



DOI <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-58-73>

**UDC: 351:(321.01 +321.015)**

**Іваненко Олена Володимирівна**,  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03194, Київ, бульвар Кольцова, 14-Е, тел.: (066) 518 97 97, e-mail: [olena.ivanenko81@gmail.com](mailto:olena.ivanenko81@gmail.com)  
com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

**Иваненко Елена Владимировна**,  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, истории и теории государства и права Учебно-научного института права им. князя Владимира Великого Межрегиональной Академии управления персоналом, 03194, Киев, бульвар Кольцова, 14-Е, тел. (066) 518 97 97, e-mail: [olena.ivanenko81@gmail.com](mailto:olena.ivanenko81@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-9936-6672

**Ivanenko Olena Volodymyrivna**,

Ph.D. in law, associate professor, associate professor of the department of constitutional law, history and theory of state and law of the educational and scientific institute of law named after prince Vladimir the Great Interregional Academy of personnel management, 03194, Kyiv, Koltsov Boulevard, 14-E, tel.: (066) 518 97 97, e-mail: [olena.ivanenko81@gmail.com](mailto:olena.ivanenko81@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-9936-6672

---

## **КРИЗА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

**Анотація.** Дискутується питання про те, що перевірені часом механізми державного управління втрачають поступово свою актуальність, відбувається делігітимація традиційної системи взаємин між державним управлінням та громадянським суспільством, а також переглянуто, з урахуванням вимог сьогодення, умови суспільного договору між державами та громадянським суспільством. Виходячи з того, що епоха “великих урядів” добігає свого кінця, як ніколи актуалізується проблематика дебіюрократизації державного управління, пошуку нової моделі державної влади зі значно обмеженими функціями та владно-розпорядчими повноваженнями.

Розглядаючи Україну крізь призму даних трансформаційних процесів, слід зауважити, що з набуттям незалежності розпочався процес прямо протилежний тому, який відбувається у розвинених країнах світу, а саме зростання у геометричній прогресії самодостатньої та безконтрольної неопатримоніальної бюрократії. Йдеться про тотальну експансію державних управлінських структур в усі сфери суспільного життя з метою отримання там повного контролю, вертикалізацію державного управління, відмову “де-факто” від реалізації принципу розподілу влади, а також (і це спостерігається останнім часом) придушення процесів формування громадянського суспільства із застосуванням силових методів.

Головним завданням політичної еліти та державних управлінців різних рівнів має бути помірковане та мудре використання здобутків у галузі державного управління інших країн, які на власному досвіді апробували їх дієвість. Наприклад, запровадження елементів системи “бюджетування на нульовій основі” у вітчизняне державне управління створило б можливість реально розпочати процес боротьби з корупцією через, принаймні, реорганізацію діяльності певних відомств з однорідними функціями.

**Ключові слова:** державне управління, громадянське суспільство, криза ефективності, бюджетування на нульовій основі, неопатримоніальна бюрократія, дебіюрократизація.

## **КРИЗИС ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**Аннотация.** Дискутируется вопрос о том, что проверенные временем механизмы государственного управления теряют постепенно свою актуальность, происходит делигитимация традиционной системы взаимоотношений между государственным управлением и гражданским обществом, а также пересмотр с учетом требований настоящего времени условий общественного договора между государствами и гражданским обществом. Исходя из того, что эпоха “великих правительств” подходит к концу, как никогда актуализируется проблематика дебіюрократизации государственного управления, поиска новой модели государственной власти со значительно ограниченными функциями и властно-распорядительными полномочиями.

Рассматривая Украину сквозь призму данных трансформационных процессов, следует отметить, что с обретением независимости начался процесс прямопротивоположный тому, который происходит в развитых странах мира, а именно рост в геометрической прогрессии самодостаточной и бесконтрольной неопатримоніальної бюрократии. Речь идет о тотальной экспансии государственных управленческих структур во все сферы общественной жизни с целью получения там полного контроля, вертикализация государственного управления, отказ “де-факто” от реализации принципа разделения власти, а также, и это наблюдается в последнее время, подав-

ление процессов формирования гражданского общества с применением силовых методов.

Главной задачей политической элиты и государственных управленцев разных уровней должно стать умеренное и мудрое использование достижений в области государственного управления других стран, которые на собственном опыте апробировали их действенность. Например, введение элементов системы “бюджетирования на нулевой основе” в отечественное государственное управление создало бы возможность реально начать процесс борьбы с коррупцией с помощью реорганизации деятельности определенных ведомств с однородными функциями.

**Ключевые слова:** государственное управление, гражданское общество, кризис эффективности, бюджетирование на нулевой основе, неопатримониальная бюрократия, дебюрократизация.

### **CRISIS OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE**

**Abstract.** The article discusses the question that time-tested public administration mechanisms lose their relevance gradually, there is a deligitimation of the traditional system of relations between state administration and civil society, as well as revision of the terms of the social contract between states and civil society, taking into account the requirements of the present time. Proceeding from the fact that the epoch of “great governments” is coming to an end, the problems of de-bureaucratization of state administration, the search for a new model of state power with significantly limited functions and power-administrative powers are becoming more urgent.

Considering Ukraine through the prism of these transformation processes, it should be noted that with the attainment of independence, a process opposite to that which occurs in the developed countries of the world began, namely, the growth in geometric progression of a self-sufficient and uncontrolled neo-patrimonial bureaucracy. It is a question of the total expansion of state administrative structures into all spheres of public life with the aim of gaining full control over them, the verticalization of state administration, the de facto refusal to implement the principle of separation of powers, and, in recent times, the suppression of civil society through the use of force.

The main task of the political elite and public managers of different levels, according to the author, should be a moderate and wise use of achievements in the field of public administration in other countries, which have tested their effectiveness on their own experience. For example, the introduction of the elements of the “zero-based budgeting” system into the national public administration would create the opportunity to actually start the process of fighting corruption through, at least, through the reorganization of the activities of certain agencies on homogeneous functions.

**Key words:** public administration, civil society, efficiency crisis, zero-based budgeting, non-patrimonial bureaucracy, de-bureaucratization.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізаційних процесів, які в останні десятиліття відбуваються у світі, актуалізується проблематика зміни та модифікації державних інститутів та інструментів, зокрема, державного управління з урахуванням викликів сьогодення. Наразі спостерігається криза демократії, навіть у тих країнах, які прийнято вважати взірцями демократичних режимів. Слід зауважити, що гучність розмов про дану кризу щороку посилюється через те, що існуючі наразі державно-правові режими та форми державного правління виявляють свою неефективність щодо забезпечення суспільного добробуту через належне виконання функцій держави. На наш погляд, така ситуація у жодному разі не є виявом всесвітнього алармізму, а, навпаки, у певному відношенні є спрощеним уявленням про кризові явища, якими пронизано усі державні інститути загалом та система державного управління зокрема.

**Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій.** Проблематикою ефективності державного управління ґрунтовно займаються такі науковці, як Р. Акофф, І. Ансофф, Дж. Бренан, П. Бурдье, Дж. Б'юкенен, Е. Грей, Т. Геблер, Д. Гелбрейт, К. Друр, Р. Каплан, М. Крозьє, К. Макконел, Д. Норт, Д. Осборн, Н. Оуен, В. Парето, П. Пластрик, Г. Саймон, Л. Террі, Л. Урві, Д. Фостер, Г. Ешуорт, Б. А. Бінкін, В. І. Черняк, В. Н. Лексін тощо.

Метою статті є загальнотеоретичне дослідження світового досвіду в частині формулювання основних факторів, які впливають на ефектив-

ність здійснення державного управління та вироблення шляхів оптимізації останнього.

### **Виклад основного матеріалу.**

На-гора виноситься не лише питання про підвищення якості держави як необхідної, проте не достатньої її сутнісної ознаки, а й про власне зміну типу держави, тобто відмову від адміністративно-бюрократичної моделі держави "good governance" попри її функціональну ефективність на державу сервісного типу за аналогією з державою вільного доступу Дугласа Сесіла Норта (Douglass Cecil North), американського економіста, соціального філософа, лауреата Нобелівської премії з економіки 1993 року.

Пропонуємо у межах нашого дослідження дещо зупинитися на розгляді позиції Д. Норттона в частині державного управління. Якщо стисло, то в книзі Дугласа Сесіла Норта (Douglass Cecil North), Джона Уолліса (John Joseph Wallis) та Барі Вайнгаста (Barry R. Weingast) "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History" (надрукованій у 2009 р.) (у російському перекладі: "Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества") зазначається, що:

- серед країн, які він відносив до порядків вільного доступу, можна виділити ядро-країни, у відношенні яких відсутні жодні сумніви стосовно їх належності до порядків вільного доступу (США, Великобританія та її історичні домініони, Скандинавія, Бенілюкс, Франція, Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія), та

периферію — країни, відносно яких такі сумніви все ж таки існують (Іспанія, Австрія, Чехія, Південна Корея, Тайвань) [1];

- історії людства відомі три типи соціальних порядків: примітивний порядок — властивий доісторичним суспільним організаціям; порядок обмеженого доступу, або природна держава — виникла в результаті неолітичної революції; і, нарешті, порядок вільного доступу — формується у процесі сучасної науково-технологічної революції;

- до порядків вільного доступу належать двадцять країн, які мають максимальний індекс розвитку демократії Polity IV (також Polity IV Project), що вираховується через такі концепти, як конкурентність та відкритість інститутів ротації; наявність інституційних стримувань виконавчої влади; наявність інституційних каналів вільної та рівної політичної участі громадян [2];

- сутністю порядку обмеженого доступу є превалювання соціальних відносин, заснованих на особистісних зв'язках, привілеях та соціальних ієрархіях, вибірковістю застосування права, подвійними стандартами, незахищеністю права власності, тобто йдеться про держави для еліт;

- сутністю порядку вільного доступу є панування безособистісних відносин, верховенство права, захист права власності, тобто мається на увазі держава для всіх [3, с. 199–202].

Поверхнево аналізуючи проблематику порядків вільного доступу на предмет їх стабільності, на наш погляд, слід звернути увагу на такі фактори, які чинять у цьому сенсі негативний вплив, а саме:

- насамперед феномен “глибинної держави” (англ. *deep state*), який уперше був сформульований у 2014 році Майком Лофгреном (Mike Lofgren), відобразив вихід бюрократії з-під політичного контролю та усвідомлювався, як гібридне злиття державних управлінців та фінансистів і промисловців вищих ешелонів, які здійснюють ефективне управління у США, незважаючи при цьому на думку виборців, тим самим порушуючи сутність виборчого процесу [4, с. 224]; її сутність зводиться до того, що існує скоординована та ієрархічно вибудована структура державних управлінців, які мають необмежений вплив на формування державної політики попри існування обраного в демократичний спосіб вищого керівництва держави. На думку Джейсона Ройса Ліндсі (Jason Royce Lindsey), в основі “глибинної держави” лежить необмежений вплив спецслужб та розвідки, які, маючи можливість отримувати секретну інформацію, надають можливість державним управлінцям, яким вони підпорядковуються, використовувати її як “важелі впливу” при формуванні державної політики [5, с. 35–36];

- різке зниження виборчої активності громадян; криза традиційної системи політичних партій;

- радикальна зміна інформаційного простору, яка створює усі можливості для легкого маніпулювання суспільною свідомістю, так званий феномен “постправди”; до речі, даний термін було визнано словом 2016 року згідно з Оксфордським словником. Під ним розумілася така ситуація, коли об'єктивні факти є менш важливими для формування

суспільної думки, ніж звернення до емоцій та особистісних переконань; таким є ставлення до мови, коли не суть важливо, наскільки правдивим або неправдивим виступає факт, а пріоритетним є ступінь його ефективності [6]. Наприклад, у художньому фільмі “Плутовство” (Хвост виляет собакой) (Wag the Dog (1997)) яскраво продемонстровано наскільки сучасні політтехнологи оволоділи майстерністю вводити в оману людей; глибинно вивчивши психологію соціуму, вправно та на власний розсуд, використовуючи здобутки сучасних інформаційних технологій, “грають” із суспільством; професійність піарщиків та іміджмейкерів – запорука того, що кожний крок та слово вищої посадової особи є заздалегідь обміркованим та має на меті досягнення визначеного результату; принципову основу політики становить те, хто вчасно та більше збрехав, хто краще замаскував свою брехню, одним словом, хто краще “запакував” свою брехню, той і “виграв”; на-гора виноситься майстерність відволікти електорат від буденних проблем, переключити увагу на більш глобальні проблеми (найкращий варіант – катастрофи, лиха) [7];

- фактичне зникнення соціальних класів та надмірна фрагментація соціального середовища, яка ускладнює міжгрупову комунікацію та формування загальнонаціонального політичного консенсусу [1].

Безумовно, можна залишатися на позиції, що криза демократії є черговим етапом становлення держави нового ґатунку, проте проблема є значно серйознішою і полягає в тому,

що зміни, які відбуваються у світі на сьогоднішній день, торкаються саме базових засад парадигми держави. А тому, “відвертання обличчя від вікон швидкісного потягу сучасності” не може стати мудрою стратегією для тих, хто планує відігравати у сучасній державній реальності біль-менш важливі ролі [8, с. 103–113].

Справа в тому, що перевірені часом механізми державного управління втрачають поступово свою актуальність, відбувається делігітимація традиційної системи взаємин між державним управлінням та громадянським суспільством, а також перегляд з урахуванням вимог сьогодення умов суспільного договору між державами та громадянським суспільством.

Виходячи з того, що епоха “великих урядів” добігає свого кінця, як ніколи актуалізується проблематика дебюрократизації державного управління, пошуку нової моделі державної влади зі значно обмеженими функціями та владно-розпорядчими повноваженнями.

Розглядаючи Україну крізь призму даних трансформаційних процесів, слід зазначити, що з набуттям незалежності розпочався процес прямо протилежний тому, який відбувається у розвинених країнах світу, а саме зростання в геометричній прогресії самодостатньої та безконтрольної неопатримоніальної бюрократії [9, с. 14]. У даному випадку мається на увазі тотальна експансія державних управлінських структур в усі сфери суспільного життя з метою отримання там повного контролю, вертикалізація державного управління, відмова “де-факто” від реалізації



принципу розподілу влади, а також, і це спостерігається останнім часом, придушення процесів формування громадянського суспільства через застосування силових методів.

Однак призупинити хід історії неможливо. Тому усі політичні спекуляції про нібито “ментальність наймитів” українського народу, “генетичну нездатність” нації до здійснення нормальних та повноцінних демократичних форм правління і самоуправління, а часто-густо й свідомі антидержавницькі твердження у цьому ключі та здійснені на базисі цих тверджень політичні кроки, здатні лише на певний час пригальмувати історичні державно-політичні зміни в організації державного управління в Україні, але, жодним чином, не можуть повернути їх у зворотному напрямі, а, тим паче, зупинити.

Уся ж політична риторика, заснована на такого роду псевдовиправданнях, приречена на суцільне несприйняття та відторгнення, тим самим збільшуючи “зону відчуження” між державною владою та громадянським суспільством. Довго залишатися у такому нестабільному державно-політичному стані суспільство не може, соціальне невдоволення досягає точки своєї біфуркації, що, і це лише питання часу, призведе до соціального вибуху з досить незрозумілими згідно з “ефектом метелика” наслідками.

Слід зауважити, що останні кілька десятків років спостерігається переосмислення принципових засад взаємодії держави та суспільства, яке по суті є осучасненою реінкарнацією ліберальної парадигми. Край-

нім лібералом у розумінні зазначених взаємин є Брайан Догерті (Brian Doherty), сутність радикальної позиції якого зводиться до того, що в результаті технологічної еволюції було створено світ, який не потребує жодних урядів, й усю систему державного управління можна поступово ліквідувати, оскільки остання є величезною фікцією, завдяки якій кожний намагається жити за рахунок іншого [10, с. 4]. Така позиція, попри її крайній антиетатизм, має право на життя, проте, на наше переконання, є наразі здебільшого емоційною, оскільки будь-яке суспільство поза межами державно-організаційної структури в умовах сьогодення априорі буде позбавлене майбутнього. Тому ми не вбачаємо за необхідне більше уваги приділяти їй вивченню та описові. Хоча заради справедливості слід сказати, що прихильників такого розуміння взаємин держави і суспільства наразі не мало. Наприклад, більш м'яко подібну думку висловили такі представники наукової школи суспільного вибору, як Джеймс Макгіл Б'юкенен-молодший (James McGill Buchanan Jr.) та Гордон Таллок (Gordon Tullock), які, критикуючи “рентний паразитизм” (rent seeking behavior), наголошують на тому, що держава, надаючи державно-владні повноваження своїм управлінцям, фактично змушує інших оплачувати видатки на їх утримання.

Останнім часом справді спостерігається нівелювання авторитету держави, криза віри у її здатність бути ефективним механізмом забезпечення всезагального добробуту. На наш погляд, погоджуйчись з А. В. Облон-

ським, можна в наступному прочитанні виокремити основні причини, які зумовили появу такого державницького нігілізму, як-то:

- зростання загального рівня політичної свідомості та політичної культури населення розвинених країн світу, що зумовило появу у свідомих громадян остраху того, що сильна та ієрархічно вибудована структура системи державного управління обов'язково повинна створити умови для появи тоталітаризму в різних формах його вияву;

- очевидна невідповідність класичних державних інститутів та методів державного управління реаліям та викликам сьогодення; неквапливість у прийнятті державних управлінських рішень, відсутність швидкого реагування на події реальної дійсності, низька ефективність адміністративно-управлінських заходів та відповідних послуг порівняно з приватним сектором, що наразі сприймаються суспільством нового ґатунку як неякісні;

- потужна експансія бюрократичних амбіцій, які аргументують привілейоване становище своїх носіїв тим, що виключно держава є реальним та дієвим механізмом забезпечення добробуту, наразі входить у резонанс із сучасними трендами громадянського суспільства [8, с. 148].

Урешті-решт, додаючи до зазначеного, постійні корупційні вияви, зловживання службовим становищем з боку державних управлінців, подекуди аморальними вчинками політиків та державних службовців різних рівнів, а також їх абсолютна неефективність у питаннях забезпечення нормального функціону-

вання держави та реалізації функцій останньої, відбувається стрімке падіння довіри до державних інститутів, й, зокрема, авторитету та престижу апарату державного управління [11].

Звернімо увагу на те, що скепсис щодо державного управління виник не сьогодні, цей процес триває уже досить довго, свідченням чого є наукові позиції, а саме:

*1968 рік — Дуайт Уальдо (Dwight Waldo)*, будучи прихильником гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступав зовсім не за те, щоб “пустити під прес” усі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми, а наполягав на тому, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а власне сучасна бюрократія є силою, яка спрямована не лише на досягнення зиску та стабільності, а й змін згідно з вимогами часу. Проте він наполягав на необхідності проведення радикальних змін в існуючих організаційних структурах (наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаєностосунків) [12, с. 56]. Д. Уальдо писав про кризу довіри до державного управління в термінах кризи ідентичності, абсолютно песимістично оцінюючи перспективи його подолання [13].

Окремо заслуговують на увагу погляди Д. Уальдо стосовно принципів засад здійснення державного управління, а саме:



• бюрократія має вивчатися не за допомогою наукового менеджменту, а в межах політичних наук (процес здійснення управління у державному апараті є значно складнішим, ніж у бізнесі); відсутня принципова різниця між бюрократами та політиками, оскільки і ті, й інші мають служити народові; для державної адміністрації важлива не “ефективність”, а відповідність державно-управлінської діяльності Конституції та загальнодержавним цілям [14]; однією з проблем сьогодення є конфлікт між бюрократією та демократією; в основі конфлікту наступне: головним завданням демократії має бути служіння народові, а не науковий менеджмент та ефективність; протистояння між бюрократією та демократією можуть сприяти захисту бюрократами демократичних цінностей; поділ на політиків і державних управлінців є хибним; державні управлінці імплементують визначені політиками цінності у наявні державні процедури та процеси; не можливо здійснювати державне управління за принципом бізнесу; при здійсненні державного управління демократичні цінності та Конституція мають бути в пріоритеті [15].

*Починаючи з 1970-х років*, розпочато кампанію під умовною назвою “розгрібання політичного бруду”.

Розпочав викриття кулуарних таємниць Деніел Елсберг (Daniel Ellsberg), який у 1969 році як експерт із В’єтнаму отримав дозвіл до роботи із секретними файлами, так званими “документами Пентагона”, щодо перебігу в’єтнамської війни, які містили інсайдерську інформа-

цію про реальні мотиви та цілі американських високопосадовців, а також їхнє ставлення до страждань та загибелі мирних жителів. У 1971 році копії даних документів було ним оприлюднено (9 сторінок із 7000) у газеті “Таймс”. Після цього Д. Елсберга було заарештовано й передано до суду, йому загрозувало 115 років тюремного ув’язнення, проте методи збору доказів, які очевидно порушували права людини, спровокували масові акції підтримки з боку громадськості, і, врешті-решт, його було виправдано [16].

Згодом, у 1972 році, відбувся наступний “вибух” — Уотергейт, коли Річард Мілхаус Ніксон (Richard Milhous Nixon), єдиний з усіх президентів, дав вказівку спецслужбам підслуховувати Овальний кабінет (робочий кабінет президента), що в результаті призвело до його політичного краху та відставки під загрозою імпічменту. В умовах напруженої боротьби за переобрання на другий термін на посаду президента США, він погодив запропонований йому помічниками план з організації прослуховування офіса Демократичної партії, орендованого у фешенебельному житловому комплексі “Уотергейт” у центрі Вашингтона, розраховуючи зібрати якомога більше інформації про тактичні плани демократів під час передвиборних перегонів. Удар “Уотергейт” по інституту президентства був надзвичайно сильним, а його наслідки політично важкими і тривалими. Громадянське суспільство було вкрай обурене тим, що за брехню під присягою зазвичай засуджують звичайних шахраїв, а тут ним виявився сам президент, від

якого очікували бути взірцем чітких моральних орієнтирів та прикладом дотримання вимог законів. Враження від подій в Уотергейт було посилено поразкою у в'єтнамській війні та оприлюдненими відомостями про її реальний перебіг. На-гора винесено було брутальне зловживання владою та звичайна злочинність у вищих ешелонах державної влади [17]. При цьому варто наголосити, що у розвиненому демократичному суспільстві Америки Президентіві Ніксону загрожував імпічмент не за проникнення у приміщення з метою підслуховування, а саме за брехню та перешкоджання здійсненню правосуддя.

*1973 рік — Вінсент Остром (Vincent Ostrom)* у своїй книзі “The Intellectual Crisis in American Public Administration” визначив державне управління як механізм, у якому всі професійні державні управлінці органічно з’єднані в міцний ланцюг, а громадянам відведено роль “дилетантів”, які цілком залежні від “політичних володарів”; панування розвиненої бюрократії перетворює апіорі всі форми конституційного правління на однакові фікції, а єдиною справді важливою політичною реальністю стає бюрократія [18, с. 28].

*1977–1981 роки — Джеймс Ерл “Джиммі” Картер-молодший (James Earl “Jimmy” Carter, Jr.)*, 39-й Президент США. Починаючи з 1960-х років, у США фіксувався дефіцит державного бюджету. Ситуація ускладнювалася тим, що крім федеральних видатків на поточні, переважно соціальні, потреби необхідно було сплачувати відсотки за зовніш-

нім боргом. Хронічні дефіцити у поєднанні з боргом, що постійно збільшувався, вмонтували у видаткову частину федерального бюджету виплату процентів, що постійно зростали. Розростання бюрократичного апарату з економічної точки зору перешкоджало нормальній роботі органів державного управління, а недолуга та погано скоординована структура міністерств і відомств продукувала, зазвичай, суперечливі та такі, що взаємовиключають одне одного, адміністративно-управлінські рішення. Таким чином, і це природно, активізувалися та фоні тотальної бюрократизації її вічні супутники, як-то: корупція, хабарництво та інші різновиди зловживань владою.

Спробу побороти цю хворобу здійснив Дж. Картер, який одним із перших державних управлінців запровадив принцип “бюджетування на нульовій основі”. Метою цієї системи стало зменшення нераціональних видатків та збалансування державного бюджету. Сутність полягала в тому, що кожний рік бюджет має обговорюватися з “нуля”. Так само й кожна державна програма повинна переглядатися наново. Відповідно до принципів “бюджетування на нульовій основі” потреба у всіх видах ресурсів, необхідних для реалізації тієї чи іншої програми — людських, матеріальних, фінансових, інформаційних, — насамперед, необхідно було ретельно проаналізувати на предмет відповідності програми вимогам сучасності, доцільності визначеної мети та ступеня їх можливої реалізації без прив’язки до бюджетних видатків минулого року. Після цього керівник відомства повинен був

об'єднати усі відомості щодо підконтрольних йому програм в одноаркушевий звіт про свою діяльність, де обов'язково повинно бути вказано пріоритети відомства [19, с. 60]. До речі, керівник також мав би запропонувати кілька альтернативних варіантів програми, а також альтернативні методи досягнення визначених цілей. Запровадження такої системи дозволяло виявити та мінімізувати зайві витрати, які мали місце із року в рік. Якщо стисло, "бюджетування на нульовій основі" встановлювало чіткий та прозорий зв'язок між бюджетними коштами та результатами реалізації державних програм [20, с. 112–113].

Проте слід наголосити, що спроба запровадити таку систему в межах США зіткнулася з проблемою невідповідності принципів останньої масштабам держави. Адже апробацію "бюджетування на нульовій основі" проводили на рівні штату Вірджинія, де дана система мала успіх. Але ж, наприклад, щорічний перегляд асигнувань на загальнодержавні програми виявився майже нездійсненим завданням, оскільки фінансування відбувалося винятково згідно з чинним законодавством. А тому для запровадження системи "бюджетування на нульовій основі" необхідним було б внесення змін до законодавства у цій частині. Також Дж. Картер зіткнувся з відмовою керівників структурних підрозділів деяких міністерств вказувати у своїх заявках альтернативні рівні фінансування численних соціальних програм, посилаючись на той факт, що розміри допомоги та категорії її отримувачів визначалися спеці-

альними законами, а не постановами відповідних відомств. Також адміністрація Дж. Картера змушена була відмовитися від більшості вимог "бюджетування на нульовій основі" через небажання міністерств, агентств, відомств, комісій, комітетів та бюро включати до звіту альтернативні варіанти програм зі зменшенням їх фінансуванням [21].

Не дивлячись на те, що на рівні держави США Дж. Картеру не вдалося активно використати усі здобутки системи "бюджетування на нульовій основі", проте такий крок можна справедливо вважати новаторським, розглядати як момент виникнення нової тенденції в управлінні бюрократичним апаратом, а також як один із дієвих інструментів зменшення нерациональних державних видатків.

**Висновки.** Резюмуючи зазначене, хотілося б, погоджуючись із Д. Нортонем, наголосити на тому, що будь-які соціальні інститути, включаючи й державні, створюють базові структури, за допомогою яких суспільство протягом своєї історії змогло досягти порядку та підвищити рівень власної стабільності. Проте фундаментальні інституційні зміни відбуваються надзвичайно повільно, оскільки власне інститути є результатом історичних трансформацій, а також фактором формування індивідуальної поведінки суб'єктів суспільних відносин. Тут працює формула: що вищою є інституційна нестабільність, то вищими будуть витрати на забезпечення правопорядку і добробуту. Тому глибинний аналіз суспільних процесів надає можливість припустити, що:

- політичні та державні інститути можуть бути стабільними винятково за умови, коли останні мають підтримку з боку зацікавлених у їх стабільності організацій;

- успішне здійснення реформ можливе лише за умови тотальної зміни інституційної системи;

- модифікація норм поведінки суб'єктів суспільних відносин, які легітимізують та підтримують нові закони, є пролонгованим у часі процесом, проте за відсутності такого стимулюючого механізму державне управління не може здійснюватися ефективно, а державний устрій визнаватися стабільним;

- у короткостроковій перспективі виключно при авторитаризмі є можливим економічне зростання у державі, в іншому разі — перспектива є довгостроковою і вимагає створення нормативної бази;

- навіть у разі несприятливої та нестабільної політичної ситуації економічне зростання у державі може бути досягнуто при введенні у виключних випадках на нетривалі проміжки часу неформальних обмежень тощо. Тому, погоджуючись із Д. Нортонем, можна сказати, що ефективні політичні та державні системи й система державного управління зокрема, мають бути сформовані гнучкими інституційними структурами, які здатні достатньо комфортно переживати соціальні шоки та зміни, що, своєю чергою, є невід'ємним елементом успішного державного розвитку. При цьому слід чітко усвідомлювати, що формування такого роду систем є результатом тривалого процесу, оскільки створювати ефективні системи, розраховані на

короткострокову перспективу, люди наразі не навчилися [22].

Отже, для України, яка тільки стала на шлях формування власної системи державного управління, абсолютно зайвим є “створення власного велосипеда”. Головним завданням політичної еліти та державних управлінців різних рівнів має стати помірковане й мудре використання здобутків у галузі державного управління інших країн, які на власному досвіді апробували їх дієвість. Наприклад, запровадження елементів системи “бюджетування на нульовій основі” у вітчизняне державне управління, на наш погляд, надало б можливість реально розпочати процес боротьби з корупцією через, принаймні, реорганізацію діяльності певних відомств за однорідними функціями. На базі укрупнення та об'єднання штатних структур стало б можливим збільшення асигнувань з багатьох державних програм, яке до сих пір відбувалося автоматично, коли при виділенні коштів на наступний рік додавали просто кілька відсотків до фактичних минулорічних кошторисів. Також кожна державна програма, не дивлячись на її стаж та попередні асигнування, повинна щорічно проходити переоцінку, а новий бюджет формуватися з урахуванням зміни індексу інфляції, що дасть можливість забезпечити державний бюджет від додаткових негативних наслідків, а закладені суми будуть обґрунтованими та реалістичними й гарантуватимуть економічну безпеку та впевненість у завтрашньому дні. На останок, “бюджетування на нульовій основі” надало б можливість суттєво скоротити кількість державних управлінців.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Васильев С.* Как перейти от государства для элит до государства к государству для всех. Рецензия на книгу “Насилие и социальные порядки” [Электронный ресурс] / С. Васильев // Москов. центр Карнеги. — Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/73238>
2. *Polity IV* // Вікіпедія [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity\\_IV](https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity_IV)
3. *Расков Д. Е.* Новые интерпретации в экономической истории: обсуждение книги Д. Норта, Дж. Уоллиса и Б. Вайнгаста “Насилие и социальные порядки” [Электронный ресурс] / Д. Е. Расков // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та. — Серия 5. — Вып. 1. — 2012. — С. 199–202. — Режим доступа: <file:///C:/Users/Нр/Downloads/novye-intepretatsii-v-ekonomicheskoy-istorii-obsuzhdenie-knigi-d-nortadzh-uollisa-i-b-vayngasta-nasilie-i-sotsialnye-poryadki.pdf>
4. *Bob Jessop* The State: Past, Present, Future. / Jessop Bob // Polity press. 2016. — 248 p.
5. *Jason Royce Lindsey.* The Concealment of the State. — Bloomsbury. — USA. — 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.amazon.com/Concealment-State-Contemporary-Anarchist-Studies/dp/144110206X>
6. *Медведев С.* Эпоха постправды // Радио Свобода. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.svoboda.org/a/28150925.html>
7. *Перенджиев А.* Рецензия к фильму “Плутовство или хвост, который виляет собакой” [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lawinrussia.ru/content/recenziya-k-filmu-plutovstvo-ili-hvost-kotoryu-vilyaet-sobakoy>
8. *Облонский А. В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) [Электронный ресурс] / А. В. Облонский // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. — № 4(99). — 2014. — С. 103–113. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-effektivnosti-administrativno-byurokraticheskogo-gosudarstva-i-poiski-vyhoda-opytssha-evolyutsiya-teorii-i-praktiki>
9. *Зудин А. Ю.* Государство и бизнес в России (Опыт применения концепции Норта–Уоллиса–Вайнгаста). Статья 2. Тенденции развития отношений между государством и бизнесом [Электронный ресурс] / А. Ю. Зудин // Общественные науки и современность. — № 3. — 2013. — С. 5–17. — Режим доступа: [http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17\(Zudin\).pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17(Zudin).pdf)
10. *Doherty B.* Radicals for Capitalism: a freewheel history of modern American libertarian movement. / B. Doherty. — Washington. — 2006. — p. 4.
11. *Облонский А. В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А. В. Облонский. — М.: Фонд “Либеральная миссия”, 2011. — 448 с.
12. Публічне адміністрування в Україні: [навч. посіб.] / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к. е. н., доц. Н. М. Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. — 306 с.
13. *Waldo D.* Scope of the Theory of Public Administration/ In: Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods /

- Waldo D.- Philadelphia. — 1968. — 336 p.
14. Теории государственного управления во 2 пол. XX века. Курс “Система государственного и муниципального управления” [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ppt-online.org/281311>
  15. Теорії соціальної організації та управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://en.ppt-online.org/13382017>
  16. Pentagon Papers released in full on 40th anniversary of leak [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://blogs.journalism.co.uk/2011/06/13/pentagon-papers-released-in-full-on-40th-anniversary-of-leak/>
  17. Уотергейтский скандал и его последствия? (в чем суть скандала и как он отразился на истории США)? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://news.rambler.ru/other/38386604-uotergeytskiy-skandal-i-ego-posledstviya-v-chem-sut-skandala-i-kak-on-otrazilysya-na-istorii-ssha/>
  18. *Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration / V. Ostrom — Tuscaloosa. — 1989. — p. 28.
  19. *Воронков А. А., Кочетков Г. Б.* Бумажное бремя Вашингтона / А. А. Воронков, Г. Б. Кочетков // США: ЭПИ (экономика, политика, идеология). — 1978. — № 10. — С. 60.
  20. *Carter J.* Why not the best? / J. Carter. — N.Y., 1976. — P. 112–113.
  22. Zero-Base Budgeting for the Fiscal Year 1979. Budget Memorandum tot the Heads of Executive Departments and Agencies. February 14, 1977 // Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter. Carter J. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7910&st=&st1=#ixzz1QE6RxuPm>
  23. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Электронный ресурс] / Д. Норт / Пер. на рус. яз.: А. Н. Нестеренко. — М., 1997// Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. — Режим доступа: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310>

## REFERENCES

1. *Vasil'ev S.* (2017), Как perejti ot gosudarstva dlja jelit do gosudarstva k gosudarstvu dlja vseh. Recenzija na knigu “Nasilie i social'nye porjadki”, Moskovskij centr Karnegi, available at: <https://carnegie.ru/commentary/73238> (Accessed 24 August 2018).
2. “Polity IV” (2017), Wikipedija, available at: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity\\_IV](https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity_IV) (Accessed 24 August 2018).
3. *Raskov D. E.* (2012), Novye interpretacii v jekonomicheskoy istorii: obsuzhdenie knigi D. Norta, Dzh. Uollisa i B. Vajngastata “Nasilie i social'nye porjadki”, Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta, vol. 1, p. 199-202, available at: <file:///C:/Users/Hp/Downloads/novye-intepretatsii-v-ekonomicheskoy-istorii-obsuzhdenie-knigi-d-norta-dzh-uollisa-i-b-vayngasta-nasilie-i-sotsialnye-poryadki.pdf> (Accessed 24 August 2018).
4. *Bob Jessop* (2016), The State: Past, Present, Future, Polity press, Cambridge, UK.
5. Jason Royce Lindsey (2013), The Concealment of the State, Bloomsbury, USA, available at: <https://www.amazon.com/Concealment-State-Contemporary-Anarchist-Studies/dp/144110206X> (Accessed 24 August 2018).



6. *Medvedev S.* (2016), Jepoha postpravdy, Radio Svoboda, available at: <https://www.svoboda.org/a/28150925.html> (Accessed 25 August 2018).
7. *Perendzhiev A.* (2016), Recenzija k fil'mu "Plutovstvo ili hvost, kotoryj viljaet sobakoj", available at: <http://lawinrussia.ru/content/recenziya-k-filmu-plutovstvo-ili-hvost-kotoryy-vilyaet-sobakoy> (Accessed 25 August 2018).
8. *Oblonskij A. V.* (2014), "Krizis jeffektivnosti administrativno-bjurokraticeskogo gosudarstva i poiski vyhoda: opyt SShA (jevoljucija teorii i praktiki gosudarstvennogo upravljenja v poslednie desjatiletija)", Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridiceskoj akademii, vol. 4(99), p. 103–113, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-effektivnosti-administrativno-byurokraticeskogo-gosudarstva-i-poiski-vyhoda-opyt-ssha-evolyutsiya-teorii-i-praktiki> (Accessed 25 August 2018).
9. *Zudin A. Ju.* (2013), Gosudarstvo i biznes v Rossii (Opyt primenenija koncepcii Nort-a–Uollisa–Vajngasta). Stat'ja 2. Tendencii razvitija odnosnenij mezhdu gosudarstvom i biznesom, Obshhestvennye nauki i sovremennost', vol. 3, p. 5–17, available at: [http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17\(Zudin\).pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17(Zudin).pdf) (Accessed 25 August 2018).
10. *Doherty B.* (2006), Radicals for Capitalism: a freewheel history of modern American libertarian movement, Washington, USA.
11. *Oblonskij A. V.* (2011), Krizis bjurokraticeskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoj sluzhby: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie realii, Foundation "Liberal Mission", Moscow, Russia.
12. *Korzhenko V. V.* and Mel'tiukhova N. M. (2011), Publichne administruvannia v Ukraini, Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraina.
13. *Waldo D.* (1968), Scope of the Theory of Public Administration. In: Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods, Philadelphia, USA.
14. Teorii gosudarstvennogo upravljenja vo 2 pol.XX veka. Kurs "Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravljenja" [Online], available at: <https://ppt-online.org/281311> (Accessed 25 August 2018).
15. Teorii sotsial'noi orhanizatsii ta upravlinnia [Online], available at: <https://en.ppt-online.org/13382017> (Accessed 25 August 2018).
16. Pentagon Papers released in full on 40th anniversary of leak, available at: <https://blogs.journalism.co.uk/2011/06/13/pentagon-papers-released-in-full-on-40th-anniversary-of-leak/> (Accessed 25 August 2018).
17. Uotergejskij skandal i ego posledstvija? (v chem sut' skandala i kak on otrazilsja na istorii SShA), available at: <https://news.rambler.ru/other/38386604-uotergejtskiy-skandal-i-ego-posledstvija-v-chem-sut-skandala-i-kak-on-otrazilsya-na-istorii-ssha/> (Accessed 22 August 2018).
18. *Ostrom V.* (1989), The Intellectual Crisis in American Public Administration, Tuscaloosa, USA.
19. *Voronkov A. A.* and Kochetkov G. B. (1978), "Bumazhnoe bremja Vashingtona", SShA: JePI (jekonomika, politika, ideologija), vol. 10, p. 60.
20. *Carter J.* (1976), Why not the best?, N.Y., USA.
22. *Jimmy Carter.* Carter J. (1977), "Zero-Base Budgeting for the Fiscal Year 1979. Budget Memorandum tot the Heads of Executive Departments and Agencies", Public Papers of the Presidents of the United States, available at: <http://>

- www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7910&st=&st1=#ixzz1QE6RxuPm (Accessed 22 August 2018).
23. Nort, D. (1977), *Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki*, Jelektronnaja publikacija: Centr gumanitarnyh tehnologij, Moscow, Russia, available at: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310> Accessed 26 August 2018).