можуть регулярно переглядатися. Однак, враховуючи складний характер публічних послуг, вчені [234; 236] стверджують, що, на відміну від ефективності, перевага впровадження конкуренції в публічний сектор з точки зору ефективності поки що широко не доведена, а консенсусу щодо впливу конкуренції на якість послуг менше.

Тим не менш, багато досліджень надали емпіричні докази того, що впровадження конкуренції позитивно покращує якість публічних послуг [237 – 239]. Наприклад, наводячи приклади приватизації поштових служб у Сполучених Штатах та авіакомпаній у Новій Зеландії, Осборн і Геблер [222] зазначають, що конкуренція змусила не лише приватні, а й державні організації бути більш чуйними до потреб своїх клієнтів. Цей висновок підтверджується Бостоном, який повідомив, що з наявних доказів «не може бути жодних сумнівів», що якість послуг покращувалася в більшості випадків укладання контрактів, які він вивчав у Новій Зеландії [233]. В Австралії уряд штату Вікторія на початку 1990-х років запровадив програму реформ публічного сектору, в якій, серед іншого, місцеві урядові установи повинні були надавати свої послуги постачальникам послуг у приватному секторі [237]. Загальний успіх реформи вважався значним, оскільки більшість місцевих органів влади змогли заощадити кошти та покращити якість товарів і послуг, які вони надають [237, с.367].

Аналогічно, позитивний вплив укладання договорів на якість публічних послуг були також зареєстровані в Японії та Данії. У Японії Марлін [254] дійшов висновку, що використання зовнішніх підрядників для надання публічних послуг призвело, серед іншого, до покращення якості послуг, тоді як у Данії укладання контрактів на надання послуг з прибирання в Данській національній лікарні було успішним не лише з фінансової точки зору, але й з точки зору покращення стандартів якості [254].

Також повідомляється, що запровадження системи ваучерів для стимулювання конкуренції між організаціями публічного та приватного секторів сприятиме покращенню якості публічних послуг. Наприклад, Салмен [50] повідомив, що в Чилі в 1980-х роках була введена система ваучерів, яка дозволила приватним установам ефективно конкурувати з муніципальними школами. Ці ваучери були орієнтовані на домогосподарства з низьким рівнем доходу і могли бути передані як державним, так і приватним школам, які готові надавати безкоштовну освіту на основі

платежів за кожного зарахованого учня. Значною мірою завдяки цій системі кількість учнів у приватних школах зросла більш ніж удвічі між 1980 і 1986 роками. Ця ваучерна система також посилила конкуренцію між приватними та державними школами і тим самим підвищила якість освіти, доступної для бідних верств населення.

Однак аргументи та докази щодо впливу запровадження конкуренції на публічний сектор не завжди є слушними (див. Табл. 3.1). З економічної точки зору, наприклад, ряд досліджень свідчать про те, що вартість надання публічних послуг до та після змагань може бути однаковим або навіть дорожчою [51-53]. Наприклад, порівнявши групу міст, які широко замовляють публічні послуги, з містами, що надають послуги через традиційні муніципальні департаменти, укомплектовані публічними службовцями, Грін [341] дійшов висновку, що було мало доказів того, що ефективність була вищою в першій групі міст, які використовували приватні фірми для надання різних громадських послуг. Грін [342] стверджує, що вплив конкуренції на норвезькі стоматологічні послуги є слабким через те, що на поведінку лікарів більше впливають професійні норми та турбота про своїх пацієнтів.

Таблиця 3.1

Аргументи «за» і «проти» конкуренції

Аргументи на користь конкуренції	Аргументи проти конкуренції
Краще керований; кращі та інноваційні методи роботи;	Вищі витрати від транзакційних витрат та інших видів діяльності
Більш чуйний до клієнтів Регулярний перегляд стандартів обслуговування та роботи підрядників	Погана якість; менш надійні сервіси; не можуть відповідати стандартам або відмовляються від контрактів
Призводить до підвищення ефективності, економії коштів та кращої якості послуг	Інші соціальні наслідки, такі як корупція та безробіття, а також зниження підзвітності населення

Міллер [255] йде далі, стверджуючи, що замість зниження витрат, впровадження конкуренції в публічному секторі у формі укладання контрактів може коштувати дорожче, оскільки необхідно виділити більше ресурсів для покриття так званих транзакційних витрат, які включають витрати на підготовку контрактів, переговори з потенційними підрядниками та моніторинг ефективності.

Наприклад, Скотт [256] стверджує, що Міністерству юстиції в Новій Зеландії знадобилося майже два роки (з великими транзакційними витратами), щоб укласти контракт на свої послуги з управління інформацією з компанією, що займається інформаційними технологіями.

Так само Сміт [255] стверджує, що моніторинг та складання специфікацій контрактів, особливо щодо послуг, за якими можна оцінити роботу підрядника, є складним та дорогим. Наприклад, складно контролювати договори на технічне обслуговування транспортного засобу, тому що непросто помітити, чи правильно обслуговувався автомобіль чи ні. Також складно складати договори на надання медичних та соціальних послуг, адже непросто звузити коло деталей послуги, яку має надавати підрядник. Оскільки ця експертиза, як правило, не належить державній бюрократії, багато державних установ залучають консультантів для складання договорів, включаючи формулювання детальної специфікації послуг, які мають бути виконані, а також моніторинг виконання, що також сприяє збільшенню витрат на укладання контрактів [255].

Подібно до аргументів на користь економічних вигод, твердження про те, що впровадження конкуренції в публічному секторі покращує якість послуг, також зіткнулися з протилежними аргументами та емпіричними доказами. Наприклад, вчені [238] стверджують, що укладання контрактів може призвести до нижчої якості та менш надійних послуг, оскільки приватні підрядники можуть бути не в змозі виконати необхідні вимоги стандартів, можуть відмовитися від договорів, або збанкрутувати. Дві інші

вагомі причини, за якими введення конкуренції може бути безпосередньо пов'язане зі зниженням якості послуг, запропоновані Квіггіном [256]. По-перше, під тиском з метою скорочення державних видатків політично більш вигідним для урядів забезпечувати знижену якість послуг у той час, коли послуги укладаються за контрактами, замість того, щоб спочатку знижувати якість, перш ніж укласти контракти на послуги зі зниженим рівнем якості. Однак інші вказують на те, що важко визначити, чи зниження якості послуг є наслідком невідповідності підрядника стандартам, зазначеним у контракті, чи тому, що уряд використовував укладання контрактів як механізм зниження якості послуг [256].

По-друге, Квіггін [256] стверджує, що укладання контрактів може бути безпосередньо пов'язане зі зниженням якості, оскільки, на відміну від працівників у державних організаціях, які не мають загальної упередженості щодо надання послуг низької якості, приватні підрядники мають чіткі стимули надавати мінімальні послуги, зазначені в контракті, для отримання максимального прибутку. Приватні підрядники, як правило, намагатимуться встановити мінімальні вимоги до договорів і постійно шукатимуть можливості для зниження витрат на надання контрактних послуг, навіть якщо це означає зниження якості послуг [256, с. 52]. Тенденція приватного сектора до зниження витрат за рахунок забезпечення нижчої якості послуг посилюється тим фактом, що, як зазначалося раніше, державні організації в цілому не мають навичок, необхідних для моніторингу та складання специфікацій договорів [255].

Твердження про те, що впровадження конкуренції в публічному секторі призводить до зниження якості послуг, що надаються клієнтами, були підкріплені низкою емпіричних досліджень [257; 258; 259]. Наприклад, у Великій Британії Коуп [259] робить висновок, що якість послуг з прибирання шкіл у графстві Кент знизилася після того, як вони уклали контракти з приватними компаніями. Аналогічним чином, проаналізувавши контрактну діяльність 21 британських органів охорони здоров'я та місцевих органів

влади у 1989 та 1990 роках, Макмастер [258] дійшов висновку, що нелегко покращити стандарти послуг та запобігти погіршенню якості при укладанні контрактів на послуги з метою економії коштів. Нещодавно в Австралії повідомили, що якість послуг знизилася після укладання контрактів на послуги з інформаційних технологій (ІТ) під наглядом Міністерства фінансів Австралії. Наприклад, підрядники перешкоджали персоналу виконувати будь-яку роботу, пов'язану з ІТ, існували тривалі затримки для викликів, поганий доступ до електронної пошти та Інтернету, а також нехтувалися базовим технічним обслуговуванням, таким як захист від вірусів [257].

Альмквіст [260] та Сміт [255] стверджують, що важко впровадити конкуренцію в багато послуг у сфері охорони здоров'я та соціальних послуг, які традиційно надавалися лише урядом, або є абсолютно новими послугами, оскільки важко залучити багато здібних та бажаючих постачальників до конкуренції, щоб створити умови для ідеальної конкуренції. Створення конкурентного ринку у сфері охорони здоров'я та соціальних послуг відрізняється створенням досконалої конкуренції при наданні конкретних і вимірюваних публічних послуг, таких як купівля канцелярських товарів, будівництво будівлі або прибирання офісів. Наприклад, навіть у такій розвиненій країні, як США, Шлезінгер повідомляв, що в середньому запрошення до участі в торгах державні служби психічного здоров'я в Массачусетсі отримали лише 1,7 відповіді,

При цьому понад 65 відсотків запрошень мали лише одну відповідь. В іншому випадку, запрошення на тендери для регіональних органів охорони здоров'я в Аризоні дало лише одну пропозицію в трьох регіонах і дві в інших [255].

Отже, через обмежену кількість постачальників і труднощі зі складанням специфікації контрактів і моніторингом, впровадження конкуренції в публічному секторі у формі укладання контрактів може не спрацювати добре в усіх сферах послуг. Загалом, досконалу конкуренцію може бути відносно легше реалізувати в «жорстких» громадських послугах,

таких як прибирання вулиць, парків та будівель, вивезення сміття та громадське харчування, оскільки ефективність цих послуг відносно легше виміряти, і є багато підрядників, здатних і бажаючих конкурувати. З іншого боку, укладання контрактів може бути нелегко впровадити в «м'які» види діяльності, такі як охорона здоров'я та інші соціальні послуги, де ефективність відносно важко виміряти і де часто є обмежена кількість підрядників, здатних і бажаючих конкурувати.

Навіть коли багато постачальників можуть і бажають конкурувати за послуги, конкуренції все одно може не існувати, оскільки ці постачальники можуть зменшити конкуренцію шляхом злиття та поглинання з метою створення олігополій та місцевих монополій [238]. Наприклад, Донахью [261] повідомляв, що, незважаючи на існування сотень компаній в Нью-Йорку, які теоретично здатні і готові конкурувати за збір і утилізацію сміття, хорошої конкуренції все одно не було. Причина полягала в тому, що ці приватні компанії зі збору та утилізації сміття утворили ефективні картелі, щоб не допустити справжньої конкуренції.

Інші соціальні наслідки, іноді пов'язані із запровадженням конкуренції в публічному секторі через укладання контрактів, стосуються питань корупції, зайнятості та підзвітності [210, 215, 262]. Наприклад, вчені [61, 63] стверджують, що корупцію важко уникнути при укладанні контрактів на надання публічних послуг, оскільки тривалі відносини між державними установами та приватними фірмами за контрактом-грантодавцем-отримувачем можуть створити затишне середовище для обох сторін, що може призвести до незаконних дій, таких як використання хабарів та відкатів. Посилаючись на випадки корупції в Міністерстві оборони США, Ходж [210] стверджує, що «навіть за умови оптимізації процесів протягом кількох десятиліть, при пильному контролі засобів масової інформації та при підвищеній професійній увазі, ризик корупції завжди присутній».

Прозорість, відкритість, участь громадян та підзвітність громадськості у формуванні та реалізації публічних політик вважаються фундаментальною характеристикою демократичних урядів [255]. Однак для отримання конкурентної переваги над іншими підрядниками конкуруючим організаціям іноді доводиться приховувати інформацію від своїх конкурентів і від громадськості. Вважається, що така поведінка, а також той факт, що публічні послуги потім надаються приватними компаніями, підбиває та знижує ступінь відкритості та публічної підзвітності, а іноді відзначається як один із негативних наслідків запровадження конкуренції в публічному секторі у формі укладання контрактів [210]. Наприклад, повідомлялося, що одного разу в анонімному комунальному управлінні США було відмовлено в доступі громадськості до багатьох документів, оскільки департамент перебував у процесі конкуренції за надання деяких послуг з приватними компаніями [264].

Нарешті, соціальні ефекти від запровадження конкуренції в публічному секторі стосуються питань зайнятості, пов'язаних із добробутом працівників та звільненням [210; 255; 262]. Наприклад, Квіггін [56] стверджує, що здається «за своєю суттю неправдоподібним» покращення якості та ефективності послуг на 20 відсотків без певного зниження заробітної плати та більш інтенсивних або експлуаторських умов праці. Ця точка зору підтримується Какабадсе [262], які у своєму дослідженні практик аутсорсингу та впливу в США, Великій Британії та країнах континентальної Європи виявили, що більш демотивований персонал, а також більша кількість скорочень персоналу є одними з наслідків аутсорсингу публічних послуг. Що стосується скорочень, наприклад, Дженсен [247] повідомив, що 146 працівників, або приблизно 51 відсоток штатних працівників, були звільнені, коли в 1992 році було укладено контракт на послуги з прибирання будівель Національної лікарні Данії. Більше того, розглянувши 17 випадків укладання

контрактів в Австралії, Ходж [210] виявив, що коли контракти укладалися із зовнішніми підрядниками, лише близько 71 відсотка працівників було збережено, а вісім відсотків персоналу було перерозподілено між іншими організаціями.

Таким чином, як критики, так і прихильники впровадження конкуренції в публічний сектор підкріплюють свої аргументи емпіричними даними. На наш погляд, конкуренція істотно впливає на організаційну діяльність МОВ.

Запровадження конкуренції позитивно впливає на результати діяльності організацій публічного сектору, оскільки конкуренція може покращити якість послуг та знизити вартість надання послуг. З іншого боку, протилежні аргументи стверджують, що впровадження конкуренції в публічному секторі, наприклад, укладання контрактів, знижує якість послуг, а також збільшує вартість надання послуги. Крім того, запровадження конкуренції в публічному секторі може також спричинити інші соціальні наслідки, такі як зростання безробіття та корупційні практики, а також зниження публічної підзвітності МОВ.

3.2. Організаційний вимір інституціональної спроможності місцевої органів влади

Цілі та завдання – це два терміни, які використовуються як синоніми, які стосуються бажаних результатів для окремих осіб, групи осіб або цілої організації, і можуть бути розрізнені між заявленими цілями та реальними цілями. Заявлена мета означає офіційну заяву про те, що організація оголошує своїми цілями, тоді як реальні цілі можуть бути очевидними в тому, що насправді роблять співробітники організації [265]. Деякі коментатори керівництва стверджують, що організації, які стабільно успішно працюють, славляться встановленням чітких і

реалістичних цілей або стандартів, оскільки ці цілі керують їхнім персоналом у виконанні своїх завдань та обов'язків [266]. Наприклад, дослідження детермінанти задоволеності персоналу в Міністерстві охорони здоров'я Свазіленду показує, що для підвищення задоволеності роботою персоналу, що призводить до високої продуктивності, важливо розробити чіткі цілі, політики та процедур не лише для міністерства в цілому, але й у межах кожного програмного підрозділу [267]. Оскільки кожен співробітник, який займає посаду, має певні завдання та завдання, важливо, щоб ці завдання та цілі були чітко сформульовані заздалегідь. Якщо всі особи в організації виконують заявлені цілі своєї частини, цілі підрозділу будуть досягнуті, а потім і цілі організації в цілому буде виконано. З іншого боку, коли персонал не розуміє, чого від нього очікують, і як це очікування здійснити, може виникнути рольова невизначеність, і загальні цілі організації не будуть досягнуті [265].

Цей висновок про те, що більш чіткі цілі позитивно впливають на результати діяльності організацій, підтверджується низкою різних досліджень інституціональної спроможності та ініціатив розвитку в усьому світі. Наприклад, під час реформування федеральної цивільної служби Нігерії було виявлено низку адміністративних слабкостей, незалежно від того, чи був режим військовим чи цивільним, включаючи відсутність чітких і вимірюваних цілей, які можна було б використовувати для довгострокового планування [268]. Подібним чином, у порівняльному аналізі потенціалу державного сектору в Болівії, Центральноафриканській Республіці, Гані, Марокко, Шрі-Ланці та Об'єднаній Республіці Танзанія, Гільдербранд і Гріндл [269, с.3] стверджують, що всі без винятку організації, які показали хороші результати, були ті, які мали більш чіткі організаційні цілі, що дозволило керівництву прищепити персоналу почуття місії та відданості, а ті, що були незадовільними виконавцями, не давали такого ж відчуття місії.

Крім того, що організаційні цілі повинні бути чіткими, вони також повинні бути реалістичними з точки зору доступності ресурсів та інші можливі обмеження, включаючи здатність персоналу виконувати ці цілі. Чіткі та реалістичні цілі можуть запобігти виникненню у персоналу конфлікту ролей, який може викликати розчарування та перешкодити персоналу працювати добре, оскільки існує занадто багато різних вимог, що надходять як всередині, так і ззовні організації. Наприклад, рольовий конфлікт може виникнути, коли існує занадто багато різних очікувань від різних керівників і колег в організації і різні вимоги від різних клієнтів, які повинні бути виконані в один і той же час [265; 266].

Важливість чітких і реалістичних цілей для успішних установ також виявляється в інших дослідженнях. Наприклад, описуючи успішні місцеві некомерційні проекти розвитку в країнах Співдружності, Коньєрс і Каул [270] виявили, що однією з фундаментальних характеристик з точки зору організації та управління проектами є ясність цілей проекту і те, чи є вони реалістичними з точки зору доступності ресурсів та інших можливих обмежень. Без цієї ясності цілей і мети проекти мають тенденцію виконуватися безглуздим чином, і багато з них закінчують тим, що досягають зовсім інших результатів, ніж було задумано.

Салмен [253] стверджує, що історії успіху в управлінні розвитком дійсно залежать від того, як ми слухаємо підлеглих, а також людей.

Протягом десятиліть теоретики менеджменту стверджували, що партисипативне прийняття управлінських рішень може покращити ефективність діяльності установ різними способами. У 1960-х роках Врум [271] стверджував, що участь теоретично підвищить якість прийнятих рішень за рахунок врахування думки тих, хто в кінцевому підсумку буде їх реалізовувати. Управління людськими ресурсами, зокрема, стверджує, що участь також збільшить швидкість та ефективність прийняття рішень, оскільки підлеглі як група з більшою ймовірністю чинитимуть тиск один на одного для виконання своїх спільних зобов'язань. Крім того, збільшення

дискреції персоналу при прийнятті рішень створює мотивуюче робоче середовище, передає сигнали про те, що персоналу довіряють, і підвищує рівень задоволеності більшості робочих місць, тим самим роблячи роботу персоналу кращою [210; 267].

Залучення персоналу до прийняття рішень також передбачає зміну підходів до виконання організаційних завдань від механістичних і заснованих на правилах до більш вільних підходів, що, в свою чергу, робить персонал на передовій інноваційним і адаптивним відповідно до власних можливостей [265, 266]. Як наслідок, це не тільки розвиває індивідуальний персонал, але й підвищує продуктивність усієї організації, наприклад, швидше обслуговувати клієнтів, оскільки персоналу нижчого рівня не потрібно чекати дозволу або схвалення від ряду різних розділів або персоналу організації. Адже стверджується, що в будь-якій організації персонал корисний лише остільки, оскільки на нього покладено обов'язок виконувати свою роботу. Чим більше відповідальності покладено, тим кориснішим потенційно може бути персонал [272].

Інші дослідження також показують значну залежність між ступенем партисипативних процесів прийняття рішень і ефективністю інститутів [265; 267; 273]. Наприклад, у тематичному дослідженні про детермінанти задоволеності персоналу в Міністерстві охорони здоров'я Свазіленду, Йодер та Ебі [267] припустили, що найважливішим фактором є те, що децентралізована система управління, заснована на участі, якщо вона відповідає своїм вимогам, має потенціал для позитивного впливу на задоволеність роботою, участь та інші критичні проблеми, що може покращити роботу міністерства.

Навпаки, Махаріта і Брюнет [319, с. 235] виявили, що, крім екзогенних факторів, таких як клімат і географічні умови, різні інституційні слабкості повинні бути відповідальними за безперервну економічну стагнацію маленької африканської нації. Однією з таких інституційних слабкостей є

відсутність делегування процесу прийняття рішень, в якому навіть досвідчені державні службовці мають мало повноважень для здійснення того, що зазвичай вважається рутинними діями. У крайніх випадках все має чекати на рішення міністра, який рідко буває доступним, тому що міністри часто змінюються або відсутні на місії. Отже, прийняття рішень, необхідних для ефективного надання державних послуг, часто затримується. Аналогічні інституційні слабкості спостерігаються і в нігерійській державній службі, яка діє на основі суворої ієрархії та підпорядкування начальству. Через численні ланки бюрократичного ланцюга та надмірну обережність у обробці рішень громадськість могла очікувати тривалих затримок, навіть у незначних питаннях [319].

Ступінь як горизонтальної, так і вертикальної взаємодії також достовірно відрізняв задовільних виконавців від незадовільних у цьому дослідженні. Ступінь горизонтальної взаємодії відноситься до інтенсивності комунікації, яка відбувається між персоналом і підрозділами в установах, тоді як ступінь вертикальної взаємодії відноситься до інтенсивності комунікації між посадовими особами управлінського рівня та персоналом нижчої ланки в установах, а також інтенсивність комунікації між персоналом та бенефіціарами. Теоретично, хороша комунікація між різними співробітниками та підрозділами в організаціях має важливе значення для побудови координації та командної роботи для досягнення спільних цілей організації. Таким чином, в ситуації, коли комунікація між персоналом і підрозділами або горизонтальні канали зв'язку низькі, постраждає координація і командна робота, а отже, продуктивність установи буде поставлена під загрозу [266]. Навпаки, згуртованість робочої групи позитивно вплине на продуктивність, тому що теоретично індивіди, що належать до згуртованих груп, з більшою ймовірністю матимуть вищі показники задоволеності роботою та нижчі показники напруженості, прогулів та плинності кадрів [271].

Дослідження виявили низку факторів, які допомагають установам працювати добре, включаючи хороші внутрішні та зовнішні комунікації, які полегшують роботу місцевих органів влади та покращують роботу. Дослідники вважали, що зусилля, спрямовані на розвиток хороших відносин, знижують ступінь існування напруженості між персоналом, особливо між виборними і призначеними посадовими особами. Хоча деякі розбіжності неминучі, необхідно забезпечити, щоб відносини не стали ворожими і контрпродуктивними, тому що при ефективній комунікації та вирішенні розбіжностей між співробітниками може навіть призвести до кращих рішень [274].

Подібно до горизонтальної комунікації, інтенсивність вертикальної комунікації між персоналом і клієнтами, а також між персоналом нижчого рівня і персоналом управлінського рівня також, теоретично, впливає на продуктивність організації [268]. Наприклад, вертикальна комунікація між персоналом установи та її клієнтами може бути використана для розуміння того, що цінують клієнти та як надавати товари та послуги, які цінують клієнти [235], тоді як вертикальна комунікація між персоналом може використовуватися менеджерами у низхідному напрямку, але також у висхідному напрямку персоналом. Менеджери доручають завдання персоналу нижчого рівня, тоді як персонал нижчого рівня інформує менеджерів про те, як вони ставляться до своїх завдань, своїх колег і організації в цілому. У сприятливому середовищі висхідна комунікація від персоналу може надати керівникам значні внески та ідеї щодо того, як можна покращити ситуацію в організації [268, с. 699].

Насправді, реагування на запити клієнтів, учасників або бенефіціарів вважається важливим фактором, що визначає успіх або провал проектів розвитку в усьому світі. Наприклад, розглядаючи проекти Світового банку в ряді країн, Ізраїль підтверджує, що «існує прірва між установами та їхніми складовими, яку необхідно подолати, про що свідчить досвід роботи з будь-

яким типом системи доставки в сільському господарстві та охороні здоров'я» [275]. Подібним чином, у дослідженні семи успішних місцевих урядових установ у чотирьох країнах Африки на південь від Сахари, вчені [274] дійшли висновку, що загалом задовільно працюючі установи, як не дивно, виявляються більш чутливими до своїх виборців та бенефіціарів. З іншого боку, було багато випадків, коли нездатність місцевих органів влади проконсультуватися з місцевим населенням призводила до провалу проектів забудови та розчарування постраждалих мешканців і користувачів послуг [274, с. 12]. Крім того, високий ступінь участі бенефіціарів проектів вважається однією з фундаментальних характеристик, що характеризують успішні місцеві некомерційні проекти розвитку в країнах Співдружності. Це означає серйозний розгляд того, хто є передбачуваними бенефіціарами проекту, щоб переконатися, що він дійсно приносить користь їм, а не місцевій еліті. Участь у цьому контексті також означає розширення прав і можливостей у тому сенсі, що воно має розширити доступ цільової групи до ресурсів і, отже, її здатність покращити своє становище в суспільстві [270].

Продуктивність організації вимагає повної відданості керівництва, і керівництво, яке бере на себе зобов'язання щодо продуктивності організації, встановить політику продуктивності, яка сприймається клієнтами як висока, і докладе всіх необхідних зусиль, щоб переконатися, що впроваджуються політики продуктивності [266].

Відсутність уваги з боку керівництва сильно впливає на здатність організації надавати послуги на рівні, якого очікують її клієнти.

У приватному секторі вже давно визнано взаємозв'язок між стимулюванням і продуктивністю. Наприклад, дослідження, проведене в Сполучених Штатах, яке охоплювало заробітну плату 16 000 менеджерів з 250 організацій протягом 1982-1986 років, показало, що чим більша чутливість управлінської оплати до організаційної ефективності, тим краща продуктивність [276]. Коментатори також стверджують, що так само, як і

працівники приватного сектору, державні службовці також цінують більші заробітки та просування по службі. Таким чином, щоб стимулювати мотивацію державних службовців, оплата праці та просування по службі повинні бути пов'язані з продуктивністю [272, 77]. Наприклад, успіх програм державного житла в Сінгапурі частково пояснюється тим, що Сінгапурська рада з питань будівництва та розвитку використовує місцеву систему управління, згідно з якою діяльність кожного регіонального офісу оцінюється грошовими винагородами та іншими заохоченнями, що надаються за відмінну роботу, результати та ініціативи [278, с.294]. Якщо продуктивність і фінансові стимули не пов'язані, найбільш імовірно, що поширений серед державних службовців у Східній Європі вислів про те, що «уряд вдає, що платить нам, а ми вдаємо, що працюємо», застосовується на всіх континентах [272].

Плоска система стимулів може виявитися менш здатною мотивувати окремий персонал у багатьох країнах, що розвиваються. Наприклад, при дослідженні кадрових систем державного сектора в Танзанії, Кенії та Зімбабве були виявлені загальні проблеми, характерні для державного управління в менш розвинених країнах. До них належала відсутність стимулів, оскільки, як правило, державні службовці одного і того ж рангу отримують однаковий рівень оплати праці незалежно від результатів роботи [279].

По-друге, відсутність або наявність стримуючих факторів за низьку роботу, ймовірно, є ще одним фактором, що пояснює різницю в роботі установ, персонал яких отримує відносно однакові базові грошові стимули. Дослідження проектів інституційного будівництва в Кенії також виявило, що такого роду обмеження (тобто труднощі з відмовою або навіть винесенням догани) не стимулює кенійських державних службовців до важкої праці та підриває успіх проектів [280].

Крім прямих грошових винагород, кар'єрне зростання або просування по службі є ще однією формою заохочення, яка може мати

значний вплив на організаційну ефективність, оскільки, як правило, персонал буде працювати краще, якщо він вважатиме, що його наполеглива праця позитивно пов'язана з їх просуванням по службі. З іншого боку, персонал буде відчувати розчарування і неоціненість, що призведе до поганої роботи, коли вони зрозуміють, що їх досягнення не вплинуть на їх кар'єрне зростання [266, 281].

На жаль, фінансовані донорами проекти інституційного будівництва в країнах, що розвиваються, не захищені від практики кумівства, навіть серед експатріантів. В маленькій і замкнутій спільноті експатріантів друзі та політичні зв'язки можуть бути критично важливими, якщо один з них влаштувався на роботу консультантом в країну, що розвивається [280, с. 162].

Низка досліджень інституціонального розвитку показує, що фізичні ресурси, безумовно, впливають на продуктивність [238; 279; 282]. Наприклад, одним з адміністративних обмежень у реформуванні федеральної цивільної служби Нігерії у 1980-х роках, що призвело до поганого надання послуг, були неналежні офіси, обладнання та навіть основні робочі матеріали, такі як папір, олівці та ручки [238]. Подібним чином Тейлор [279] виявив, що загальні проблеми, з якими стикаються державні службовці в Танзанії, Кенії та Зімбабве, включають поганий транспорт та відсутність основних зручностей, що призводило до запізнь, а також до прогулів та відволікання від виконання обов'язків на посаді. Так само, однією з проблем у розбудові сталої інституціональної спроможності в африканському державному секторі є брак комп'ютерного обладнання та іншої інфраструктури, або через безвідповідальну практику бюджетування з боку уряду, або через обмеження бюджетного дефіциту, накладені угодами про структурну перебудову [282].

Однією з причин недостатньої експертизи є те, що «в більшості країн, що розвиваються, вся адміністративна структура і водна організація, як і раніше, орієнтовані на побудову фізичної інфраструктури – інженерії, а не на людей».

Дійсно, стверджується, що, крім адекватності, відповідність інструментів і технологій повинна відповідати можливостям персоналу або іншим чином багаті фізичні ресурси і сучасне обладнання зроблять лише обмежений позитивний внесок в організаційну діяльність [266].

Розглянемо чинники у вимірі людських ресурсів та пояснимо, як ці детермінанти впливають на інституціональну спроможність МОВ.

Підбір персоналу – це процес, за допомогою якого організація шукає кандидатів на потенційні посади і виявляє тих кандидатів, які володіють необхідними знаннями, навичками, здібностями та іншими характеристиками, які допоможуть організації досягти своїх цілей [281; 283]. Набір і первинне працевлаштування публічних службовців є визначальними у визначенні постійної якості та спроможності МОВ [277]. Дослідження управління персоналом у публічному секторі в різних країнах загалом приходять до висновку, що якщо не набираються кваліфіковані кадри на публічну службу, ефективність діяльності МОВ залишиться низькою [274; 284]. Наприклад, з'ясовано, що значні зусилля посадових осіб місцевих органів влади щодо набору кваліфікованого персоналу та його належної винагороди, а також уникнення найму більшої кількості персоналу, ніж це необхідно, стали причиною успіху місцевих урядових установ у чотирьох країнах Африки на південь від Сахари: Зімбабве, Кенії, Нігерії та Беніні [274].

З іншого боку, дисфункціональний ефект відсутності кваліфікованих публічних службовців можна спостерігати по всій Африці, особливо в країнах, які стали незалежними без великої кількості підготовлених і досвідчених публічних службовців. Наприклад, у 1964-1969 роках публічна служба Замбії була африканізована або перетворена з колоніальних правителів на корінних замбійців зі ставкою 18 відсотків на рік. З огляду на відсутність освіченої робочої сили, навряд чи можна перевершити той факт, що до 1969 року близько двох третин публічних службовців середньої ланки не мали навіть середньої освіти, але займали

більшість посад у МОВ, включаючи державні підприємства. Через недостатню кваліфікацію продуктивність і продуктивність праці такого роду публічних службовців також були низькими. В результаті, у випадку націоналізованої мідної промисловості, основного джерела доходу країни, продуктивність знизилася з 12,3 тонн на одного працівника в 1973 році до 9,7 тонн в 1981 році [284].

Найбільш поширеним поясненням відсутності освічених і кваліфікованих публічних службовців, особливо в країнах, що розвиваються, є існування різних практик системи заслуг при наборі людських ресурсів в організації публічного сектора. Наприклад, в робочому кабінеті інституційного будівництва в кенійських організаціях публічного сектора визначають кумівство як одну з проблем [280]. Не було нічого незвичайного в тому, що кенійські керівники публічних служб використовували свій вплив, щоб забезпечити роботу для родичів та інших осіб, які можуть мати або не мати навичок, необхідних для відповідної роботи. Тому нерідко можна було зустріти відділ міністерства, в якому працювали люди, які були погано підготовлені до виконання роботи, яку від них очікували. Як наслідок, брак навичок, недбалість, корупція, крадіжки, хронічна відсутність на роботі та невиконання узгоджених завдань стали ендемічними для міністерств, де практикувалося кумівство [280, с. 162].

Ще гірше те, що публічні інституції, які нібито мали б поважати і давати добрі приклади меритократії, іноді також страждають від подібних недоліків в управлінні персоналом. Наприклад, на початку 1990-х років у Федеральній комісії цивільної служби Нігерії, яка відповідає за призначення та просування по службі федеральних публічних службовців, часто працювали відносно неписьменні політичні друзі президента. Отже, членам Комісії не вистачало знань, досвіду та репутації, щоб викликати повагу публічних службовців. Кадрові ресурси витрачалися даремно: на найвищих рівнях наймалося та утримувалося

надто мало кваліфікованого персоналу, а також забагато допоміжного персоналу, зокрема секретарів та посильних [268].

Це, у свою чергу, також деморалізує відданих і кваліфікованих співробітників, які розчаровуються, тому що їхні досягнення винагороджуються так само, а іноді навіть менше, ніж досягнення персоналу, який працює мінімально, але має покровителів.

Зстосування випробувального терміну заохочує до хорошої роботи можна знайти в порівняльному дослідженні потенціалу публічного сектора в Болівії, Центральноафриканській Республіці, Гані, Марокко, Шрі-Ланці та Об'єднаній Республіці Танзанія [269].

Це ж порівняльне дослідження потенціалу публічного сектора в ряді країн Південної Америки, Африки та Азії стверджує, що в більшості випадків функції підбору персоналу найкраще покращують організаційну ефективність, коли ним керує організація, а не публічна служба чи якийсь інший суб'єкт публічного сектора. Стверджується, що децентралізовані процедури підбору персоналу дозволяють окремим організаціям залучати найбільш підходящий персонал для конкретної діяльності, тоді як централізовані процеси набору, які зазвичай здійснюються національним інститутом набору публічної служби, надають значну дистанцію для реагування на індивідуальні потреби організації [264, с. 43].

Однак результати поточного дослідження показують, що це твердження не застосовується, якщо окремі організації не застосовують децентралізовані процедури набору на основі меритократії. Нанберг [277] зробив висновок про те, що децентралізоване управління публічними послугами, включаючи підбір персоналу, схильне до шахрайства та патронажу. Тому він рекомендує, щоб уряди країн, що розвиваються, застосовували централізований підхід до найму публічних службовців, хоча не можна гарантувати, що таким чином корупційних практик не буде [277, с. 20].

Дослідження, проведені в багатьох країнах, також показують, що часто проблема управління людьми в організаційній ефективності полягає не стільки в наявності добре підготовлених кадрів, але й у їх використанні після прийняття на роботу в державні установи. Грунтуючись на своїх дослідженнях, Гільдербранд і Гріндл стверджували, що хоча набір і навчання є важливими аспектами розвитку потенціалу організацій публічного сектору, ефективне використання персоналу в організаціях є найважливішим фактором у визначенні того, чи є публічні службовці продуктивними чи ні [264]. Мінімальне використання персоналу може спостерігатися у двох різних випадках. По-перше, при розстановці кадрів у багатьох випадках не враховуються навички і знання персоналу. Загальний показник цього можна взяти з їхньої освіти. Тоді ці співробітники можуть вважати себе та свій досвід менш значущими, а отже, можуть стати менш мотивованими до роботи, що, у свою чергу, сприяє поганій роботі їхньої організації.

Мотивація кваліфікованих чиновників значною мірою залежить від того, чи заслуговує їхня робота на увагу та чи відповідає вона рівню навичок та знань, отриманих під час попередньої підготовки та освіти. Тією мірою, якою працівники вважають, що вони використовують свої таланти для виконання завдань, які вони вважають значущими, вони більш мотивовані робити свій внесок в організації [285, с.53]. Дослідження, проведене Міністерством охорони здоров'я Свaziленду, показує, що відповідність навичок персоналу його роботі, щоб вони могли ефективно використовувати свої здібності для виконання своєї роботи, є важливим фактором, що визначає задоволеність персоналу. Будучи задоволеними своєю роботою, ці співробітники працюють краще, і, як наслідок, поліпшується і продуктивність організації [267].

Використання третіх осіб може розглядатися як ознака мінімального використання персоналу, оскільки персонал, який раніше виконував ці допоміжні послуги, залишалися в організації, і багато з них

були бездіяльними і розчарованими, тому що у них не було нових призначених завдань для виконання. Оскільки в нинішній системі зайнятості публічних службовців цих співробітників практично неможливо звільнити, компанія стає переукомплектованою. З цієї причини багато співробітників, включаючи менеджерів середньої ланки, вважають, що допоміжні послуги, укладені за контрактом з третіми сторонами, повинні бути повернуті назад, оскільки компанія не тільки має персонал для надання послуг, але й може надавати ці послуги краще. Таким чином, отримавши ці послуги, плата, що сплачується підрядникам, може бути використана як стимул для персоналу покращувати свою роботу.

Проблема надмірного укомплектування штату, яка призводить до неможливості належної оплати праці в МОВ, зустрічається і в багатьох інших країнах, оскільки багато урядовців розглядають публічну службу радше як засіб боротьби з безробіттям і забезпечення соціального добробуту для вірних послідовників, а не як інструмент для виконання корисних завдань [274]. Наприклад, Нанберг і Нелліс [286] стверджують, що не тому, що публічні службовці були високооплачуваними, а через надмірне укомплектування штату, що стало результатом швидкого зростання зайнятості уряду, заробітна плата на публічній службі в багатьох африканських країнах на початку 1980-х років становила більше половини загальних публічних доходів. Міжнародна організація праці також підрахувала, що в 1976 році надлишок персоналу в Єгипті становив близько 42 відсотків від загального обсягу зайнятих на публічній службі в результаті надмірного збільшення на три чверті мільйона публічних службовців, що відбувалося з 1960 по 1976 рік [287]. Інше дослідження також показало, що на початку 1980-х років 6000 із 6800 співробітників центральних офісів двох міністерств у західноафриканській країні були визначені як такі, що були звільнені [288].

Окрім отримання мінімальної винагороди, велика кількість публічних витрат на заробітну плату публічних службовців також іноді призводить до звичайної ситуації вчителів без книжок, лікарів без ліків та поштових працівників без марок для продажу [286].

Розвиток інституціональної спроможності публічного сектору в багатьох країнах також стримується труднощами в утриманні кваліфікованих кадрів, або через те, що висококваліфіковані та кваліфіковані працівники публічного сектору переходять до приватного сектору, або через те, що вони емігрують до інших країн у пошуках кращої роботи [289; 290].

Цей феномен відтоку мізків був задокументований протягом десятиліть і в основному приносив користь розвиненим країнам, в той же час розчаровуючи країни, що розвиваються. Наприклад, наприкінці 1970-х і на початку 1980-х років здатність публічних установ у Туреччині впроваджувати внутрішню енергетичну програму була серйозно обмежена внаслідок переміщення досвідчених фахівців, таких як інженери та техніки, до приватних компаній або до інших країн [292]. У 1991 році журнал «Таймс» повідомив, що між 1980 і 1990 роками понад 30 000 висококваліфікованих африканців емігрували і працювали за межі континенту [292]. Аналогічно, Росселлі *та ін.* [289], цитуючи Американську медичну асоціацію (АМА), повідомила, що у січні 2000 року в Сполучених Штатах налічувалося близько 2515 колумбійських лікарів, які отримали ліцензію на практику. Це було еквівалентно шести відсоткам лікарів, які працювали в Америці на національному рівні. Феномен відтоку мізків також перешкоджає сталому розвитку сектору водопостачання та водовідведення у В'єтнамі та в ряді країн колишнього Радянського Союзу, таких як Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан [293]. За оцінками Лефорта [294], щороку від 50 000 до 100 000 провідних наукових дослідників, інженерів, техніків і лікарів мігрують з країн, що розвиваються, до розвинених країн.

На національному рівні соціальна, економічна та політична нестабільність у країнах походження є найпоширенішими поясненнями тривожного зростання феномену відтоку мізків у країнах, що розвиваються, тоді як причини на організаційному рівні включають обмежене кар'єрне зростання, надмірне робоче навантаження та необґрунтовано низьку заробітну плату [292; 295]. Наприклад, у 1983 році вищі публічні службовці Гани заробляли лише приблизно вдвічі більше, ніж некваліфіковані публічні службовці (порівняно з співвідношенням 10:1 у приватному секторі), а публічні службовці середньої ланки опинилися за межею бідності. Вплив цих низьких зарплат на низькі показники утримання був помітний на прикладі Ганської корпорації водопостачання та каналізації, яка не змогла запобігти відходу своїх бухгалтерів з організації, і в 1984 році вона змогла зберегти лише 20 з 90 інженерів, яких мала у 1979 році [272, с. 248]. Наприкінці 1990-х років Коен та Вілер [282] виявили, що низькі зарплати та пільги через нездатність уряду виділити більше ресурсів на періодичні зарплати та пільги, а також небажання уряду «поповнювати» зарплати тим, хто обіймає критично важливі професійні посади, сприяли труднощам у розбудові сталого професійного потенціалу в африканських публічних секторах.

Ліппінкотт [383] виявив, що рівень утримання співробітників, які мали ступені магістра та доктора наук, серед міністерств Індонезії, підпорядкованих Міністерству фінансів Індонезії та проектів Світового банку – понад 90 відсотків. Відносна гарантія зайнятості, культурне чи традиційне ставлення, в якому державна робота вважається більш респектабельною, ніж робота в приватному секторі, а також відсутність альтернативної зайнятості, оскільки в суспільстві є багато освічених людей, які змагаються за найбажаніші робочі місця в приватному секторі, ймовірно, є одними з причин, чому утримання хороших кадрів не є серйозною проблемою в Індонезії [383]. Аналогічна ситуація

спостерігається і в Монголії, де неможливість утримати хороший персонал часто є ознакою безгосподарності, а не низької заробітної плати. Насправді, повага суспільства до урядовців є одним із пояснень, чому монгольська публічна служба має відносно високий рівень утримання працівників, незважаючи на недостатню оплату праці, яку люди отримують, працюючи в державних установах [284].

Окрім підбору, використання та утримання персоналу, роль навчання та розвитку персоналу на інституціональну спроможність місцевих органів влади є ще одним аспектом у вимірі людських ресурсів. Під навчанням у цьому дослідженні мається на увазі систематичний процес розвитку знань, навичок і ставлень індивіда з метою адекватного виконання даного завдання або роботи, як це визначено Армстронгом [385]. У багатьох країнах, що розвиваються, підготовка кадрів та інституціональний розвиток були дуже тісно пов'язані. Блант і Коллінз [299] навіть стверджують, що багато практиків та агенцій у спільноті розвитку розглядають управлінське навчання та розвиток як основну складову розбудови інституцій. Вони вважають, що ключ до досягнення кращої організаційної ефективності полягає у створенні гармонійних та ефективних груп або команд у організаціях, чого можна досягти за допомогою навчання [299, с.113]. Також вважається, що підготовка кадрів є важливим питанням в МОВ, оскільки, незалежно від того, наскільки добре кваліфікована особа може бути на момент набору, становлення ефективного та результативного публічного службовця має бути навчено та прищеплено, а не прийнято [100]. Не дивно, що міжнародні донори допомоги надають дуже високий пріоритет навчанню персоналу, а проекти з розвитку часто просять включити широкий навчальний компонент у сферу своїх послуг [272, с. 202].

Однак, незважаючи на різке зростання обсягів публічного управління та підготовки кадрів з менеджменту, управління публічною службою в країнах третього світу за десятиліття значно покращилося [301]. Ймовірно,

однією з причин провалу підготовки кадрів для підвищення інституціональної спроможності МОВ є те, що донори та публічні службовці в країнах, що розвиваються, часто розглядають важливість навчання з різних точок зору. Донори загалом розглядають навчання як критично важливий компонент у розбудові потенціалу і тому пов'язують навчання з потребами установ [280]. Донори також вважають, що не маючи технічних навичок, установи в країнах, що розвиваються, не можуть виконувати роботу, ініційовану проектами, що фінансуються донорами, або не можуть брати активну участь у розвитку. З іншого боку, публічні службовці розглядають навчання більше в особистому контексті як основу для отримання просування по службі, і тому вони найбільш зацікавлені в проходженні навчання в установі, яка надасть їм сертифікат про закінчення, диплом або ступінь [280, с. 160]. Чи допоможе цей курс якимось чином їм бути більш продуктивними у своїй роботі, може бути випадковим.

Тривалий час в Україні розбудовувалась система освіти в галузі знань «Державне управління» (з 2016 р. – «Публічне управління та адміністрування»). Службовці намагались отримати управлінську освіту, яка здебільшого призначена для прищеплення загальних знань, навичок та здібностей. Хоча управлінська освіта може сприяти досягненню організаційних цілей, це не обов'язково так, оскільки управлінська освіта не розробляється з урахуванням таких конкретних цілей. Замість такої загальної освіти, співробітникам багатьох МОВ країн, що розвиваються, необхідно терміново пройти спеціальну управлінську підготовку та розвиток [299]. При розробці такого виду навчання необхідно спочатку враховувати потреби організації, а потім передавати загальні знання, навички та здібності в цьому контексті [299, с.114].

Картер [140] стверджує, що, можливо, однією з найгірше збережених таємниць організаційного життя є те, що вимірне поліпшення продуктивності в результаті відвідування навчального курсу з

менеджменту протягом будь-якого конкретного періоду занадто часто дорівнює нулю.

Окрім невідповідності між знаннями та навичками, запропонованими під час отримання освіти, та знаннями та навичками, необхідними організаціям, інші виявлені причини включали неправильне управління навчанням, корупцію та помилкову політику. Наприклад, протягом багатьох років USAID та інші донори фінансували масштабні навчальні програми в Ліберії, хоча більша частина цих зусиль була витрачена даремно через стійку вотчинну адміністративну систему. Це призвело до того, що неправильних людей навчали, або їх не помічали для просування по службі [272]. У Сомалі співробітники USAID виявили, що публічним службовцям платять так мало, що у них немає стимулу серйозно ставитися до навчання. У Гані, на Гаїті та в Єгипті, і це лише кілька країн, більшість тих, хто навчався на лікарів, зрештою виїхали до інших країн через низькі зарплати, які виплачувалися державним лікарям [272, с. 202]. Тому в багатьох випадках найрозумніші та найпрацьовитіші з новонавчених публічних службовців прагнули взяти свою кваліфікацію та продати її поза міністерством, яке їх навчало. Парадоксально, але якщо метою є зміцнення публічних інституцій, проектне спонсорство формальних навчальних програм часто має зовсім протилежний ефект [280, с. 160].

3.3. Модель розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні

Необхідність докорінної зміни публічного управління, діяльність якого має базуватися на довірі громадян, починає усвідомлюватися українською елітою тільки зараз, коли, на жаль, був втрачений той потенціал довіри, який сформувався на початку повномасштабного вторгнення росії. За результатами соціологічних досліджень, рівень довіри до публічних інститутів за два роки (станом на 1 березня 2024 р.) скоротився вдвічі. У той же час реальні процеси свідчать, що суспільство потребує збільшення консолідації та стійкості. Це зумовлено тим, що існуюча парадигма публічного управління сформована на тому етапі державотворення, коли доступ широкого кола громадян до управління державою був обмеженим.

Під парадигмою публічного управління розуміють сукупність фундаментальних наукових настанов, уявлень, термінів, науково-теоретичних, концептуальних та методологічних уявлень, які слугують організаційному регулюванню різних суспільних відносин [103]. Трансформація публічного управління змінює підходи, стандарти і сам формат раціональності наукових досліджень. Описова, декларативна парадигма, що з'явилася на етапі його формування, фіксувала і класифікувала факти та явища, пов'язані з публічною службою. Її замінила більш еволюційна та досконала, фундаментальна парадигма, завданнями якої є структуризація та об'єднання в єдину систему всієї множини відомих фактів та явищ, що дало змогу робити більш точні прогнози розвитку інституцій на місцевому рівні, розробляти та застосовувати більш точні управлінські рішення та впливи.

Пошук більш ефективних, результативних та продуктивних систем публічного управління зумовлюють до формування в Україні сучасної парадигми публічного управління, що в основі своїй має ґрунтуватися на

європейських цінностях, правах та свободах [104]. Український народ прагне до створення високорозвиненої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії та бореться за це ціною великих зусиль та людських втрат. Створення ефективних, відповідальних, прозорих і відкритих інститутів публічної влади, зокрема на місцевому рівні, є одним із головних завдань Українського народу. Концептуальними засадами реформування МОВ мають стати формування нових та удосконалення діючих, а саме тих, що виправдали свою ефективність, нормативно-правових, організаційних, професійно-кадрових, інформаційно-аналітичних, матеріально-фінансових, морально-ціннісних засад та організаційної культури інституцій МВ.

Отримання Дорожньої карти для вступу України в Європейський Союз створює нові передумови для проведення широкомасштабних інституціональних змін у сфері МВ, з дотриманням встановлених жорстких термінів реформування, відновлення швидкого розвитку процесу децентралізації, як це відбувалось протягом 2026-2020 рр., поки COVID-19 на зупинив на певний час процеси суспільного розвитку. Наразі перешкодою для децентралізації є війна та окупація частини територій України. Прийняття Президентом України, Кабінетом Міністрів України та парламентом України законодавчо-нормативних актів відповідно до заходів, передбачених територіальною реформою після Перемоги, та необхідність їх своєчасного впровадження потребуватиме від органів МВ відповідної інституціональної спроможності, оптимізації функцій органів МВ, чіткого поділу повноважень і зон відповідальності.

Метою реформи МВ має стати досягнення європейських стандартів ефективного, людиноцентричного, професійного та неупередженого МС, діяльність якої має ґрунтуватися на принципах Європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору. Для досягнення мети реформування МС під час його проведення має

впроваджуватися ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування МС та мають бути розв'язані такі завдання:

1) Відновлення спроможності та сталого розвитку територіальних громад.

2) Проведення функціонального обстеження органів МС з метою визначення їх інституціональної спроможності, ефективності функціонального розподілу, проведення глибокого аналізу цілей, завдань і функцій МС в даній сфері та виявлення однорідних функцій. Результатом стане проведення оптимізації організаційних структур органів МС. Без структурованої, упорядкованої та дієвої системи органів МС існування ефективного МС є неможливим.

3) Стандартизація та облік всіх завдань, покладених на МС. Завдання мають виконуватися якісно, у встановлені терміни, з використанням сучасних управлінських та інформаційно-комунікативних технологій і запровадженням електронних безконтактних послуг.

4) Професіоналізація МС, яка включає розроблення нових професійних стандартів та кваліфікацій для МС згідно нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», дискусія навколо якого тривала понад 15 років [305]. Набір ПОМОВ за новими професійними стандартами на посади всіх категорій, можливість оцінювати відповідність займаній посаді й визначати потреби в необхідності підвищення професійної компетенції ПОМОВ на основі нових принципів і підходів. Прихід до МС висококваліфікованих фахівців виведе українські громади на новий рівень суспільного розвитку.

5) Запровадження відкритих конкурсних процедур відбору кандидатів на службу в МОВ дозволить зробити процес відкритим і прозорим. Об'єктивність, прозорість і гласність при проведенні конкурсів на службу в ОМС та при її проходженні мають забезпечити професіоналізм та компетентність під час формування органів МВ та надати можливість

впровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури прийняття на службу в МОВ.

6) Удосконалення антикорупційних механізмів, запобігання корупційним проявам. Система МС має постійно очищуватися від корупційних проявів. Важливим інструментарієм запобігання має стати формування антикорупційної свідомості та нульової толерантності до корупції у громадян, чому дуже сприяє загострене почуття справедливості в умовах тотального неспровокованого пограння прав українських громадян з боку РФ, моніторинг з наступними санкціями Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

7) Новий підхід до формування системи оплати праці ПОМОВ. Оплата праці має визначатися за результатами роботи, а не за посадою. Крім того, розмір зарплати пропонується розраховувати за принципом: 80 – 85 % базового окладу і не більше 30 % премій, що залежать від результатів роботи.

8) Впровадження та використання інноваційних методів управління персоналом в МОВ.

9) Забезпечення ПОМОВ належного рівня посадового окладу для отримання в подальшому гідної пенсії.

Запорукою досягнення Україною зазначених пропозицій має стати удосконалення законодавства про МС та його наближення до стандартів Європейського адміністративного права і Європейського адміністративного простору, формування нового типу ПОМОВ.

Реформування МОВ в Україні має здійснюватися за такими важливими напрямками :

- створення нової нормативно-правової бази;
- оптимізація та удосконалення організаційної структури;
- кадрове забезпечення;
- наукове та інформаційне забезпечення системи МОВ;

– зміцнення та формування фінансово-економічних основ системи МОВ.

Одним з першочергових завдань з боку держави має стати розроблення законодавчої, нормативно-правової бази з питань етики і моралі ПОМОВ. Невідповідність моральної культури ПОМОВ сучасним вимогам етичних норм знижує ефективність МС та якість адміністративних послуг. Минулорічні кейси з «бруківкою» або стадіонами під час війни стали причиною обмеження фінансової самостійності громад шляхом переведення податків військовослужбовців до бюджету Міністерства оборони. Впровадження єдиної державної політики з питань етики і моралі ПОМОВ за стандартами Європейського Союзу сприятиме створенню якісного управлінського та кадрового потенціалу ПОМОВ в Україні [306].

Важливе місце в реформуванні МОВ відводиться управлінню людськими ресурсами. Врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей ПОМОВ дає змогу реалізувати професійний потенціал на практиці та встановити паритет між кількістю службовців і обсягом завдань і функцій, покладених на інституції МВ [307, с. 5].

Запорукою досягнення Україною зазначених позицій стає якість публічних адміністративних послуг, які мають відповідати стандартам європейського рівня. Запровадження в систему МОВ елементів сервісної держави вимагає чіткого структурування системи адміністративних послуг. Формування інституту адміністративних послуг потребує забезпечення надання якісних та своєчасних адміністративних послуг шляхом удосконалення методологічної бази, запровадження нових інформаційно-комунікативних технологій, удосконалення Єдиного реєстру адміністративних послуг та розширення мережі Центрив надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу».

Надання публічних адміністративних послуг високої якості європейського рівня в Україні можливе за умови високого професіоналізму і

компетенції ПОМОВ, уміння використовувати у своїй діяльності сучасні технології [308]. Створення центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу», роз'єднає споживача та виконавця послуг, чим підвищить їх якість та знизить корупційні ризики. Центри надання адміністративних послуг – це постійно діючі робочі органи, створені при міських радах, які входять до структури виконавчих комітетів міських рад і в яких представники адміністративних органів здійснюють надання адміністративних послуг [309]. У таких центрах громадяни, суб'єкти господарювання та інші особи можуть отримати адміністративні послуги з реєстрації, оформити документи дозвільного характеру, подати заяви, скарги, пропозиції. Спрощення адміністративних процедур разом із використанням новітніх інформаційно-комунікативних технологій підвищує рівень координованості між різними органами публічної влади, пришвидшує оброблення запитів та надання необхідних дозволів, унеможливаючи при цьому корупційні вияви.

Побудова в Україні інституцій МОВ сучасної європейської держави обумовлює створення цивілізованих правових взаємовідносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Іншою умовою успішної модернізації МС України є його відповідальність та підзвітність українському суспільству. Органи державної влади не можуть втручатися в життя суспільства без чітко прописаних у законодавстві на це повноважень та процедур їх здійснення. Ці засади реалізуються завдяки реформуванню існуючих та побудови нових органів публічної влади з чітко визначеним набором функцій і оптимізованими відповідно до поставлених завдань організаційними структурами. Без чіткого закріплення відповідальності за органами публічної влади у питаннях формування та реалізації публічної політики, якісного та вчасного надання послуг, інспекційної діяльності, здійснення публічного нагляду та контролю за дотриманням законодавства, управління об'єктами комунальної власності,

управління персоналом органів МОВ неможливо побудувати інституції МОВ сучасної європейської держави.

Розроблення та ухвалення парламентом України Кодексу законів про МС України та Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, сприятиме розвитку законодавства про службу в ОМВ, узгодженості нормативно-правових актів, уникненню правових колізій у сфері МВ, нормативному врегулюванню вимог професійної етики ПОМОВ, посилить здатність системи МОВ до формування раціональної місцевої політики та вироблення управлінських рішень щодо оперативних змін у громадах та реакції на зовнішні та внутрішні виклики, підвищить інституціональну спроможність МОВ, забезпечить їх інституціональний розвиток.

Високий рівень професіоналізму ПОМОВ має досягатися за рахунок добору висококваліфікованого персоналу, модернізації системи підготовки, перепідготовки й підвищення професійної компетенції ПОМОВ. Успішне формування професійної сфери ПОМОВ позитивно впливає на зміни у суспільстві та позитивне сприйняття служби в МОВ, так і системи МОВ загалом. Безпосередня регламентація професійної діяльності за встановленими стандартами, удосконалення процесу трудової діяльності, стандартизація робочих місць, інтелектуалізація праці забезпечать професіоналізацію служби в МОВ відповідно до запитів суспільства. Професіоналізм ПОМОВ зміцнить ціннісно-нормативний комплекс служби в МОВ, стане ключовим чинником її розвитку і створить мотиваційний потенціал. Для цього серед вимог до професіонала мають висуватися професійно етичні вимоги.

ПОМОВ безпосередньо спрямовують, координують, контролюють та реалізують місцеву політику. Брак знань з аналізу публічної політики, стратегічного планування та управління змінами призводить до неспроможності МОВ аналізувати, оцінювати та вдосконалювати власну діяльність, неготовності працювати на результат, низької адаптованості до

зовнішніх змін. На думку автора, запровадження системи безперервного навчання на публічній службі, особливо з питань управління процесом вироблення та реалізації публічної політики, ефективно сприяло б розвитку професійної компетенції ПОМОВ.

Відсутність системної роботи в службах управління персоналом, неякісне формулювання кваліфікаційних вимог до рівня професійної компетенції ПОМОВ, практика непотизму під час призначення на посади, відсутність чітких кар'єрних перспектив для ПОМОВ підбивають імідж служби в МОВ та призводять до значної плинності кадрів.

Потребує оновлення система оцінювання професійної діяльності ПОМОВ. Формальне оцінювання професійної діяльності ПОМОВ знижує відповідальність за виконання покладених обов'язків і не сприяє розвитку служби в МОВ. Впровадження сучасної системи оцінювання професійної діяльності ПОМОВ дозволить виробити об'єктивний підхід до стимулювання ПОМОВ.

Не відповідає сучасним реаліям система оплати праці ПОМОВ. Середній рівень оплати праці ПОМОВ залишається доволі низьким, особливо на рівні сільських, селищних рад. Проблемою є непрозорість нарахувань, що пов'язана з малою часткою посадового окладу в заробітній платі, значний розрив посадових окладів керівних посад та інших ПОМОВ. Достатньо згадати минулорічну трагедію, коли в одному ОМС депутат, не згодний з розмірами нарахованих премій керівництву громади, просто підірвав кілька гранат під час проведення сесії. Загинули люди. Непрозорі розподіли місцевих бюджетів знижують мотивацію ПОМОВ, призводять до корупційних ризиків та знижують конкурентоспроможність посад МОВ на ринку праці.

Очевидно, що українське суспільство перебуває в стані незворотних змін, й спостерігається підвищена увага до корупційних проявів з боку населення та громадських організацій. Тому реалізація антикорупційної політики в МОВ є нагальною. Але, на нашу думку, більшого ефекту в

протидії корупційних проявів в МОВ можна досягти за рахунок формування більш високих моральних якостей у ПОМОВ. Адже, в разі запровадження тотальної «стратегії війни» з корупцією, служба в МОВ втрачає найцінніше – людські ресурси, для відновлення яких необхідно багато зусиль. Важливе значення має формування в українському суспільстві, особливо в середовищі МОВ, антикорупційної свідомості. Цей процес сприймається як вироблення індивідуальною свідомістю морального аспекту корупційних дій та сприйняття актів корупційної поведінки як негативних, де здійснюється їх моральна оцінка, робиться вибір та регуляція діяльності й поведінки, змінюється реальне ставлення ПОМОВ з погляду морально оцінених уявлень, що склалися в суспільстві [310, с. 30].

Найважливішим завданням для МОВ України є завоювання довіри громадян. Надання дозволів на різні види діяльності в різних сферах і галузях економіки країни вимагало проходження надмірно ускладнених, часто заплутаних і незрозумілих адміністративних процедур. Разом із тим надто складні й неефективні управлінські процедури стимулюють розвиток корупції. Заходи щодо протидії корупції вимагають впровадження механізмів спрощення проходження громадянами процедур отримання дозволів на всі види діяльності, розвиток е-сервісів, технологій е-демократії.

Одним із найпоширеніших інструментів дослідження проблем МОВ та шляхів його подальшого розвитку є моделювання процесів, що відбуваються в публічному управлінні. За допомогою моделювання дослідники отримують можливість здійснення аналізу, вироблення механізмів впливу та оптимізації різних аспектів трансформації інституцій МОВ, адже моделювання є одним із видів теоретичних знань та спрощеним уявленням об'єкта, що використовується для прогнозування можливих станів об'єкта в майбутньому і шляхів їх досягнення [311].

Аналізуючи інституціональні зміни в МОВ під час проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації, ми побудували «Модель управління підвищенням інституціональної

спроможності МОВ» (рис. 3.1) на основі підходу, презентованого в докторській дисертації Н. Липовської [322].

Розвиток інституціональної спроможності будь-якої соціальної системи, у т.ч. і МОВ базується на кількох основних чинниках: управлінні процедурами, управлінні реформуванням та управлінні персоналом. Ці три напрями відображенні на моделі, як основоположні, оскільки на думку автора, саме вони найбільш впливово демонструють процес розвитку інституціональної спроможності. МОВ як інституціональне утворення через нормотворчу діяльність отримує можливість формування, запозичення, трансплантації, вирощування та управління розвитком інституту МОВ. Такий підхід до аналізу управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відповідає його інституціональній природі, адже її існування без нормативних актів, норм, правил є в принципі неможливим. Формалізація системних інститутів відбувається під час набуття ними інституціональних норм, інституціональних статусів та проходження інституціональних процедур. Процес формування інститутів циклічний і деякі елементи можуть повторюватися.

Раціональною основою формалізації системних інститутів і однією з необхідних умов її здійснення є інституціональні норми. За своєю функціональною приналежністю норми закріплюються у статутах, інструкціях та інших документах, тим самим формально створюючи структуру організації.

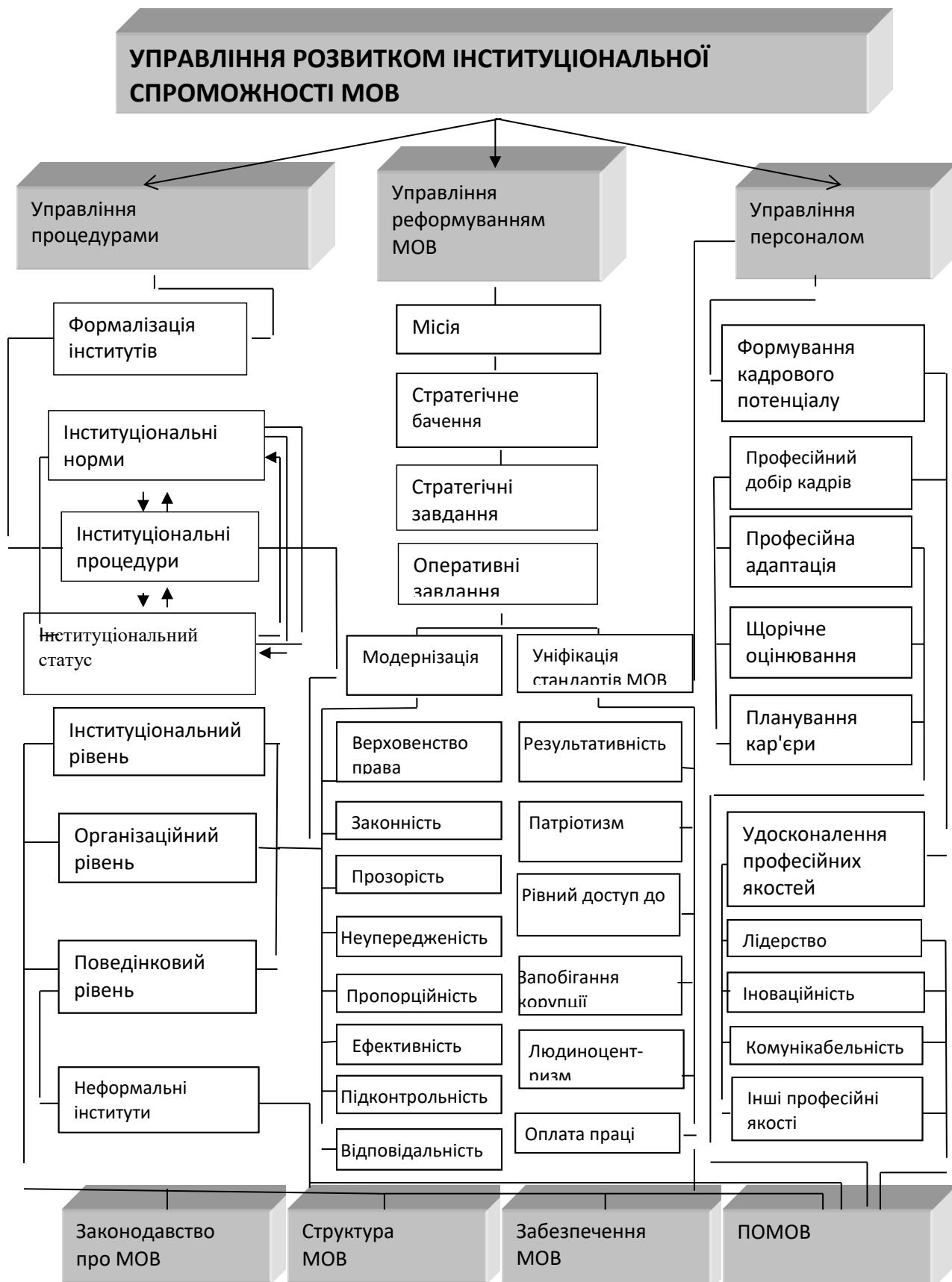


Рис 3.1. Модель управління підвищенням інституціональної спроможності МОВ

Інституціональні норми МОВ визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії ПОМОВ, створюючи статус МОВ. Інституціональні норми, статус та процедури об'єднують нормативний, організаційний рівні та рівень взаємовідносин ПОМОВ.

Важливого значення у формуванні інституцій МОВ набувають інституційні процедури. Вони формують організаційні, соціальні й правові параметри МВ, які впливають на їх якість та ефективність. Окрім формальних параметрів, інституційні процедури опосередковано впливають на формування неформальних інститутів – лідерства, авторитету, репутації. Раціональне, науково обґрунтоване управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відкриває можливість широкомасштабних інституціональних змін для впровадження стандартів МОВ країн Європейського Союзу.

Управління реформуванням МОВ має більш динамічний характер порівняно з інституціональним управлінням, оскільки завдання можуть змінюватися швидше й частіше, ніж утворюються й трансформуються системні інститути. Управління реформуванням МОВ починається з місії МОВ. Місія МОВ – це сукупність загальних установок і принципів, що визначають призначення та роль МОВ в суспільстві, взаємовідносини з іншими суб'єктами та об'єктами суспільства. На основі місії МОВ ґрунтуються стратегічне бачення реформування МОВ, тих інституціональних змін, які мають відбутися в системі МОВ. Стратегічне бачення в контексті реформування МОВ визначається як перспективний погляд на напрями розвитку інституціональної спроможності МОВ, базова концепція того, що МОВ намагається досягти.

Стратегічне бачення необхідне реформаторам для визначення напрямів довгострокових перспектив розвитку і впливає на формування стратегічних та оперативних завдань. На основі цих завдань формуються стандарти та принципи МОВ, задаються орієнтири, що впливають на тенденції розвитку інституціональної спроможності МОВ. Прийняття управлінських рішень щодо впровадження стратегічних та оперативних завдань вважається

найважливішим етапом реформування МОВ. Оперативні завдання є засобом безпосереднього управління МОВ. Вони є більш чутливими і дозволяють безпосереднє втручання в процеси реформування. Але орієнтація виключно на оперативні завдання призводить до погіршення системи управління реформуванням МОВ.

Ще однією важливою складовою управління розвитком інституціональної спроможності МОВ є управління персоналом. Управління персоналом – це процес, спрямований на формування кадрового потенціалу МОВ, пошук, оцінювання, добір, професійний розвиток ПОМОВ, їх мотивацію, стимулювання до виконання завдань, що постають перед МОВ. Інструментами управління є кадрові технології як сукупність засобів і методів, спрямованих на забезпечення ефективної кадрової політики. Однією з тенденцій розвитку сучасних кадрових технологій є підвищення професійних знань і компетентність персоналу.

Найбільша ефективність управління розвитком інституціональної спроможності МОВ досягається за рахунок комбінування різних видів управління нею. Завдання полягає в тому, щоб знайти найліпше співвідношення, з яким досягається найбільший ефект в реалізації системних завдань. Поєднання управління процедурами, управління реформуванням МОВ та управління персоналом МОВ формує законодавство України у сфері МОВ, впливає на організаційні структури МОВ, на різні види забезпечення МОВ та на свідомість ПОМОВ, а загалом – на модернізацію ПОМОВ.

Використання інституціонального підходу в дослідженні ПОМОВ надає широкі можливості для усвідомлення нових, раніше прихованих властивостей, характерних особливостей, що і є подальшим кроком у науковому пізнанні. Інтегрування окремих інституцій МВ дає змогу набуту МВ нових інституціональних якостей, що не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів. Інститут МВ впорядковує організаційні структури МОВ та зв'язки між ними, окреслює загальні межі діяльності держави та інститутів

суспільства, пов'язаних з реалізацією конституційного права громадян на рівний доступ до МОВ. Він утворює систему з внутрішньою структурою формальних і неформальних зв'язків, відносин і цілей, метою якої є задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб і національних інтересів держави, суспільства та громад.

Реформування МОВ як інституціонального комплексу має обов'язково супроводжуватися інституціональними змінами в конкретних системах її інститутів [304]. МОВ отримує можливість управління розвитком інституціональної спроможності шляхом розроблення концепцій, стратегій, нормативно-правових актів, підготовки й виконання регіональних та місцевих цільових програм; організації і проведення професійного навчання та підвищення професійної компетентності ПОМОВ; упровадження аналізу політики та стратегічного планування в роботі МОВ; визначення стандартів і процедур планування та координації процесу формування місцевої політики; надання послуг МОВ юридичним і фізичним особам; проведення функціонального обстеження та вдосконалення системи та структури МОВ; створення та розвитку системи електронних інформаційних ресурсів. Реформування МОВ як інституціонального комплексу має обов'язково супроводжуватися змінами їх інституціональних параметрів, що є ефективним індикатором дієвості адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації.

Висновки до розділу 3

1. У дослідженні було розглянуто роль зовнішніх та внутрішніх факторів у визначенні інституціональної спроможності МОВ. Під зовнішніми факторами мається на увазі ступінь бюрократичної та політичної підзвітності, а також рівень конкуренції з боку публічних органів. Під внутрішніми факторами розуміється організаційна структура, управлінська практика та управління людськими ресурсами в МОВ. Встановлено, що конкуренція є одним із факторів у вимірі мережі завдань, який суттєво впливає на здатність місцевих органів влади надавати якісні послуги, як того очікують їхні клієнти. Показано, що низка факторів в організаційному вимірі впливає на спроможність МОВ надавати якісні послуги так, як цього очікують їхні клієнти.

2. Проаналізовано детермінанти в організаційному вимірі, які можуть вплинути на інституціональну спроможність МОВ. Це дослідження підтверджує результати попередніх досліджень про те, що чіткі та реалістичні цілі організації, менш ієрархічний підхід до управління та більш активна участь у процесах прийняття рішень сприяють кращій інституціональній спроможності з точки зору здатності організації надавати якісні послуги, як того очікують клієнти або отримувачі послуг. Результати цього дослідження також узгоджуються з попередніми дослідженнями, які дійшли висновку, що інтенсивна та тісна горизонтальна та вертикальна комунікація та взаємодія між персоналом та керівництвом в організації позитивно впливають на ефективність організації.

Однак це дослідження не підтверджує висновків попередніх досліджень про те, що вища заробітна плата завжди позитивно корелює з кращою організаційною ефективністю, хоча це дослідження підтверджує більш ранні дослідження, які стверджують, що більш чіткий зв'язок між ефективністю персоналу та стимулами або стримуваннями позитивно вплине на ефективність організації. Це дослідження також не дає змоги

підтвердити результати попередніх досліджень про те, що кращі технології та фізичні ресурси призводять до кращої організаційної ефективності. Навпаки, це дослідження показує, що якщо технології та фізичні ресурси не відповідають можливостям персоналу та характеру роботи, кращі ресурси не покращать продуктивність.

3. Проаналізовано детермінанти інституціональної спроможності МОВ з точки зору кадрового виміру. Виявлено, що на спроможність МОВ вплинула низка факторів у цьому вимірі. Це дослідження підтверджує інші дослідження, які роблять висновок про те, що практики кумівства та патронажу при підборі персоналу мають негативний вплив на організаційну спроможність. З іншого боку, прозора практика підбору персоналу, що ґрунтується на заслугах, з випробувальним терміном, що дозволяє організаціям обирати найкращий доступний персонал, позитивно вплинула на інституціональну спроможність МОВ. Однак твердження інших досліджень про те, що децентралізована система набору сприяє кращій організаційній ефективності, оскільки окремій установі дозволено залучати найбільш підходящий персонал, не підтверджується через кумівство та інші корупційні практики.

З точки зору використання персоналу, це дослідження також підтверджує попередні дослідження, які дійшли висновку, що персонал менш мотивований до роботи, що, у свою чергу, сприяє незадовільній організаційній спроможності, коли персонал призначається на посади, які не відповідають його досвіду. З іншого боку, персонал стане більш задоволеним і мотивованим своєю роботою, коли побачить, що його призначення відповідає рівню навичок і знань, отриманих під час попереднього навчання та освіти. Однак результати інших досліджень, які роблять висновок про те, що організації публічного сектору стикаються з труднощами в утриманні кваліфікованого персоналу через мінімальну винагороду, також не підтверджуються цим дослідженням. Окрім труднощів з пошуком альтернативної роботи, публічна служба в

Україні все ще вважається сприятливим місцем працевлаштування, де публічні службовці користуються соціальною повагою та високим рівнем гарантії зайнятості.

Наголошено на визначальній ролі професійного навчання як драйвера підвищення інституціональної спроможності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні та розробці рекомендацій щодо вдосконалення управління цим процесом у практиці публічного управління.

Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. На підставі аналізу наукових джерел за темою дослідження встановлено що, хоча успішний розвиток визначається низкою взаємопов'язаних чинників, головним з них є спроможні публічні інститути, оскільки економічні та людські ресурси для сприяння розвитку використовуються і управляються саме публічними інститутами. Не зважаючи на достатню дослідженість проблем інституціонального розвитку органів місцевої влади, проблематика підвищення їх інституціональної спроможності в умовах децентралізації влади в Україні та сучасних викликів, обумовлених широкомасштабною війною потребує детального осмислення. В умовах перманентного реформування відчувається нагальна потреба в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності МОВ, діагностиці проблемних зон та розробці рекомендацій щодо їх ліквідації, що і обумовило вибір напряму наукового дослідження.

Термін «інституціональна спроможність» визначається як здатність МОВ надавати якісні публічні послуги громадянам, тому в дослідженні використовувалися суб'єктивні показники, тобто рівень задоволеності клієнтів якістю послуг, отриманих від МОВ, для оцінки їх спроможності. Не зважаючи на триваюче домінування об'єктивних показників, таких як

ефективність та результативність, для оцінки спроможності організацій публічного сектору, застосування суб'єктивних заходів відповідає світовим тенденціям за останні 20 років. Аналіз особливостей функціонування та розвитку МОВ з позиції інституціонального підходу дозволило виявити низку її базових та специфічних ознак як публічного інституту та визначити інтерпретаційні можливості застосування інституціонального підходу щодо реформування МОВ.

2. Розглянуто передумови інституціональної трансформації МОВ та показано, що цей процес розпочався з 2015 р. Нормативно-правові передумови інституціональної трансформації МОВ закладені Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Ідентифікація МОВ на основі інституціонального підходу дозволила виявити низку ознак, які запропоновано класифікувати на базові (характерні для всіх організацій) і специфічні (які відображають особливості МОВ як публічного інституту): наявність суспільно значущих статусу, функцій і цілей, які виражають конкретні соціальні потреби; наявність матеріальної, фінансової та ресурсної бази для здійснення своєї місії; реалізація в структурі і діяльності МОВ інституціональних норм, які не суперечать прийнятим інституціональним стандартам і впорядковують рольові функції, права та обов'язки службовців; стійкість соціальних зв'язків і відносин в межах соціальної структури суспільства. Охарактеризовано інституціональні функції МОВ: функція закріплення і відтворення суспільних відносин, регулятивна функція, яка забезпечує регулювання взаємовідносин між членами інституту шляхом вироблення зразків і шаблонів поведінки, виконуючи рольові вимоги і очікування; інтеграційна функція, яка передбачає згуртованість, взаємозалежність і взаємну відповідальність суб'єктів, що призводить до підвищення стійкості і цілісності елементів соціальної структури;

трансляюча функція, яка полягає в передачі правил і норм, притаманних МОВ; комунікативна функція проявляється у формі поширення інформації як всередині даного інституту (з метою управління та контролю за дотриманням соціальних норм), так і серед інших соціальних інститутів. Обґрунтовано, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства, як це показали події на початку війни, місцева влада є найбільш динамічно функціонуючим владним інститутом, який надає реальну допомогу людям, забезпечуючи їх потреби.

Доведено, що як комплексний критерій ефективності інституціоналізації МВ можна розглядати якість реалізації функції «людиноцентричності», що відображає зовнішню і внутрішню ефективність МВ як інституту. Рівень зовнішньої ефективності заданий зовнішніми умовами, в тому числі і вимогами, які пред'являються до МОВ на сучасному етапі. Рівень внутрішньої ефективності визначається на основі аналізу внутрішнього середовища організації. Останнім часом практичний інтерес до формування сервісної філософії МВ неухильно зростає, підвищується і актуальність використання інституціональних технологій при формуванні і розвитку публічних інститутів, в тому числі і розвитку МВ.

3. Застосування системного підходу до інтерпретації інституціональної спроможності МОВ дозволило екстраполювати модель Хільдербранда та Гріндла та дослідити фактори, що впливають на спроможність МОВ, за п'ятьма вимірами: середовище дій, інституційний контекст публічного сектору, цільова мережа, організація та людські ресурси. В інституційному контексті публічного сектору дослідження досліджено співвідношення між інституціональною спроможністю та ступенем адміністративної та політичної відповідальності МОВ та взаємозв'язок між спроможністю МОВ і ступенем конкуренції, з яким вони стикаються, а також фактори в організаційному та людському вимірах, які впливають на здатність МОВ надавати публічні послуги за оцінкою їхніх клієнтів.

4. Класифіковано механізми підзвітності МОВ, які можуть бути адміністративними, бюрократичними або організаційними, правовими, професійними, політичними або моральними. Обґрунтовано, що підзвітність МОВ обумовлює їх ефективність. Доведено, що підзвітність у публічному секторі сприяє ефективному використанню публічних ресурсів і запобігає зловживанням, посадовим злочинам та надмірним обов'язкам. Обґрунтовано, що конкуренція, або існування значної кількості провайдерів, створює тиск на ринок, що змушує публічні органи бути більш чуйними до громадськості.

5. Аналіз суб'єктивних показників внутрішнього середовища МОВ дозволило дійти висновку, що рольова неоднозначність є перешкодою для підвищення інституціональної спроможності. Натомість, драйвером її розвитку є участь персоналу в процесах прийняття рішень, брак горизонтальної комунікації, координації та командної роботи між персоналом перешкоджає якісному наданню публічних послуг. Дослідження також показало, що окрім грошових стимулів, на здатність МОВ надавати якісні послуги впливають немонетарні стимули, такі як просування, тобто встановлено чіткий зв'язок між продуктивністю і стимулами.

Встановлено кореляцію між здатністю МОВ надавати якісні послуги своїм клієнтам та якістю їх людських ресурсів та способів набору, використання, утримання, навчання та розвитку персоналу.

6. Розроблено модель підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади, яка базується на кількох основних чинниках: управлінні процедурами, управлінні реформуванням та управлінні персоналом. МОВ як інституціональне утворення через нормотворчу діяльність отримує можливість формування, запозичення, трансплантації, вирощування та управління розвитком інституту МОВ. Такий підхід до аналізу управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відповідає його інституціональній природі, адже її існування без нормативних актів, норм, правил є в принципі неможливим. Формалізація системних інститутів відбувається під час набуття ними інституціональних

норм, інституціональних статусів та проходження інституціональних процедур.

Окрім формальних параметрів, інституційні процедури опосередковано впливають на формування неформальних інститутів – лідерства, авторитету, репутації. Рациональне, науково обґрунтоване управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відкриває можливість широкомасштабних інституціональних змін для впровадження стандартів МОВ країн Європейського Союзу.

Управління реформуванням МОВ має більш динамічний характер порівняно з інституціональним управлінням, оскільки завдання можуть змінюватися швидше й частіше, ніж утворюються й трансформуються системні інститути. Управління реформуванням МОВ починається з місії МОВ. Місія МОВ – це сукупність загальних установок і принципів, що визначають призначення та роль МОВ в суспільстві, взаємовідносини з іншими суб'єктами та об'єктами суспільства. На основі місії МОВ ґрунтуються стратегічне бачення реформування МОВ, тих інституціональних змін, які мають відбутися в системі МОВ. Стратегічне бачення в контексті реформування МОВ визначається як перспективний погляд на напрями розвитку інституціональної спроможності МОВ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 311 с.
2. Карлов А. А. Формування інституту місцевого самоврядування. К. Вища школа. 1993. 146 с.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. К. Ін Юре, 1997. 48 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія; редкол.: В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник та ін. К. Вид-во НАДУ, 2000. 328 с.
5. Князєв В. М., Павленчик П. Т., Пухтинський М. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні : стан, проблеми, перспективи. К. Логос, 2002. 212 с.
6. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія. Одеса : Вид-во ОФ НАДУ, 2001. 380 с.
7. Саханенко С. Міська територіальна громада : проблеми дефініції. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Д. ДРІДУ НАДУ. 2000. № 2. С. 365–374.
8. Серьогін С. М., Шаров Ю.П. Управління на місцевому рівні : проблеми, вимоги, програмування розвитку. Управління сьогодні та завтра : зб. матер. міжнар. управлінського форуму. Хмельницький : Хмельницький ун-тет управління та права, 2008. С. 378-380.
9. Шаров Ю. Аналітичне забезпечення визначення пріоритетів місцевого розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Д. : ДРІДУ НАДУ. 1999. № 3.С. 10–22.*
10. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. К. Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

11. Баштанник, О. (2023). Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології дослідження державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2, 10–18, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-2-2>
12. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. К. Юрінком Інтер, 2001. 224 с.
13. Бобровська О. Ю. Удосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинник підвищення ефективності місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : ел. зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Д. ДРІДУ НАДУ, 2009. № 1 (1). <http://192.168.10.5/zbirnik/2009-01/index.html>.
14. Жовнірчик Я. Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. . праць ДРІДУ НАДУ. Д. : ДРІДУ НАДУ. 2007. Вип. 2. – С. 48–53.
15. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні. К. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 464 с.
16. Кравченко В. В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. К. Арарат – Центр, 2001. 405 с.
17. Куйбіда В. Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи. *Управління сучасним містом*. 2003. № 1–3 (9). С. 121–127.
18. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.
19. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.

20. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування (муніципальне право). К. Атіка, 2000. 311 с.
21. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування : актуальні питання теорії і практики. Українське право. 1995. № 1 (2). С. 68–77.
22. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 1997. 311 с.
23. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. К. Українська книга, 1999. 252 с.
24. Пухтинський М. О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. К. Атіка, 2004. 112 с.
25. Рубцов В., Заяць Р. Статут міста як інструмент муніципальної реформи. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Д. : ДРІДУ НАДУ. 1999. № 4. С. 326–332.
26. Місцеве самоврядування : світовий та український досвід : посіб. / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. К. Заповіт, 1998. 188 с.
27. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. проф. М. І. Корнієнка. К. : Знання, 2000. 287 с.
28. Основи демократії: [навч. посібник для студентів вщ. навч. закладів] / [Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.]; За заг. ред. А. Колодій; Міністерство освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Інститут вищої освіти. К. вид-во «Ай Бі», 2002. 684 с.
29. Драгоманов М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / упоряд. та авт. ісг.-біогр. нарису Р. С. Мітгтук. К.: Либідь, 1991. 685 с. («Пам'ятки історичної думки України»).
30. Громадівська рада. Інформаційно-аналітичний бюлетень Асоціації Громадівських Рад України. № 1. Хмельницький, Вид- во ПАВФ «Інтрада», 2010. 8 с.
31. Грушевський М. С. Як жив український народ. Коротка історія

України [вид. 2-е., репринтне відтворення]. К. РОВО «Укрвузполіграф». РВЦ «Орбіта», 1991. 112 с.

32. Будівничий української державності: Хрестоматія політологічних статей Івана Франка / Упоряд. Д. Павличко. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 640 с.

33. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні* : зб. наук. праць. К.: Наукова думка, 1993. С. 11–17.

34. Борденюк В. Місцеве самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади. *Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах* : зб. наук. статей. К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. Вип. 1. С. 28–35.

35. Дімова О. В. Впровадження нових методів навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Д.: ДРІДУ НАДУ. 2008. Вип. 2. С. 28–32.

36. Сонюк В. Обмеження місцевого самоврядування. Главком. URL: 04.07.2024. https://glavcom.ua/country/politics/vtoma-vid-shmihalja-shcho-ne-tak-z-ninishnim-urjadom-1008476.html?utm_source=gravitec&utm_medium=push&utm_campaign=

37. Про місцеве самоврядування : Закон України від 22.02.2024 № 3590-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3590-20>

38. United Nations, 1982. *Elements of Institution-Building for Institutes of Public Administration and Management*, Department of Technical Co-operation for Development, the United Nations, New York.

39. World Bank, 1998. *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why*, World Bank, Washington D.C.

40. World Bank, 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, World Bank, Washington D.C.

41. Fukuda-Parr, S., Lopes, C. and Malik, K. (eds), 2002. *Capacity for Development: new solutions for old problems*, United Nations Development Programmes, New York.
42. Deolalikar, A.B., Brilliantes, A.B., Gaiha, R., Pernia, E.M. and Racelis, M., 2002. *Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia*, Asian Development Bank, Manila.
43. Cohen, J.M. and Wheeler, J.R., 1997a. 'Building sustainable professional capacity in African public sectors: retention constraints in Kenya', *Public Administration and Development* 17:307-24.
44. Cohen, J.M. and Wheeler, J.R., 1997b. 'Training and retention in African public sectors: capacity building lessons from Kenya' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Harvard:125-53.
45. Cohen, J.M., 1995. 'Capacity building in the public sector: a focused framework for analysis and action', *Public Administration and Development* 61:407-22.
46. Cohen, J.M., 1993. *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: a framework for analysis and intervention*, Harvard Institute for International Development, Harvard.
47. McGill, R., 1996. *Institutional Development: a third world city management perspective*, Macmillan Press, London.
48. Goldsmith, A.A., 1992. 'Institutions and planned socioeconomic change: four approaches', *Public Administration Review* 52:582-7.
49. Goldsmith, A.A., 1993. 'Institutional development in national agricultural research: issues for impact assessment', *Public Administration and Development* 13:195-204.
50. Salmen, L., 1991. 'Reducing poverty', *Public Administration and Development* 11:295-302.

51. Salmen, L.F., 1992. *Reducing Poverty: an institutional perspective*, World Bank, Washington D.C.
52. Israel, A., 1987. *Institutional Development: incentives to performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
53. Cheema, G.S. (ed.), 1980b. *Institutional Dimensions of Regional Development*, The United Nations Center for Regional Development, Hong Kong.
54. Adamolekun, L., 1990. 'Institutional perspectives on Africa's development crisis', *International Journal of Public Sector Management* 3:5-16.
55. Cheema, G.S., 1980a. 'Introduction' in G.S. Cheema (ed.), *Institutional Dimensions of Regional Development*, United Nations Center for Regional Development, Hong Kong:1-10.
56. Korten, D.C., 1980. 'Community organization and rural development: a learning process approach', *Public Administration Review* September/October:480-511.
57. Rondinelli, D.A. and Ingle, M.D., 1980. 'Improving the implementation of development programmes: beyond administrative reform' in G.S. Cheema (ed.), *Institutional Dimensions of Regional Development*, United Nations Center for Regional Development, Hong Kong:55-85.
58. Morgan, P., 1999. Some observations and lessons on capacity building in K.Forss and P. Venson (eds), *Capacity Building Supported by the United Nations: some evaluations and some lessons*, United Nations, Washington D.C.:Chapter 2.
59. Morgan, P. and Qualman, A., 1996. *Institutional and capacity Development: results-based management and organizational performance*, Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch, Canada.
60. Shields, S.E., 1989. *Institutional Development in Aid Agencies: disputed territory*, University Microfilms International, Ann Arbor.
61. Менеджмент організацій : підручник / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. К. : Кондор, 2009. – 680 с.

62. Бейкун А. Позитивна тенденція розвитку категорії «система» як елемента структурно-функціональної побудови органів державного управління. *Право України*. 2001. № 12. С. 51 – 54.
63. Савенок В.В. Децентралізація адміністративних послуг в адміністративному районі. Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 2 : Децентралізація публічної політики. С. 113-114.
64. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: розпорядження КМУ №333-р від 01.04.2014 р. URL: <http://minregion.gov.ua>
65. Словник соціологічних і політологічних термінів / Нар. укр. акад.; за заг. ред.: В. І. Астахової [та ін.] ; уклад. В. І. Астахова [та ін.]. – Київ: Вища шк., 1993. 140
66. Connor, R.D. and Dovers, S.R., 2002. *Institutional Change and Learning for Sustainable Development*, Center for Resource and Environmental Studies, Australian National University, Canberra.
67. Alaerts, G., Hartvelt, F. and Warner, J., 1997. 'Capacity building - beyond the "project" approach', *Waterlines* 15:2-6.
68. Blase, M., 1986. *Institution Building: a source book*, University of Missouri Press, Columbia.
69. North, D.C., 1991. 'Institutions', *Journal of Economic Perspectives* 5(1):97-112.
70. Lipjhart, A., 1984. *Democracies*, Yale University Press, New Haven.
71. Parsons, T., 1951. *The Social System*, Free Press, New York.
72. Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
73. Uphoff, N., 1986. *Local Institutional Development: an analytical sourcebook with cases*, Kumarian Press, West Harford.

74. Uphoff, N., 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*, International Institute for Environment and Development, London.
75. Brinkerhoff, D.W., 1986. 'The evolution of current perspectives on institutional development: an organizational focus' in D.W. Brinkerhoff and J.C. Garcia-Zamor (eds), *Politics, Projects, and People*, Praeger, New York:11-59.
76. Lusthaus, C., Anderson, G. and Murphy, E., 2000. Institutional Assessment: a framework for strengthening organizational capacity for IDRC's research partner, International Development Research Center, Canada.
77. Davies, R., 1997. 'Donor information demands and NGO institutional development', *Journal of International Development* 9:613-20.
78. Horwitz, F., 1994. 'Institution-building issues in South Africa', *Public Administration and Development* 14:187-99.
79. Kiggundu, M.N., 1994. 'Managing research institutions in developing countries: test of a model', *Public Administration and Development* 14:201-222.
80. Brown, L., LaFond, A. and Macintyre, K., 2001. *Measuring Capacity Building*, Carolina Population Center, University of North Carolina, Chapel Hill.
81. Franks, T., 1999. 'Capacity building and institutional development: reflections on water', *Public Administration and Development* 19:51-61.
82. UNDP, 1998. Capacity Assessment and Development In a Systems and Strategic Management Context, United Nations Development Programmes, New York.
83. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1994. *Building Sustainable Capacity: challenges for the public sector*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
84. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1997. 'Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Harvard:30-61.
85. Grindle, M.S., 1997a. 'The good government imperative: human resources, organizations, and institutions' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good*

Government: capacity building in the public sectors of developing countries, Harvard University Press, Harvard:3-28.

86. Grindle, M.S. and Hilderbrand, M.E., 1995. 'Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?', *Public Administration and Development* 15:441-63.

87. Harrow, J., 2001. "Capacity building" as a public management goal: myth, magic or the main change?' *Public Management Review* 3:209-30.

88. Nientied, P. and Racoviceanu, S., 2000. 'Local government training capacity in Rumania: an institutional perspective', *Habitat International* 24:433-42.

89. Hughes, O.E., 1994. *Public management and administration: an introduction*, St.

Martin's Press, New York, New York.

90. Paul, S., 1991a. Accountability in public services: exit, voice and capture, World Bank, Washington D.C.

91. Paul, S., 1991b. Strengthening Public Service Accountability: a conceptual framework, World Bank, Washington D.C.

92. Paul, S., 1992. 'Accountability in public services: exit, voice and control', *World Development* 20(7):1041-60.

93. Thynne, I. and Goldring, J., 1987. Accountability and Control: government officials and the exercise of power, Law Book Company, Sydney.

94. Jensen, W., 1997. 'Contracting out building cleaning services at the national hospital of Denmark' in OECD (ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:27-30.

95. Alam, Q. and Pacher, J., 2000. 'Impact of compulsory competitive tendering on the structure and performance of local government systems in the State of Victoria', *Public Administration and Development* 20:359-71.

96. Boston, J., 1996. 'The use of contracting in the public sector - recent New Zealand experience', *Australian Journal of Public Administration* 55:105- 10.

97. Osborne, D. and Gaebler, T., 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York.
98. Marlin, J.T., 1982. *Privatization of Local Government Activities: lessons from Japan*, Council for Municipal Performance, New York.
99. World Bank, 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, World Bank, Washington D.C.
100. Morgan, P., 1999. 'Some observations and lessons on capacity building' in K. Forss and P. Venson (eds), *Capacity Building Supported by the United Nations: some evaluations and some lessons*, United Nations, Washington D.C.:Chapter 2.
101. UNDP (United Nations Development Programmes), 1997. *Capacity Development*, United Nations Development Programmes, New York.
102. UNDP (United Nations Development Programmes), 1998. *Capacity Assessment and Development In a Systems and Strategic Management Context*, United Nations Development Programmes, New York.
103. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1997. 'Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Harvard:30-61.
104. Rainey, H.G., 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey- Bass Publishers, San Francisco.
105. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1994. *Building Sustainable Capacity: challenges for the public sector*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
106. Migdal, J.S., 1988. *Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
107. Osei-Hwedie, B., 1998. 'The role of ethnicity in multi-party politics in Malawi and Zambia', *Journal of Contemporary African Studies* 16:227-46.

108. Polidano, C., 2000. 'Measuring public sector capacity', *World Development* 28:805-22.
109. Bolger, J., 2000. *Capacity Development*, Canadian International Development Agency, Canada.
110. Volcker, P., 1990. *Leadership for America: rebuilding the public service*, Lexington Books, Lexington.
111. Quah, J., 1995. 'Sustaining quality in the Singaporean Civil Service', *Public Administration and Development* 15:335-43.
112. Mengers, H.A., 2000. 'Making urban sector lending work: lessons from a capacity building programme in Karnataka, India', *Habitat International* 24:375-90.
113. Werlin, H., 1991b. 'Introduction: understanding administrative bottlenecks', *Public Administration and Development* 11:193-206.
114. McCallum, B., 1984. *The Public Service Manager: an introduction to personnel management in the Australian public service*, Longman Chesire, Melbourne.
115. Haque, M.S., 1994. 'The emerging challenges to bureaucratic accountability: a critical perspective' in A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, Marcel Dekker, New York:265-86.
116. Ozgediz, S., 1983. *Managing the Public Service in Developing Countries: issues and prospects*, World Bank, Washington D.C.
117. Nunberg, B., 1992. *Managing the Civil Service: what LDCs can learn from developed country reforms*, World Bank, Washington D.C.
118. Про місцеве самоврядування : Закон України від 22.02.2024 № 3590-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/go/3590-20>
119. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
120. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

121. Schacter, M., 2000b. *Monitoring and Evaluation Capacity Development in Sub-Saharan Africa: lessons from experience in supporting sound governance*, United Nations, Washington D.C.
122. Israel, A., 1987. *Institutional Development: incentives to performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
123. Hughes, R.L., Ginnet, R.C. and Curphy, G.J., 1996. *Leadership: enhancing the lessons of experience*, Irwin McGraw-Hill, Boston.
124. Cheema, G.S., 1980a. 'Introduction' in G.S. Cheema (ed.), *Institutional Dimensions of Regional Development*, United Nations Center for Regional Development, Hong Kong:1-10.
125. Cheema, G.S. (ed.), 1980b. *Institutional Dimensions of Regional Development*, The United Nations Center for Regional Development, Hong Kong.
126. Pradhan, S., 1998. 'Reinvigorating state institutions' in R. Picciotto and E. Wiesner (eds), *Evaluation and Development: the institutional dimension*, World Bank, New Brunswick and London:55-71.
127. Zeithaml, V.A., Parasuraman, A. and Berry, L.L., 1990. *Delivering Quality Service: balancing customer perceptions and expectations*, Free Press, New York.
128. Robbins, S.P., 1994. *Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
129. Abowd, J.M., 1990. 'Does performance-based managerial compensation affect corporate performance?' *Industrial and Labour Relations Review* 43:52-73.
130. Yoder, R.A. and Eby, S.L., 1990. 'Participation, job satisfaction and decentralization: the case of Swaziland', *Public Administration and Development* 10:153-63.
131. Taylor, H., 1992. 'Public sector personnel management in three African countries: current problems and possibilities', *Public Administration and Development* 12:193-207.

132. Phillips, A.O., 1991. 'Institutional reform in Nigeria', *Public Administration and Development* 11:229-32.
133. Torrington, D. and Hall, L., 1998. *Human Resource Management*, Prentice Hall, London and New York.
134. Noe, R.A., Hollenbeck, J.R., Gerhart, B. and Wright, P.M., 1996. *Human Resource Management: gaining a competitive advantage*, Irwin McGraw-Hill, Boston.
135. Stone, R.J., 1991. *Human Resource Management*, John Wiley and Sons, Brisbane.
136. Catlett, M. and Schuftan, C., 1994. 'Lessons from institution building in Kenya', *Public Administration and Development* 14:153-68.
137. Gulhati, R., 1991. 'Impasse in Zambia', *Public Administration and Development* 11:239-44.
138. Oluwu, D. and Smoke, P., 1992. 'Determinants of success in African local governments: an overview', *Public Administration and Development* 12:1-17.
139. Franks, T., 1999. 'Capacity building and institutional development: reflections on water', *Public Administration and Development* 19:51-61.
140. Carter, A., 1991. 'Management training', *Training and Development* 9:25-32.
141. Scott, R.H., 1994. 'Measuring performance in higher education' in J.W. Meyerson and W.F. Massy (eds), *Measuring Institutional Performance in Higher Education*, Peterson's, Princeton:15-28.
142. Haselbekke, A.G.J. and Ros, A.P., 1991. 'Performance measurement in theory and practice: Dutch experience' in T.P. Hardiman and M. Mulreany (eds), *Efficiency and Effectiveness in the Public Domain*, Institute of Public Administration, Dublin.
143. Glaister, K.W. and Buckley, P.J., 1998. 'Measures of performance in UK international alliances', *Organization Studies* 19(1):89-118.

144. Grizzle, G.A., 1981. 'A manager's guide to the meaning and uses of performance measurement', *American Review of Public Administration* 15(1):16-27.
145. Shand, D., 1997. 'Measuring and managing performance in government' in C. Clark and K. Manning (eds), *Public Sector Management*, Victoria University of Technology, Melbourne:22-48.
146. Epstein, P.D., 1986. 'The value of measuring and improving performance' in M. Holzer and A. Halachmi (eds), *Strategic Issues in Public Sector Productivity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco:65-71.
147. Holzer, M. and Halachmi, A. (eds), 1986. *Strategic Issues in Public Sector Productivity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
148. Mark, J.A., 1981. 'Measuring productivity in government: federal, state, and local' in M. Holzer and A. Halachmi (eds), *Strategic Issues in Public Sector Productivity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco:73-90.
149. Jowett, P. and Rothwell, M., 1988. *Performance Indicators in the Public Sector*, Macmillan Press, London.
150. Boyle, R., 1989. *Managing Public Sector Performance: a comparative study of performance monitoring systems in the public and private sectors*, Institute of Public Administration, Dublin.
151. Brown, K. and Coulter, P.B., 1983. 'Subjective and objective measures of police service delivery', *Public Administration Review* 43:50-8.
152. Downs, G.W. and Larkey, P.D., 1986. *The Search for Government Efficiency: from hubris to helplessness*, Random House, New York.
153. Brudney, J.L. and England, R.E., 1982a. 'Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible?' *Public Administration Review* 42:127-35.
154. Mulreany, M., 1991. 'Economy, efficiency and effectiveness in the public sector: key issues' in T.P. Hardiman and M. Mulreany (eds), *Efficiency and Effectiveness in the Public Domain*, Institute of Public Administration, Dublin:7-36.

155. Gleason, J.M. and Barnum, D.T., 1982. 'Toward valid measures of public sector productivity: performance measures in urban transit', *Management Science* 28(4):379-86.
156. Pass, C., Lowes, B. and Davies, L., 1993. *Collins Dictionary of Economics*, Harper Collins, Glasgow.
157. Goldsmith, A.A., 1996. *Business, Government, Society: the global political economy*, Irwin, Chicago.
158. Cameron, K., 1981a. 'The enigma of organizational effectiveness' in D. Baugher (ed.), *Measuring Effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco:1-14.
159. Cameron, K., 1981b. 'Domains of organizational effectiveness in colleges and universities', *Academy of Management Journal* 24:25-47.
160. Arvidsson, G., 1986. 'Performance Evaluation' in F.X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (eds), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin:625-44.
161. Levitt, M. and Joyce, M., 1987. *The Growth and Efficiency of Public Spending*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
162. Flynn, A., Gray, A., Jenkins, W. and Rutherford, B., 1988. 'Making indicators perform', *Public Money and Management* Winter:35-41.
163. Kemp, E.P., 1991. 'The "next steps" project: efficiency and effectiveness in the UK civil service' in T.P. Hardiman and M. Mulreany (eds), *Efficiency and Effectiveness in the Public Domain*, Institute of Public Administration, Dublin:172-82.
164. Jackson, P. and Palmer, A., 1988. 'Extending the frontiers of performance measurement: how much further can we go?' *Performance Measurement: getting the concept right*, Public Finance Foundation, London.
165. Butt, H. and Palmer, B., 1985. *Value for Money in the Public Sector*, Basil Blackwell, New York.
166. Quinn, R.E., 1978. 'Productivity and the process of organizational improvement: why we cannot talk to each other', *Public Administration Review*

38(1):41-45.

167. Kelly, R.M. (ed.), 1988a. *Promoting Productivity in the Public Sector: problems, strategies and prospects*, St. Martin's Press, New York.

168. Balk, W.L., 1975. *Improving Government Productivity: some policy perspectives*, Sage, Beverley Hills.

169. Burkhead, J. and Hennigan, P.J., 1978. 'Productivity analysis: search for definition and order', *Public Administration Review* 38(1):34-40.

170. Hatry, H.P., 1983. *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*, Urban Institute Press, Washington D.C.

171. Ostrom, E., 1974. 'Exclusion, choice and divisibility: factors affecting the measurement of urban agency output and impact', *Social Science Quarterly* 54(4):691-99.

172. Fisk, D.M. and Winnie, R.E., 1974. 'Output measurement in urban government: current status and likely prospects', *Social Science Quarterly* 54(4):724-40.

173. Lipsky, M., 1980. *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

174. Clark, T.N., 1976a. 'Modes of collective decision-making: eight criteria for evaluation of representatives, referenda, participation and surveys' in T.N. Clark (ed.), *Citizen Preferences and Urban Public Policy*, Sage, Beverley Hills:5-12.

175. Hatry, H.P. and Blair, L.H., 1976. 'Citizen surveys for local governments: a copout, manipulative tool, or a policy guidance and analysis aid?' in T.N. Clark (ed.), *Citizen Preferences and Urban Public Policy*, Sage, Beverley Hills:129-40.

176. Whitaker, G.P., 1974. 'Who puts the value in evaluation?' *Social Science Quarterly* 54(4):759-64.

177. Gaster, L., 1991. 'Quality and decentralization: are they connected?', *Policy and Politics* 19(4):257-67.

178. Stiglitz, J.E., 1991. 'The economic role of the state: efficiency and effectiveness' in T.P. Hardiman and M. Mulreany (eds), *Efficiency and*

Effectiveness in the Public Domain, Institute of Public Administration, Dublin:37-59.

179. Heffron, F., 1989. *Organization Theory and Public Organization: the political connection*, Prentice-Hall, New Jersey.

180. Peters, B.G., 1998. 'Administration in the year 2000: serving the client', *International Journal of Public Administration* 21(12):1759-76.

181. Girishankar, N., 1998. 'Unanswered questions in service provision for modernizing states', *Public Administration and Development* 18:495-98.

182. Thomas, P. and Palfrey, C., 1996. 'Evaluation: stakeholder-focused criteria', *Social Policy and Administration* 30(2):125-42.

183. Palfrey, C., Phillips, C., Thomas, P. and Edward, D., 1992. *Policy Evaluation in the Public Sector*, Avebury, Hants, England.

184. Stipak, B., 1977. 'Attitudes and belief systems concerning urban services', *Public Opinion Quarterly* 41(1):41-55.

185. Rossi, P.H. and Berk, R., 1974. 'Local roots of black alienation', *Social Science Quarterly* 54(4):741-58.

186. Schuman, H. and Gruenberg, B., 1972. 'Dissatisfaction with city services: is race an important factor?' in H. Hahn (ed.), *People and politics in Urban Society*, Sage, Beverley Hills:369-92.

187. Hero, R.E. and Durand, R., 1985. 'Explaining citizen evaluations of urban services: a comparison of some alternative models', *Urban Affairs Quarterly* 20:344-54.

188. Fitzgerald, M.R. and Durant, R.F., 1980. 'Citizen evaluations and urban management: service delivery in an era of protest', *Public Administration Review* 40:585-94.

189. Lane, T., Ghosh, A., Hamann, J., Phillips, S., Schulze-Ghattas, M. and Tsikata, T. (eds), 1999. *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand: a preliminary assessment*, International Monetary Fund, Washington D.C.

190. Beck, P.A. and Dye, T.R., 1982. 'Sources of public opinion on taxes: the Florida case', *Journal of Politics* 44:172-82.
191. Beck, P.A., Rainey, H.G., Nicholls, K. and Traut, C., 1987. 'Citizen views of taxes and services: a tale of three cities', *Social Science Quarterly* 68:223- 43.
192. Hess, M. and Adams, D., 2002. 'Knowing and skilling in contemporary public administration', *Australian Journal of Public Administration* 61(4):68-79
193. Osborne, D. and Gaebler, T., 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York.
194. OPSR (Office of Public Services Reform), 2002. *Public Service Reform. Measuring and Understanding Customer Satisfaction*, The Prime Minister's Office of Public Services Reform, London, United Kingdom.
195. Donnelly, M., 1999. 'Making the difference: quality strategy in the public sector', *Managing Service Quality* 9(1):47-52.
196. Grytten, J. and Sorensen, R., 2000. 'Competition and dental services', *Health Economics* 9:447-61.
197. Melia, T., 1994. 'Inspecting quality in the classroom: an HMI perspective' in D. Green (ed.), *What is Quality in Higher Education?*, Open University Press, Bristol:38-45.
198. Gaster, L., 1995. *Quality in Public Services: managers' choices*, Open University Press, Buckingham.
199. Green, D., 1994a. 'What is quality in higher education? Concepts, policy and practice' in D. Green (ed.), *What is Quality in Higher Education?*, Open University Press, Bristol:3-20.
200. Parasuraman, A., Berry, L. and Zeithaml, V.A., 1993. 'Research notes: more on improving service quality measurement', *Journal of Retailing* 69(1):140- 7.
201. Berry, L.L., 1980. 'Services marketing is different', *Business* 30 (May-June):24-8.

202. Booms, B.H. and Bitner, M.J., 1981. 'Marketing strategies and organization structures for services firms' in J. Donnelly and W. George (eds), *Marketing Services*, American Marketing, Chicago:47-51.
203. Carmen, J.M. and Langeard, E., 1980. 'Growth strategies of service firms', *Strategic Management Journal* 1(January-March):7-22.
204. Lehtinen, U. and Lehtinen, J.R., 1982. *Service Quality: a study of quality dimensions*, Service Management Institute, Helsinki.
205. Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L., 1994. 'Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for further research', *Journal of Marketing* 58(January):111- 24.
206. Bolton, R.N. and Drew, J.H., 1991. 'A longitudinal analysis of the impact of service changes on customer attitudes', *Journal of Marketing* 55 (January):1-9.
207. Groonroos, C., 1984. 'A service quality model and its marketing implications', *European Journal of Marketing* 18(4):33-44.
208. Williams, C., 1998. 'Is the SERVQUAL model an appropriate management tool for measuring service delivery quality in the UK leisure industry?' *Managing Leisure* 3:98-110.
209. Shand, D. and Arnberg, M., 1996. 'Background paper' in D. Shand (ed.), *Responsive Government: service quality initiatives*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:15-39.
210. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. К. Ін Юре, 1997. 48 с.
211. Hague, R., Harrop, M. and Breslin, S., 1992. *Comparative Government and Politics: an introduction*, Macmillan, London.
212. Hughes, O.E., 1994. *Public management and administration: an introduction*, St. Martin's Press, New York, New York.
213. Paul, S., 1992. 'Accountability in public services: exit, voice and control', *World Development* 20(7):1041-60.
214. Paul, S., 1991a. Accountability in public services: exit, voice and

capture, World Bank, Washington D.C.

215. Paul, S., 1991b. *Strengthening Public Service Accountability: a conceptual framework*, World Bank, Washington D.C.

216. Maheshwari, S., 1983. 'Accountability in public administration: towards a conceptual framework', *Indian Journal of Public Administration* 29(3):457- 72.

217. Mulgan, R., 2000. 'Comparing accountability in the public and private sectors', *Australian Journal of Public Administration* 59(1):87-97.

218. Glynn, J.J. and Murphy, M.P., 1996. 'Failing accountabilities and failing performance review', *International Journal of Public Sector Management* 9(5/6):125-37.

219. Minocha, O.P., 1983. 'Accountability in public sector enterprises', *Indian Journal of Public Administration* 29(3):630-40.

220. Inamdar, N.R., 1983. 'The estimates committee and administrative accountability', *Indian Journal of Public Administration* 29(3):590-611.

221. Dwivedi, O.P. and Jabbra, J.G., 1989. 'Public service responsibility and accountability' in J.G. Jabbra and O.P. Dwivedi (eds), *Public Service Accountability: a comparative perspective*, Kumarian Press, Connecticut:1- 16.

222. Corbett, D., 1992. *Australian Public Sector Management*, Allen and Unwin, Sydney.

223. Paul, S., 1994. *Does Voice Matter? For Public Accountability, Yes*, World Bank, Washington D.C.

224. Mukhopadhyay, A., 1983. 'Administrative accountability: a conceptual analysis', *Indian Journal of Public Administration* 29(3):630-40.

225. Romzek, B.S. and Dubnick, M.J., 1987. 'Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy', *Public Administration Review* 47(3):227-38.

226. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. <https://tax.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/zakoni-ukraini/77475.html>

227. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 № 687/2022.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
228. O'Loughlin, M.G., 1990. 'What is bureaucratic accountability and how can we measure it?' *Administration and Society* 22(3):275-302.
229. Common, R., Flynn, N. and Mellon, E., 1992. *Managing Public Services: competition and decentralization*, Butterworth-Heinemann, London.
230. Barzelay, M., 2002. 'Origins of the new public management: an international view from public administration/political science' in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (eds), *New Public Management: current trends and future prospects*, Routledge, London:15-33.
231. Lam, T., Wong, A. and Yeung, S., 1997. 'Measuring service quality in clubs: an application of the SERVQUAL instrument', *Australian Journal of Hospitality Management* 4(1):7-14.
232. Osborne, D. and Gaebler, T., 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York.
233. Pollitt, C., 1990. *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American experiences*, Basil Blackwell, Oxford
234. Minogue, M., 1998. 'Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector' in M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme (eds), *Beyond the New Public Management: changing ideas and practices in governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK:17-37.
235. Tuckman, H.P., 1998. 'Competition, commercialisation, and the evolution of non-profit organizational structures', *Journal of Policy Analysis and Management* 17:175-94.
236. Goldsmith, A.A., 1996. *Business, Government, Society: the global political economy*, Irwin, Chicago.
237. Ritson, C., 1977. *Agricultural Economics*, Granada, London.
238. Colebatch, H. and Larmour, P., 1993. *Market, Bureaucracy and Community: a student's guide to organization*, Pluto Press, London.

239. Forster, J., 1993. 'Markets, efficiency and management in the public service' in P. Weller, J. Forster and G. Davis (eds), *Reforming the Public Service*, Macmillan Education Australia, Melbourne:164-79.
240. Gortner, H.F., Mahler, J. and Nicholson, J.B., 1987. *Organization Theory: a public perspective*, Dorsey Press, Chicago.
241. Rainey, H.G., 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey- Bass Publishers, San Francisco.
242. Boyne, G.A., 1998. 'Competitive tendering in local government: review of theory and evidence', *Public Administration* 76(Winter):695-712.
243. Damanpour, F. and Evan, W.M., 1984. 'Organizational innovation and performance: the problem of "organizational lag"', *Administrative Science Quarterly* 29:392-409.
244. King, N. and Anderson, N., 1995. *Innovation and Change in Organizations*, Routledge, New York.
245. Brinkerhoff, D.W. and Goldsmith, A.A., 1992. 'Promoting the sustainability of development institutions: a framework for strategy', *Public Administration and Development* 20(3):369-83.
246. Savas, E.S., 1987. *Privatization: the key to better government*, Chatham House, Chatham.
247. Webster, E. and Harding, G., 2000. *Outsourcing Public Employment Services: the Australian Experience*, University of Melbourne, Melbourne.
248. Parker, D. and Hartley, K., 1990. 'Competitive tendering: issues and evidence', *Public Money and Management* 10(3):9-16.
249. Lips, D.A., 1997. 'Contracting out the operations of Indianapolis international airport' in OECD (ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:85-9.
250. Steinarsson, S., 1997. 'Contracting out residential treatment homes for children with behavioural and emotional problems in Iceland' in OECD

(ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:31-4.

251. Tutar, I., 1997. 'Contracting out catering services in Turkey' in OECD (ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:67-73.

252. Wilson, J.Q., 1989. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

253. Boston, J., 1996. 'The use of contracting in the public sector - recent New Zealand experience', *Australian Journal of Public Administration* 55:105-10.

254. Domberger, S. and Hall, C., 1996. 'Contracting for public services: a review of antipodean experience', *Public Administration* 74(Spring):129-47.

255. Maddock, L., Corden, S. and Hunt, T., 1997. 'Contracting out case management services for the unemployed in Australia' in OECD (ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:13-26.

256. Domberger, S. and Rimmer, S., 1994. 'Competitive tendering and contracting out in the public sector: a survey', *International Journal of the Economics of Business* 1(3):439-53.

257. Alam, Q. and Pacher, J., 2000. 'Impact of compulsory competitive tendering on the structure and performance of local government systems in the State of Victoria', *Public Administration and Development* 20:359-71.

258. Jensen, W., 1997. 'Contracting out building cleaning services at the national hospital of Denmark' in OECD (ed.), *Contracting Out Government Services: best practice guidelines and case studies*, Organization for Economic Cooperation And Development, Paris:27-30.

259. Marlin, J.T., 1982. *Privatization of Local Government Activities:*

lessons from Japan, Council for Municipal Performance, New York.

260. Salmen, L., 1991. 'Reducing poverty', *Public Administration and Development* 11:295-302.
261. Greene, J.D., 1994. 'Does privatization make a difference? The impact of private contracting on municipal efficiency', *International Journal of Public Administration* 17:1299-325.
262. Grytten, J. and Sorensen, R., 2000. 'Competition and dental services', *Health Economics* 9:447-61.
263. Miller, H., 1998. 'The irony of privatization', *Administration and Society* 30:513- 32.
264. Scott, G., 1996. 'The use of contracting in the public sector', *Australian Journal of Public Administration* 55:97-104.
265. Smyth, J.D., 1997. 'Competition as a means of procuring public services: lessons for the UK from the US experience', *International Journal of Public Sector Management* 10(1/2):21-46.
266. Quiggin, J., 1996. 'Competitive tendering and contracting in the Australian public sector', *Australian Journal of Public Administration* 55:49-57.
267. Mitchell, S., 2000a. 'Audit report slams federal outsourcing', *The Australian (IT)*, 12 September:1.
268. McMaster, R., 1995. 'Competitive tendering in UK health and local authorities: what happens to the quality of services?' *Scottish Journal of Political Economy* 42:409-27.
269. Cope, S., 1995. 'Contracting-out in local government: cutting by privatizing', *Public Policy and Administration* 10:29-44.
270. Almqvist, R., 1999. 'Measuring the threat of competition - services for the elderly in the city of Stockholm', *Local Government Studies* 25(1):1-16.
271. Donahue, J.D., 1989. *The Privatization Decision: public ends, private means*, Basic Books, New York.
272. Kakabadse, A. and Kakabadse, N., 2001. 'Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact', *Public*

Administration and Development 21:401-13.

273. DeHoog, R.H., 1984. *Contracting Out for Human Services*, State University of New York Press, Albany.

274. Box, R.C., 1999. 'Running government like a business: implication for public administration theory and practice', *American Review of Public Administration* 29(1):19-43.

275. Robbins, S.P., 1994. *Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

276. Zeithaml, V.A., Parasuraman, A. and Berry, L.L., 1990. *Delivering Quality Service: balancing customer perceptions and expectations*, Free Press, New York.

277. Yoder, R.A. and Eby, S.L., 1990. 'Participation, job satisfaction and decentralization: the case of Swaziland', *Public Administration and Development* 10:153-63.

278. Phillips, A.O., 1991. 'Institutional reform in Nigeria', *Public Administration and Development* 11:229-32.

279. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1994. *Building Sustainable Capacity: challenges for the public sector*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.

280. Conyers, D. and Kaul, M., 1990. 'Strategic issues in development management: learning from successful experience. Part I', *Public Administration and Development* 10:127-40.

281. Vroom, V.H., 1964. *Work and Motivation*, John Wiley and Sons, New York.

282. Werlin, H., 1990. 'Decentralization and culture: the case of Monrovia, Liberia', *Public Administration and Development* 10:251-61.

283. Makharita, R. and Brunet, J., 1991. 'Institutional adjustment in Terrafrie: typical problems of a real African country', *Public Administration and Development* 11:233-7.

284. Oluwu, D. and Smoke, P., 1992. 'Determinants of success in African

local governments: an overview', *Public Administration and Development* 12:1-17.

285. Israel, A., 1987. *Institutional Development: incentives to performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

286. Abowd, J.M., 1990. 'Does performance-based managerial compensation affect corporate performance?' *Industrial and Labour Relations Review* 43:52-73.

287. Nunberg, B., 1992. *Managing the Civil Service: what LDCs can learn from developed country reforms*, World Bank, Washington D.C.

288. Chang, C.K., 1985. 'Estate management' in A.K. Wong and S.H. Yeh (eds), *Housing a Nation*, Housing and Development Board, Singapore:263-304

289. Taylor, M., 2002. 'The New Public Management and social exclusion: cause or response?' in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (eds), *New Public Management: current trends and future prospects*, Routledge, London:109-28.

290. Catlett, M. and Schuftan, C., 1994. 'Lessons from institution building in Kenya', *Public Administration and Development* 14:153-68.

291. Noe, R.A., Hollenbeck, J.R., Gerhart, B. and Wright, P.M., 1996. *Human Resource Management: gaining a competitive advantage*, Irwin McGraw- Hill, Boston.

292. Cohen, J.M. and Wheeler, J.R., 1997a. 'Building sustainable professional capacity in African public sectors: retention constraints in Kenya', *Public Administration and Development* 17:307-24.

293. Bermann, T.J. and Taylor, M.S., 1984. 'College recruitment: what attracts students to organizations?' *Personnel* (May-June):34-6.

294. Gulhati, R., 1991. 'Impasse in Zambia', *Public Administration and Development*, 11:239-44.

295. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1997. 'Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?' in M.S. Grindle (ed.), *Getting*

Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries, Harvard University Press, Harvard:30-61.

296. Nunberg, B. and Nellis, J., 1995. *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank, Washington D.C.

297. Hansen, B. and Radwan, S., 1982. *Employment Opportunities and Equity in Egypt*, International Labour Organization, Geneva.

298. Ozgediz, S., 1983. *Managing the Public Service in Developing Countries: issues and prospects*, World Bank, Washington D.C.

299. Rosselli, D., Otero, A. and Maza, G., 2001. 'Colombian physician brain drain', *Medical Education* 35:809-10.

300. Franks, T., 1999. 'Capacity building and institutional development: reflections on water', *Public Administration and Development* 19:51-61.

301. World Bank, 1983. *Turkey: issues and options in the energy sector*, World Bank, Washington D.C.

302. Ogunniyi, M.B., 2000. 'UNITWIN/UNESCO Chairs program and capacity building in science and technology in Southern Africa', *Science Education* 84:401-17.

303. Blokland, M. and Warner, J., 1997. 'Coping with the brain drain - building capacity in the training environment', *Waterlines* 15 (4):21-2.

304. Lefort, R., 1994. 'Brain Drain: for better or worse?' *UNESCO Sources* 61:7.

305. Rosenblatt, Z. and Sheaffer, Z., 2001. 'Brain drain in declining organizations: toward a research agenda', *Journal of Organizational Behaviour* 22:409-24.

306. Lippincott, D.F., 1997. 'Saturation training: bolstering capacity in the Indonesian Ministry of Finance' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Harvard:97-124.

307. Bikales, W.G., 1997. 'Capacity building in a transition country: lessons from Mongolia' in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity*

building in the public sectors of developing countries, Harvard University Press, Harvard:435-64.

308. Армстронг М. Управління результативністю. Система оцінки результатів у дії. <https://bambooks.com.ua/ua/p2046587519-kniga-upravlenie-rezultativnostyu.html>

309. Blunt, P. and Collins, P., 1994. 'Introduction', *Public Administration and Development* 14:111-20.

310. Hope, K.R., 1987. 'Administrative corruption and administrative reform in developing countries', *Corruption and Reform* 2(2):127-47.

311. Reilly, W., 1987. 'Management and training for development: the Hombe thesis', *Public Administration and Development* 7:25-42.

312. Carter, A., 1991. 'Management training', *Training and Development* 9:25-32.

313. Баштанник В. Рагімов Ф. Формування сучасної парадигми публічного управління в умовах глобалізації та децентралізації /The system of public administration in the context of decentralization of power: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba "Baltija Publihing", 2020.204 p.

314. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 11. <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>.

315. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

316. Біла книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428. http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV

317. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : О. Ю. Амосов (голов. ред.) [та ін.]. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2013.

Вип. 3 (42). С. 112-119.

318. Quality education and competencies for life : Workshop 3 // Background Paper. – 2020. – № 2 . – Р. 6.

319. Про адміністративні послуги : закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

320. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Д., 449 с.

321. Штика Л. Г. Моделювання професіоналізму в публічному управлінні на засадах компетентнісного підходу. *Державне управління: теорія та практика*. 2008. № 2 (8). URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/shtyka.pdf

322. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. К., 2007. 548 с.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Лукавенко Ю.П. Окремі питання функціонування та розвитку місцевої влади в Україні в державно-управлінському дискурсі. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2024. № 4. С. 216–222.
2. Лукавенко Ю.П. Об'єктивні та суб'єктивні показники інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 43. С. 198–202.
3. Лукавенко Ю.П. Модель розвитку інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. Том 35 (74). № 6. С. 136–143.
4. Лукавенко Ю.П. До питання про інтерпретацію інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 верес. 2024 р.)*. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 140–142.
5. Лукавенко Ю.П. Деякі особливості управління розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади. *Актуальні питання юридичної науки в період дії воєнного стану та повоєнного відновлення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 28 листопада 2024 р.)*. Дніпро: Дніпровський держ. у-т внутр. справ, 2024. С. 99–101.