

- її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : kmu.gov.ua
13. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р – [Електронний ресурс] – Режим доступу : kmu.gov.ua
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. № 2493/III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
15. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 17 травня 2018 р. № 8369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. N 333-р . – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [// www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
17. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

Івашова Л.М., Івашов М.Ф.

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕД

Стан перманентного реформування у якому знаходиться держава призвів до низки інституційних змін, які порушили інституційну рівновагу й спровокували розвиток інституційних патологій та деформацій і поставили Україну на межу чергового інституційного зриву.

Ключовими ознаками наявності відхилень від інституційних норм є:

- низькі темпи зростання ВВП;
- високий рівень тінізації
- низький рівень доходів населення
- олігархічно-автократична модель управління державою
- корупція на всіх рівнях: побутова, ділова, політична
- легальні інституції не протидіють діяльності неофіційних нелегальних інституцій
- порушення принципу верховенства права.

Всі ці ознаки в гіпертрофованому вигляді присутні практично у всіх сферах економічної діяльності в сучасній Україні. Аналіз державних регуляторних актів в різних сферах і їх наслідків, проведений за останні 15 років, дає підстави визнати, що система регулювання розвитку ЗЕД як одна з функцій державного управління набула певної деформації, маючи всі ознаки організаційно-управлінських патологій. Останні стають причиною структурних збоїв в системі управління, що призводять до дисбалансів в об'єкті регулювання. Патології в управлінні можуть бути спадковими і ситуативними. Спадкові зароджуються при проектуванні та створенні

систем і об'єктів управління, а також на стадії прийняття довгострокових рішень – розробки політики, стратегії, сценаріїв і планів. Ситуативні патології утворюються у зв'язку з недосконалістю поточних управлінських рішень. Аналіз державних регуляторних актів у галузі роздрібно торгівлі та їх наслідків, який проведено за останні кілька років, дає підстави стверджувати, що система регулювання розвитку роздрібно торгівлі як одна з функцій державного управління набула певних деформацій, що мають усі ознаки організаційно управлінських патологій. Останні спричиняють до структурних збоїв в керуючій системі та призводять до дисбалансів в об'єкті регулювання, тобто торговельному підприємстві. Ми визначили 12 патологій, з яких 7 запозичено з класифікації П. Сенге [1], 3 (проектна дефектність, запізніла реакція, нейтралізовані рішення) додано О.Мазур [7] а ще дві сформульовано нами це - конфлікт інтересів та безкарність або ж відсутність відповідальності за прийняті рішення та їх наслідки.

Спираючись на класифікацію деформацій управління П. Сенге [1] та Мазур [7] які виокремлюють десять складових інституційних патологій, доповнимо їх перелік та означимо дванадцять, на наш погляд, основних патологій системи державного управління у сфері ЗЕД на прикладі митних органів (табл. 1) .

Таблиця 1

Інституційні патології у сфері ЗЕД

Дилема в стратегії	змішування несумісних цілей, об'єднання ДПА та ДМСУ призвело до спрощених стандартів сприйняття митної справи як суто фіскальної діяльності й руйнації митної служби держави
Підміна проблеми	замість радикальних реформ пропонуються "косметичні" або тимчасові зміни, що дають лише коротко-часний результат (спрощення митних процедур без впровадження повноцінного митного аудиту не вирішує проблему митної безпеки)
Маятникове рішення	прийняття суперечливих нормативно-правових актів та половинчастий рішень щодо розвитку окремих інститутів (наприклад рішення, що приймаються відносно розвитку інститутів митного аудиту та уповноваженого економічного оператора)
Верховенство структури над функціями	постійні структурно-організаційні перетворення шляхом реформ та реорганізації державних органів з регулювання ЗЕД, постійні реформи митної служби
Відстрочка термінів реалізації цілей	проявляється під час реформ на основі інституційних запозичень у вигляді інституційного конфлікту, що унеможливує їх доведення до логічного кінця, тому вони постійно розтягуються в часі (реформа митниці)
Конфлікти управління	протистояння між різними управлінськими ланками, що створює дублювання функцій, перетин інтересів, владні суперечності й антагонізм між митницями головними управліннями ДФС тощо .
Розмивання стандартів	свідоме відхилення від визнаних стандартів і норм поведінки чиновників (хабарництво, кумівство, корупція)
Нейтралізація попередніх рішень	адекватні та корисні державні рішення нівелюються іншими нормами протилежної спрямованості, що призводить до розбалансованості правового поля
Запізніла реакція	внесення змін відбувається не в момент виявлення проблемних зон, а зі значною затримкою, протягом якої неефективна норма продовжує діяти й індукувати негативні ефекти (наприклад з «свробляхами»)

Проектна дефектність	прийняття заздалегідь недосконалих рішень чи правових норм (наприклад рішення про об'єднання ДПА та ДМСУ, недосконалість механізму з впровадження інституту уповноваженого економічного оператора тощо)
Конфлікт інтересів	низький рівень соціальної захищеності митника та великий ризик корупційних діянь
Безкарність	Відсутність прямої відповідальності за прийняті управлінські рішення та їх наслідки

Джерело: складено авторами.

Верховенство структури над функціями. Про цю патологію свідчить практика, коли для вирішення якого-небудь завдання обов'язково створюється додатковий структурний підрозділ, який наділяється певними повноваженнями та функціями, що як правило, дублюють функції вже існуючих підрозділів. Це призводить до зростання витрат на управління і посилення бюрократизації. З метою здійснення структурних перетворень відбуваються постійні реорганізації та реформи, які створюють штучне джерело для підвищення адміністративних витрат і майже ніколи не мають очікуваного ефекту[2;3]. Яскравим прикладом такого підходу є постійна структурно-функціональна й неефективна реорганізація митної служби.

Дилема в стратегії - змішування несумісних цілей управління. Ця патологія виявлялася в протиріччях стратегічних орієнтирів сучасної політики, а також в декларуванні переходу до завдань вищого рівня при відсутності досягнень в нижчому ешелоні. Так, керівництво держави протягом багатьох років намагалося об'єднати прагнення до стабільності і реформи, спрямовані на активізацію розвитку економіки. Спроба об'єднати під одним дахом державні виконавчі органи що реалізують митну й податкову політику шляхом їх реформування призвела до впровадження спрощених стандартів сприйняття митної справи як суто фіскальної діяльності й руйнації митної служби держави.

Маятникове рішення - коли нове рішення приймається для тимчасової заміни старого, а потім відбувається повернення до попереднього. Наявність таких рішень в системі інституційного забезпечення державного управління ЗЕД проявляється через прийняття суперечливих нормативно-правових актів та половинчастий рішень щодо розвитку окремих інститутів спрямованих на спрощення митних процедур та зовнішньої торгівлі. Прикладом таких рішень є рішення, що приймаються відносно розвитку інститутів митного аудиту та уповноваженого економічного оператора.

Підміна проблеми - коли замість радикальних реформ пропонуються "косметичні" або тимчасові зміни, що дають тільки короточасний результат. Постійне проектування "фіктивного" перегулювання дає ефект звикання до рішень такого типу й призводить до повної відмови держави від радикальних рішень. Ця патологія державного регулювання наразі набула загрозливих масштабів і навіть риси інституційної пастки [4]. Особливо катастрофічною виглядає ситуація з державного регулювання ЗЕД в частині ефективної реалізації митної політики та забезпечення митної безпеки держави.

Відстрочка цілей внаслідок неможливості їх реалізації в певний термін. Патологія пов'язана з перед-проектною недооцінкою можливостей реалізації

рішення та свідчить про відсутність наукового обґрунтування і відповідних досліджень ймовірності виникнення інституційних збоїв. Ця патологія особливо яскраво виявлялася під час реформ трансплантації інститутів (тобто запозичення інститутів з інших країн, де вони розвивалися природним шляхом). Наявність всіх ознак інституційного конфлікту унеможливило доведення реформ до логічного кінця, тому вони постійно розтягуються в часі. Так, наприклад Міністерство доходів і зборів України, а потім Державна фіскальна служба України більше 10 років намагалося "приживити" в українському торговому бізнесі нові касові апарати, які в режимі реального часу передавали б до державного органу відомості про проведені операції [5].

Нейтралізовані рішення - коли приймаються цілком адекватні та корисні державні рішення, але їх дія нівелюється, як тільки приймаються інші норми протилежної спрямованості. Найчастіше це відбувається через нерозвиненість механізму встановлення взаємоузгодження між різними законодавчими нормами, що згодом переросло в системну розбалансованість правового поля.

Запізнена реакція - коли внесення потрібних змін в державні рішення відбувається не в момент виявлення проблемних зон, а зі значною затримкою, протягом якої неефективна норма продовжує діяти і індукує негативні ефекти.

Проектна дефектність виражається в розробці таких державних нормативних актів, які в кінцевому підсумку не затверджуються через жорстке неприйняття і опору суб'єктів. Це пов'язано з неефективністю технології проектування інституційних змін, а саме - з невиправданою поспішністю, відсутністю реальних механізмів зворотного зв'язку між державою і суб'єктом, відвертим ігноруванням інтересів суб'єкта.

Конфлікти управління між різними управлінськими ланками слідом створює дублювання функцій, перетину інтересів, владного протистояння. Повноваження різних рівнів державного управління (загальнодержавних, регіональних і місцевих органів влади) нерідко перетинаються через відсутність чіткого поділу їх функцій і обов'язків[6].

Розмивання стандартів і норм поведінки державних службовців, що виявляється в розвитку опортуністичних звичок і свідомому відхиленні визнаних стандартів і норм поведінки чиновників.

Конфлікт інтересів, що спровокований низьким рівнем соціальної захищеності митників та наявність великих ризиків корупційних діянь.

Безкарність, що породжена відсутністю прямої відповідальності за неправомірні дії або бездіяльність, за прийняті не професійні управлінські рішення та їх наслідки.

Наявність даних патологій призводить до суттєвих інституційних деформацій в ключових напрямках суспільної діяльності, а саме до :

- спрощення стандартів управління
- спрощення організаційно-функціональних форм управління
- скорочення кількості контролюючих органів та їх функцій
- розвиток парадержавних інститутів
- посилення ролі правоохоронної системи, які викликають спочатку обурення, а потім супротив суспільства.

Якщо органи державної влади своєчасно не реагують на дані обставини виникає ефект «революційної ситуації», яких може призвести до інституційного зриву, як це вже не раз було в Україні («помаранчева революція» та «революція гідності»), а наразі ми спостерігали у Франції й таких не бідних країнах як Велика Британія та Швеція (протести жовтих жилетів).

Загалом, аналіз управлінських патологій і збоїв, не може вдовольнитися їх систематизуванням, а потребує дослідження причин появи цих дефектів. Вважаємо, що виявлені патології носять як спадковий характер, так і ситуативний в залежності від обставин, що виникають у наслідок певних політичних, економічних чи соціальних чинників. Перспективи досліджень аналізу державно-політичних інститутів, що регулюють ЗЕД містить евристичний потенціал для розуміння варіантів розвитку різних соціальних систем як в історичній ретроспективі, так і в конкретний період суспільно-історичного розвитку. Інституційна методологія дозволяє комплексно розглянути стан і зміст політичних і соціальних інститутів на інституціональному, організаційному та індивідуальному рівнях, що відображено в алгоритмі «інституційне середовище як інституціональна структура й інституційна практика». Інституційна методологія вимагає свого доповнення підходом, який допоможе розкрити неповторне і особливе в існуванні соціальних інститутів [5]. Тому спираючись на інституційну методологію вважаємо, що для усунення патології державного регулювання у сфері ЗЕД, перш за все, необхідно:

- задекларувати і забезпечити реальне, а не фіктивне введення на практиці принципу зворотного зв'язку між державними органами, що здійснюють таке регулювання. Нова система регулювання яка може бути створена найближчим часом, повинна працювати за типом відкритої: з "входом" (рецептором), на який постійно надходять імпульси у вигляді вимог і підтримки, і "виходом" (ефектором), з якого продукуються узгоджені і несуперечливі регуляторні рішення і дії;

- забезпечити постійний моніторинг і системну діагностику поточного стану, проблем і змін у зовнішньому середовищі. Моніторинговий блок має бути побудований за зразком адаптивної системи управління, коли керівний суб'єкт (держава) отримує інформацію про зміну в навколишньому середовищі одночасно з керованим об'єктом, що дозволяє своєчасно акумулювати релевантну інформацію і адекватно реагувати.

Процес обговорення проектів нормативних актів повинен бути дійсно публічним і прозорим, а в окремих випадках остаточні рішення варто приймати не на основі переважаючої більшості, а на принципах консенсусу, ставлячи за мету максимальне задоволення потреб суспільства.

Список використаних джерел

1. Сенге П. Пятая дисциплина: искусство и практика самообучающейся организации ; [пер.с англ.]. – М. : ЗАО “ОлимпБизнес”, 2003. – 408 с.
2. Фрейдина Е.В. Исследование систем управления : учеб. пособие. – М. : ОМЕГАЛ, 2008. – 367 с.

3. Возіянова Н.Ю. Трансформація фреймів та інституційної структури в розвитку внутрішньої торгівлі в Україні // Вісник ДонНУЕТ. – Сер. : Економічні науки. – 2009. – № 4 (44). – С. 23–25
4. Ляпін Д. Щодо першочергових заходів зменшення адміністративної вар тості ліцензування в Україні : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/761/>.
5. Харламов П. Почему безналичный расчет в Украине не приживается [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://economics.lb.ua/finances/2013/10/24/235594_poritka_navyazat_plastikovie_karti_.html.
6. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція? : аналіт.звіт проекту “Популярна економіка: моніторинг реформ” від 14 жовтня 2013 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.caseukraine.com.ua/index.php?mode=news&act=view&newsid=373&miid=1>.
7. О.Є.Мазур. Організаційні патології системи державного регулювання роздрібною торгівлі України // Економіка України. – 2014. – 4 (629). – С.18–28.

Липовська Н.А.

ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Дискусія про те, як співвідносяться один з одним і взаємодіють між собою елементи системи публічного управління триває до цього часу. При цьому часто створюється враження, що політичні рішення ухвалюються міністрами індивідуально. Ця точка зору підтримується ліберально-демократичною конституційною теорією: уряд спільно з парламентом визначає політику (ухвалює рішення), а система публічного управління здійснює її (виконує рішення) і започатковується в роботі М.Вебера «Політика як покликання і професія», який ввів до теорії соціальних наук уявлення про розмежування між політикою і управлінням (адмініструванням) [5].

Насправді, в даний час ніхто вже не вважає таку точку зору достатньо обгрунтованою. Вчені, які працюють в межах різних соціальних наук, дискутують в основному не про повне відділення політичного від адміністративного, а про співвідношення політичного і адміністративного в процесі публічного управління. В ході цієї дискусії одним із найважливіших уявляється наступний момент, що має фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: інструментальний характер публічної служби. При цьому реформа публічної служби, що набула нового сенсу у 2015 р. у зв'язку з необхідністю реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», а також відповідно до Програми діяльності Уряду, прийняття Закону України «Про державну службу» та тривале обговорення Проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» потребує своєчасного і адекватного теоретичного супроводу, що актуалізує тематику дослідження.

Публічна служба як механізм публічного управління виконує низку функцій, реалізуючи публічну політику: організаційно-управлінську, соціально-