

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ПЕТЛЮВІЙ Вадим Вадимович

**Забезпечення ефективності управління органом влади на основі
системного підходу**

спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма – **Публічне управління та
адміністрування**

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21
Петлювий В. В.

Науковий керівник
к. п. н. доцент, Грабар Едіта
Василівна

Кваліфікаційну роботу допущено

до захисту:

«_____» _____ 2024 р.

Завідувач кафедри

ТЕРНОПІЛЬ – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ НА ОСНОВІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ	5
1.1. Системний підхід в управлінні: теоретичні основи та концепції	5
1.2. Методологічні підходи до дослідження ефективності управління органами влади	11
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ	18
2.1. Оцінка стану управління на основі системного підходу	18
2.2. Аналіз системи управління органу виконавчої влади	24
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ	33
3.1. Зарубіжний досвід управління органами влади на засадах системного підходу	33
3.2. Стратегічні напрями розвитку органу влади з урахуванням системного підходу	38
ВИСНОВКИ	42
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	45

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення системи державного управління в Україні здійснюється безкоштовно через наявні адміністративні бар'єри та складні внутрішньоструктурні взаємовідносини. Аналіз сучасного стану публічного врядування демонструє системні проблеми: паралелізм функцій, температуру регламенту процесів, непрозорість механізмів та низьку адаптивність до динамічних суспільних змін. Відтак, формування результативної моделі публічного управління стає пріоритетним напрямком державної політики.

Проблема оцінювання діяльності владних інституцій крізь призму результативності та підзвітності набуває стратегічного значення. В контексті комплексної трансформації українського суспільства актуалізується потреба розробки інструментарію діагностики управлінської ефективності та впровадження уніфікованих стандартів якості адміністративних процедур. Водночас існуюча практика моніторингу роботи місцевих органів виконавчої влади забезпечує методологічні прогалини.

Ефективність управлінської діяльності демонструє собою інтегральну характеристику, яку необхідно цілеспрямовано формувати та вдосконалювати. Комплексна оцінка ефективності публічного врядування відбувається після реалізації низки взаємопов'язаних етапів: визначення системи релевантних індикаторів, розроблення нормативних стандартів, вимірювання фактичних показників та їх порівняльний аналіз.

Для загального розкриття сутності оціночної діяльності принципово важливо диференціювати її концептуальні виміри: функціональний, процесуальний та результативний аспекти.

Метою дослідження є розробка теоретичних та практичних рекомендацій щодо забезпечення ефективності управління органом влади на основі системного підходу. На основі мети були сформовані та виконані наступні **завдання**:

- дослідити теоретико-методологічні засади управління органом влади на основі системного підходу;

- проаналізувати сучасний стан управління органу виконавчої влади на основі системного підходу;
- проаналізувати систему управління органу виконавчої влади;
- дослідити зарубіжний досвід управління органами влади на засадах системного підходу та можливості його застосування у вітчизняній практиці;
- визначити стратегічні напрями розвитку органу влади з урахуванням системного підходу.

Об'єктом дослідження є органи публічної влади, їх управлінські процеси, структури та механізми, що впливають на ефективність їх діяльності.

Предметом дослідження є методи, інструменти та підходи, що сприяють підвищенню ефективності управління в органах влади на основі системного підходу.

У кваліфікаційній роботі були використанні наступні **методи дослідження**: вивчення нормативно-правових актів, стратегій, планів та звітів органів влади для оцінки існуючих практик управління та їх ефективності; метод порівняльного аналізу для порівняння діяльності різних органів влади або аналогічних структур у інших країнах для виявлення найкращих практик та можливостей для вдосконалення; статистичного аналізу для оцінки показників ефективності діяльності органів влади, наприклад, аналіз обсягу наданих послуг, витрат, часу на їх виконання.

Практичне значення роботи полягає у тому, що результати дослідження можна використати для підвищення ефективності діяльності органу виконавчої влади.

Результати дослідження були апробовані на факультетській та кафедральній студентських конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ НА ОСНОВІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

1.1. Системний підхід в управлінні: теоретичні основи та концепції

Наукові розвідки більшого концентруються на дотичних питаннях, таких як особливості владної взаємодії, публічні компетенції або адміністративні процеси. Натомість глибинних механізмів внутрішньоструктурної динаміки виконавчої влади та міжособистісні комунікативні взаємовідносини між державними службовцями потребують більш обґрунтованого вивчення.

Спостерігається чітка тенденція до домінування формально-інституційного підходу в дослідженнях, що звужує горизонти наукового пізнання. Крім того, наявні методологічні стратегії аналізу часто характеризуються вузькоспрямованістю та певною політичною заангажованістю.

Зараз стає очевидним, що для того, щоб Україна могла утвердити своє місце серед інших держав, необхідно подолати внутрішні суперечності та посилити свій політичний вплив, а також розвивати інтелектуальний, економічний, військовий і інноваційний потенціал. Це сприятиме зміцненню позицій країни та дозволить ефективніше відстоювати національні інтереси. У зв'язку з цим особливого значення набуває створення в Україні чіткої, багаторівневої та внутрішньо організованої системи органів виконавчої влади. Це потребує швидкого і якісного прийняття рішень центральними органами влади та їх ефективного виконання на територіальному рівні, з узгодженими та правильними діями. Правова база для таких інституційних змін була закладена в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085 від 9 грудня 2010 року, а також у подальших нормативно-правових актах [27].

Формування демократичної, соціально орієнтованої та правової держави є ключовим вектором сучасного державного будівництва в Україні. Принциповим елементом базового процесу є впровадження науково обґрунтованих трансформацій, що знаходяться на фундаментальних теоретико-методологічних принципах та спрямовані на модернізацію системи публічного управління.

Методом такого перетворення є створення гнучкого адміністративного механізму, здатного забезпечити:

- ефективне управління на загальнодержавному та регіональному рівнях
- надійний захист прав та законних інтересів громадян
- сприяння сталому соціально-економічному розвитку території

Принципова особливість реформування трансформації в орієнтації не лише на вирішення поточних потреб, але насамперед у забезпеченні стратегічних перспектив держави. Такий підхід принципово відрізняється від традиційної адміністративно-правової практики, зосередженої переважно на ситуативних завданнях.

Змістове наповнення реформи комплексної трансформації, що охоплює:

- структурну реорганізацію виконавчих органів
- перегляд управлінських алгоритмів
- оптимізація форм і методів адміністративної діяльності

Подібні системні зміни мають каталітичний вплив на різноманітні сфери суспільних відносин, забезпечуючи їх якісне оновлення та розвиток.

У цьому контексті важливо коротко розглянути поняття методології, оскільки в сучасній науці термін «методологія» (з грецької – правильний шлях, метод дослідження) інтерпретується неоднозначно.

У широкому сенсі методологія є теорією людської діяльності. Вона охоплює всі аспекти діяльності людини, включаючи пізнання, мислення та виробництво. Іншими словами, методологія — це теорія людської діяльності як такої. У вузькому значенні під методологією розуміють сукупність методів, прийомів і процедур, що використовуються для проведення наукових

досліджень. Таке вузьке тлумачення поняття методології характерне для зарубіжної (особливо англомовної) наукової літератури, зокрема в американських дослідженнях.

Компромiсом між надто широким та вузьким підходами до методології є багаторівневий підхід. Він розділяє методи на декілька рівнів:

1. Фундаментальний рівень філософської методології:
 - базові принципи наукового пізнання
 - фундаментальні дослідження техніки
 - загальні логічні прийоми (аналіз, синтез)
 - трансформація абстрактних конструкцій у конкретні моделі
2. Рівень загальнонаукової методології:
 - міждисциплінарні дослідницькі підходи
 - системний аналіз
 - кібернетичні методики
 - синергетичні концепції
3. Галузеві спеціалізовані методи:
 - спеціальна техніка для конкретних наукових напрямків
 - вузькопрофільні дослідницькі стратегії
4. Прикладний рівень:
 - практичні операційні процедури
 - конкретні дослідницькі методики
 - інструментарій емпіричних досліджень

На наш погляд, методологія, особливо в контексті вдосконалення суспільних відносин, до яких належить і функціонування виконавчої влади, має два ключові аспекти. По-перше, методи дослідження повинні відповідати природі самого об'єкта, тобто адекватно відображати його специфіку. По-друге, методологія повинна забезпечувати теоретичне уявлення про систему методів, що дозволяє досліджувати конкретні явища і служити орієнтиром для практичного вдосконалення. Важливо розуміти, що методологія — це не просто набір дослідницьких інструментів, а передусім теоретична база, яка дозволяє не

лише дослідити явище, але й покращити його. Без такого теоретичного підґрунтя будь-які реформи в суспільній сфері можуть бути неефективними або навіть шкідливими.

Отже, варто підкреслити, що виконавча влада в Україні виконує найбільший обсяг державних функцій. Саме органи виконавчої влади активно залучені до процесу розподілу суспільних благ, а також формування правозастосовної практики. Завдяки цьому вони володіють найширшими повноваженнями у сфері соціального контролю. Крім того, штат цих органів є значним, що дозволяє формувати цілісну та ефективну систему виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади є однією з форм соціальних систем. З точки зору теоретико-методологічного підходу, необхідно наголосити на важливості використання системного підходу як методу наукового аналізу державних і правових явищ. Більшість авторів у сфері теорії держави і права визнають цей підхід спеціальним методом дослідження. М. І. Байтін трактує системно-структурний або системний метод як сукупність методологічних підходів, прийомів та принципів, що використовуються для дослідження та побудови держави і права, розглядаючи багато державних та правових явищ як системи. Однак, варто зазначити, що дослідження систем як таких виникло в межах філософії. Тому, обираючи системний підхід для аналізу виконавчої влади, не можна ігнорувати внесок, зроблений вченими-філософами в цю методологію [39, с. 432].

Ще Г. Гегель висунув ідею системності у філософії, зазначаючи, що «кожна частина філософії є самостійним філософським цілим, але філософська ідея виявляється в кожній частині у своїй особливій формі. Окреме ціле, будучи цілісним, виходить за межі свого елемента і слугує підґрунтям для ширшої сфери; система складається з окремих кіл, кожне з яких є необхідним елементом, формуючи ідею в її цілісності» [44, с. 68].

Системний підхід як методологічна стратегія дослідження складних динамічних утворень надає унікальні можливості для комплексного наукового

аналізу. Його принципова відмінність не здатна розкривати лише внутрішню структуру досліджуваних об'єктів, а й механізми їх взаємодії на різних рівнях організації.

Методологічні особливості системного підходу:

1. Концептуальні характеристики:

- комплексний аналіз явищ;
- виявлення системних властей;
- вивчення структурно-функціональних зв'язків;

2. Теоретичне обґрунтування. За В. П. Кохановським, системний підхід представляє собою сукупність методологічних принципів, орієнтованих на дослідження об'єктів як цільових систем;

3. Правовий вимір. слідом до позиції О. Ф. Скакун, державно-правові явища розглядаються як взаємопов'язані елементи складної системи:

- держава як відкрита система;
- право як динамічна структура;
- взаємозв'язок підсистеми різного рівня складності;

4. Методологічні переваги:

- поглиблене розуміння взаємодії державних інституцій;
- можливість простеження причинно-наслідкових зв'язків;
- комплексний аналіз правових трансформацій [38].

Ключова мета системного підходу виникає в розкритті внутрішньої логіки досліджуваних процесів через аналіз їх системної організації та взаємозв'язків.

Філософ права С. А. Бублик, представник теоретичного знання, цілком обґрунтовано вважає системний аналіз найбільш ефективним методом дослідження, особливо актуальним у сфері юридичної науки. Він зазначає, що системний аналіз полягає у вивченні об'єктів як систем, де система — це ціле, яке складається з взаємопов'язаних частин. Важливим принципом цього підходу є цілісність об'єкта, яка не зводиться до простого набору характеристик його елементів. Система відображає діалектичну взаємозалежність між цілим і його частинами, де кожен елемент виконує свою функцію в межах цілісної системи.

Узагальнюючи наведені концепції системного підходу, можна зробити висновок, що його суть полягає в інтеграції низки загальнонаукових принципів та методів або в його розгляді як самостійного загальнонаукового принципу. Це викликає питання: чи можна аналізувати систему, використовуючи лише один метод на основі одного загального наукового принципу? Для цього потрібно чітко розуміти, що є система як об'єкт дослідження.

Карл Людвіг фон Берталанфі, засновник теорії систем, описав систему як комплекс взаємодіючих елементів. Це визначення, яке підкреслює цілісність та інтегративні властивості системи, залишається ключовим у сучасному розумінні поняття «система» і забезпечило його широке застосування в науці.

Лінгвістичний та науковий контекст поняття "система" репрезентує багатогранну концепцію, що виявляє складність взаємозв'язків між складовими елементами.

Етимологічні та семантичні аспекти: походження – грецьке слово "σύστημα" (systema); базове значення – з'єднання, структурне утворення; лінгвістична інтерпретація – комплексне поєднання взаємопов'язаних компонентів

Фундаментальні характеристики системи [37, с. 23]:

- структурні особливості:
 - сукупність взаємозалежних елементів;
 - наявність закономірних внутрішніх зв'язків;
 - взаємодія між компонентами;
- змістовні виміри:
 - якісні характеристики елементів;
 - внутрішня логіка побудови;
 - механізми взаємообумовленості;
- типологічні параметри:
 - Визначення змісту через властивості складових;
 - Формування структури через системні зв'язки;
 - Динамічність внутрішньої організації.

Концептуальний висновок: система є складноорганізованим утворенням, де кожен елемент виконує особливу роль у забезпеченні цілісності та функціональності.

Поняття «система» також має кілька значень, серед яких:

- 1) сукупність елементів (предметів, явищ, поглядів, принципів тощо), які закономірно пов'язані і формують єдине ціле;
- 2) впорядкованість, що базується на правильному розташуванні частин у визначеній послідовності;
- 3) спосіб організації чого-небудь;
- 4) сукупність організаційних одиниць, об'єднаних спільними завданнями;
- 5) комплекс споруд, машин або механізмів, що служать єдиній меті;
- 6) регулярна, звична практика;
- 7) технічний пристрій або конструкція.

Системний підхід дозволяє трансформувати фрагментарне сприйняття об'єкта в цілесну, структуровану модель пізнання. Завдання дослідника полягає у визначенні кількості цих елементів, їхньої організації, зв'язків та взаємодії. Лише після цього можна досягти повного і точного розуміння об'єкта. Системний підхід дає змогу вивчати найрізноманітніші явища правової реальності.

Таким чином, системний підхід стає все більш популярною альтернативою традиційним аналітичним методам дослідження, оскільки ґрунтується на переконанні, що сутність явища можна пізнати через розклад його на окремі складові.

Системна методологія виступає інтегральним інструментом наукового пізнання та практичного вдосконалення державних інституцій.

Застосування принципу системності до аналізу виконавчої влади передбачає:

- розгляд об'єкта дослідження як системи, яка складається з багатьох інших підсистем, що вимагає всебічного та комплексного підходу до їх аналізу;
- вивчення цілісності об'єкта та механізмів, що підтримують цю цілісність;

- ідентифікацію ієрархії різних типів внутрішніх і зовнішніх зв'язків (прямих, зворотних, простих і складних) та об'єднання їх у єдину теоретичну картину.

Системний підхід – це не просто методологія, а стратегічний інструмент якісних державних трансформацій.

Реформування системи органів виконавчої влади – це комплексний, багатовекторний процес, спрямований на забезпечення ефективного, прозорого та чуйного державного управління.

Системність як принцип, що перетворює фрагментарність на цільність, хаос – на структуру, виклики - на можливості.

Проте, у межах цього дослідження, ми охопили лише частину теоретико-методологічних аспектів виконавчої влади, що підкреслює необхідність подальшого розгляду цієї проблеми.

1.2. Методологічні підходи до дослідження ефективності управління органами влади

Ефективність - це багатовимірна категорія, що відображає системну здатність трансформувати наявні ресурси в очікувані результати з максимальною продуктивністю та результативністю. Ф. Тейлор визначав ефективність як співвідношення між фактичною продуктивністю праці та встановленими стандартами. Представник американської теорії організаційної поведінки Т. Бернард розглядав термін «ефективність» як чинник, що мотивує людей до дій, і акцентував увагу на психологічних аспектах поведінки людини.

Існує кілька теоретико-методологічних підходів до визначення ефективності, і в різних сферах діяльності це поняття набуває специфічних відтінків. У політичній сфері «ефективність» часто трактується як позитивна й бажана характеристика, що відображає цінність діяльності. Стосовно діяльності

органів влади цей термін перетворився на важливий політичний символ, який здатен мобілізувати громадську підтримку певних ініціатив [8, с. 95].

Отже, ефективність у контексті діяльності органів влади передбачає не лише досягнення результату, але й його значущість для тих, кому він призначений. Важливою складовою є також співвідношення між значущістю результату та зусиллями, витраченими на його досягнення.

«У теорії організації та адміністративного управління ефективність визначається як співвідношення чистих позитивних результатів до допустимих витрат. Ефективність управлінських або адміністративних процесів оцінюється шляхом визначення пропорції між досягнутим результатом та витраченими ресурсами» [44, с. 68].

Вивчаючи ефективність державного управління, бюрократичних структур та державних інститутів, можна виокремити кілька теоретико-методологічних підходів, що пов'язують ефективність з певними факторами. Перший підхід ґрунтується на концепції лідерства. Прихильники цього напряму вважають, що ефективність організації безпосередньо залежить від лідерських якостей, стилю управління, індивідуальних характеристик керівників органів влади. Крім того, вони наголошують на важливості систем підбору кадрів, оцінки виконання завдань, мотивації та професійного розвитку державних службовців.

Другий підхід базується на теорії раціональної бюрократії Макса Вебера. Згідно з цим підходом, ключову увагу приділяють ієрархічній структурі, функціональній спеціалізації та чіткій регламентації діяльності державних службовців. Вебер вважав ці елементи необхідними передумовами для забезпечення ефективної роботи владних структур.

Третій підхід ґрунтується на теорії життєвих циклів. Він розглядає ефективність державного управління у контексті впливу коаліцій або груп впливу, які постійно формуються і функціонують циклічно в органах влади. Прийняття рішень та ефективність у бюрократичних структурах розглядаються як частина життєвих циклів розвитку організації.

У теорії організаційного менеджменту результативність трактується як сукупність чистих позитивних досягнень до припустимих витрат. Результативність управлінських чи адміністративних процесів здійснюється через пропорцію між отриманим результатом та використаними ресурсами.

Досліджуючи продуктивність державного управління, адміністративних механізмів та публічних інституцій, можна ідентифікувати декілька теоретико-методологічних концепцій, які пов'язують ефективність з відповідними чинниками.

Перший концептуальний підхід базується на парадигмі лідерського впливу. Дослідники цього напрямку стверджують, що результативність організації також корелюється з управлінською спроможністю, стилем керування та індивідуальними характеристиками адміністративних менеджерів. Додатково акцентується увага на значущості кадрового забезпечення, системи оцінювання результативності, мотиваційних механізмів та професійного розвитку службовців [44, с. 68].

Другий методологічний підхід обґрунтовується на концепції раціональної адміністративної системи Макса Вебера. відповідно до цього підходу, центральна увага зосереджується на ієрархічній побудові, функціональній спеціалізації та чіткій регламентації діяльності публічних службовців. Вебер вважав такі елементи фундаментальними передумовами забезпечення ефективного функціонування владних структур.

Третій підхід обґрунтовується на теорії організаційної динаміки. Він інтерпретує ефективність державного управління через вплив внутрішньоорганізаційних коаліцій, які циклічно формуються та трансформуються в адміністративних інституціях. Прийняття рішень та результативність розглядаються як складові циклічного розвитку організації.

Додатковий концептуальний підхід, пов'язаний з парадигмою професіоналізму, іноді пов'язує результативність діяльності з професіоналізацією адміністративних інститутів. Цей методологічний напрям

підкреслює значущу роль кар'єрних службовців, рівень їх професійної компетентності для досягнення високих організаційних результатів.

Економічний підхід ставить ефективність у залежність від таких чинників, як наявність механізмів конкуренції між відомствами, впровадження інновацій, а також політична та соціальна підзвітність державних органів перед суспільством, зокрема перед платниками податків.

Еколого-системний підхід концентрує дослідницьку увагу на взаємозв'язку між функціональною спроможністю адміністративних інституцій та динамікою зовнішнього середовища.

Останній підхід ґрунтується на концепції управління якістю, яка передбачає постійне вдосконалення процесів у діяльності державних органів. Він передбачає створення в органах влади системи безперервного покращення державних послуг, активну участь державних службовців, використання їхнього творчого потенціалу та організацію групової роботи для досягнення кращих результатів.

При оцінці ефективності державного управління важливу роль відіграє соціальний ефект, тобто міра задоволення населення. Соціальний ефект має бути стійким, прогресуючим і містити потенціал для подальшого розвитку суспільства. Соціальна результативність державного порядку диференціюється на три категорії:

Загальна соціальна результативність — охоплює підсумки функціонування всієї управлінської системи, включаючи сукупність адміністративних структур та підконтрольних об'єктів.

1. Спеціальна соціальна результативність — характеризує стан побудови та життєдіяльності державних інституцій як суб'єктів суспільних трансформацій.

2. Конкретна соціальна результативність — демонструє діяльність окремого управлінського органу, посадової особи або конкретного управлінського рішення чи взаємодії.

Соціальна ефективність державного управління структурується на трьох самостійних напрямках [46]:

1. Загальна соціальна ефективність — охоплює комплексні результати функціонування управлінської системи, що включає сукупність владних інституцій та підпорядкованих їм суспільних об'єктів.

2. Спеціальна соціальна ефективність — розкриває особливості організації та функціонування державних механізмів як провідного суб'єкта регулювання суспільних процесів.

3. Конкретна соціальна ефективність — відображає діяльнісний вимір кожного окремого управлінського органу, посадової особи або конкретного управлінського рішення та взаємодії.

Методологічна оцінка ефективності державних органів характеризується значною кількістю підходів, що погіршують професійні дискусії серед дослідників. Принципово важливою трансформацією є поступова заміна витратних методів оцінювання на результативно-орієнтовані стратегії.

Фахівці систематизують результати державної служби за трьома категоріями [7, с. 33]:

1. Прямий результат з чіткою якісною характеристикою, яка переважно оцінюють через призму економічної доцільності.

2. Непрямий результат, що представляє наслідки превентивної діяльності державних установ. Його оцінювання здійснюється опосередковано, переважно після досягнення досягнутих показників.

3. Соціальна ефективність як досягнення суспільно значущих цілей, визначальним критерієм є відповідність управлінської діяльності потребам та очікуванням споживачів державних послуг.

Оцінка ефективності управлінської структури також пов'язана з аналізом організаційного механізму. Практика демонструє, що значний обсяг рутинної праці державних службовців є наслідком недосконалої системи делегування повноважень. Додатково один шлюб управлінських технологій, які б

забезпечили синхронізацію параметрів різних структурних підрозділів для створення уніфікованого та результативного управлінського середовища.

Для діагностики організаційних структур можливе застосування різноманітних методологічних підходів:

- показники розташування;
- комплексні індикатори;
- експертне оцінювання;
- функціональний аналіз цільової ефективності;
- ресурсно-потенційний підхід [10].

Швеція впровадила унікальну модель оцінки державного управління — «Концепцію трьох Е» (economic, efficiency, effectiveness), яка базується на співвідношенні зовнішнього середовища та результату:

1. Економічність (economic) — раціональне використання ресурсів належної якості у відповідний час та місце за обґрунтованою вартістю.
2. Ефективність (efficiency) — завдяки між виробленими послугами/товарами та витраченими ресурсами.
3. Результативність ((effectiveness) — ступінь відповідності досягнутих результатів визначеним цілям.

Шведська модель забезпечує широкий підхід до звітності, включаючи щорічні аналітичні звіти від аудиту, Управління бюро парламентських аудиторів та організації адміністративного розвитку.

Науковець Е. Ведунг пропонує деталізовану класифікацію моделей оцінювання в державному управлінні, виокремлюючи сутнісні, економічні та професійні моделі.

Сутнісні моделі включають:

1. Оцінювання за цілями;
2. Результатний моніторинг;
3. Системний компонентний аналіз;
4. Оцінка через призму клієнтських інтересів;
5. Аналіз задоволення інтересів стейкхолдерів.

Економічні моделі представлені:

1. Продуктивною моделлю;
2. Моделю ефективності з підходами "витрати-вигоди" та "витрати-результат".

Професійні моделі базуються на оцінюванні через професійні стандарти та галузеві критерії діяльності державних органів.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ

2.1. Оцінка стану управління на основі системного підходу

Регіональний відділ Антимонопольного комітету України, що функціонує на теренах Подільського краю, є важливою ланкою в системі захисту економічної конкуренції. Створений шляхом об'єднання територіальних представництв у 2022 році, цей орган охоплює чотири адміністративні одиниці: Хмельницької, Чернівецької, Тернопільської та Вінницької областей [21].

Місія підрозділу передбачає забезпечення прозорості ринкових відносин та недопущення монополізації економічного простору. Правовим фундаментом його діяльності служать базові законодавчі акти держави, що регулюють конкурентні процеси.

Пріоритетними напрямками роботи є:

1. Комплексний нагляд за дотриманням правил економічної конкуренції
2. Створення сприятливих умов для розвитку добросовісного підприємництва
3. Профілактичний контроль за узгодженими діями господарюючих суб'єктів
4. Моніторинг ціноутворення в природних монополіях
5. Забезпечення прозорості державних закупівель

Механізми реалізації повноважень включають:

- Проведення обґрунтованих розслідувань
- Аналіз господарських взаємовідносин
- Експертну оцінку ринкової кон'юнктури
- Застосування санкційних механізмів [21].

Принципова особливість роботи - максимальна незаангажованість та об'єктивність при прийнятті рішень. Головна стратегічна мета - формування здорового конкурентного середовища, що забезпечує економічну безпеку та захищає інтереси споживачів.

Унікальність підрозділу неможливо в його здатності діяти не лише в межах визначеного регіону, але й вийти за його географічні кордони у разі необхідності.

Структурно підрозділ представляє собою динамічну систему, здатну оперативно реагувати на виклики економічного простору та забезпечити дотримання конкурентного законодавства.

Основні повноваження ПЗМТВ АМКУ включають [21]:

1. Прийняття розпоряджень та рішень за заявами та справами, їх перегляд, надання висновків щодо кваліфікації дій;
2. Розгляд заяв та справ про порушення законодавства щодо захисту конкуренції та проведення розслідувань;
3. Вимагання інформації від суб'єктів господарювання та інших організацій, зокрема, інформації з обмеженим доступом під час перевірок і розслідувань;
4. Перевірка дотримання законодавства щодо захисту конкуренції суб'єктами господарювання та іншими організаціями;
5. Огляд службових приміщень і транспортних засобів, вилучення або накладення арешту на документи чи носії інформації, які можуть слугувати доказами;
6. Призначення експертиз та експертів для надання висновків;
7. Залучення працівників органів внутрішніх справ для подолання перешкод і забезпечення виконання законних вимог;
8. Залучення фахівців державних органів та інших організацій для перевірок та досліджень ринку;
9. Визначення наявності контролю між суб'єктами господарювання та їх групами;
10. Дослідження ринку, визначення меж товарного ринку та становища суб'єктів господарювання на ринку, в тому числі монопольного;
11. Внесення обов'язкових подань до органів влади щодо анулювання ліцензій або припинення зовнішньоекономічних операцій у випадках порушення конкурентного законодавства;

12. Подання позовів до суду у зв'язку з порушенням законодавства або для отримання інформації щодо судових справ;

13. Надання рекомендацій органам влади щодо припинення дій або бездіяльності, що можуть порушувати законодавство про конкуренцію, та усунення причин порушень;

14. Контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель, в тому числі звітність замовників щодо реалізації договорів про закупівлю;

15. Здійснення інших повноважень, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції;

Ці повноваження спрямовані на забезпечення ефективного контролю за економічною конкуренцією, захист споживачів та запобігання порушенням конкурентного законодавства.

У сфері контролю за узгодженими діями Південно-західне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України має такі повноваження:

1. Прийняття розпоряджень та рішень за заявами та справами про надання дозволу на узгоджені дії, надання висновків, попередніх висновків та висновків щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства;

2. Розгляд заяв та справ про надання дозволу, надання висновків і попередніх висновків щодо узгоджених дій, а також проведення досліджень за цими заявами та справами;

3. Дозвіл або заборона узгоджених дій у рамках своєї компетенції;

4. Перегляд прийнятих рішень у межах своєї компетенції;

5. Вимагання інформації від суб'єктів господарювання, включно з інформацією з обмеженим доступом, під час розгляду заяв і справ щодо узгоджених дій та проведення перевірок;

6. Здійснення інших повноважень, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції.

Ці повноваження спрямовані на забезпечення контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання, щоб запобігти порушенням конкурентного законодавства і захистити чесну конкуренцію.

У контексті забезпечення конкурентного розвитку економічного простору регіональне відділення Антимонопольного комітету володіє широким спектром інструментів впливу та контролю.

Аналітичний вектор діяльності:

- комплексне узагальнення інформації про стан конкурентного середовища;
- моніторинг дотримання законодавчих норм у сфері економічної конкуренції;
- системний аналіз ризиків монополізації ринку.

Інформаційно-комунікаційні повноваження включають:

- зберігання деяких даних від господарюючих суб'єктів;
- комунікація з державними інституціями;
- взаємодію з медійними та громадськими організаціями.

Регуляторні механізми охоплюють:

- попередній розгляд нормативних актів;
- експертиза результатного впливу на конкурентне середовище;
- внесення коригувальних пропозицій до законодавчих документів.

Профілактичні заходи передбачають:

- розробка стратегій запобігання порушенням;
- підготовку методичних рекомендацій;
- організація профілактичних заходів проти антиконкурентних дій.

Комунікативна стратегія базується на:

- прозорості інформування;
- публічності результатів діяльності;
- активний просвітницький робочий серед учасників ринку.

Додаткові функціональні напрямки:

- підтримка міжрегіональної взаємодії профільних підрозділів;

- надання методологічної допомоги;
- реалізація комплексних завдань у сфері захисту економічної конкуренції.

Принципова особливість - комплексний підхід до формування конкурентної політики з урахуванням регіональної специфіки та загальнодержавних інтересів.

Основна місія – створення справедливого, прозорого та динамічного конкурентного середовища, що забезпечує економічний розвиток та захист інтересів споживачів.

Ці повноваження спрямовані на ефективне регулювання та захист конкуренції, запобігання монополізму і створення сприятливих умов для розвитку підприємництва.

Основні показники діяльності Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України були представлені в таблиці. Ці показники включають кількість розглянутих справ, проведених розслідувань, виданих приписів і рекомендацій, а також інші важливі параметри роботи відділення за 2022 та 2023 роки.

Таблиця 2.1

Показники діяльності Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України впродовж 2021-2023 рр. [34]

Показники	2021	2022	2023
Доходи ПЗМТВ АМКУ	2 149 857	5 994 043	6 966 208
Витрати ПЗМТВ АМКУ	2 151 819	6 022 857	6 648 905
Прибуток/збиток	-47 228	-92 524	-111 363
Чисельність персоналу	48	47	48
Розмір середньомісячної заробітної плати працівників ПЗМТВ АМКУ	14 567	15 873	16 983

Аналіз фінансових показників Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України за 2021-2023 роки показує наступні тенденції:

1. Доходи ПЗМТВ АМКУ зросли з 2 149 857 грн у 2021 році до 6 966 208 грн у 2023 році. Найбільший приріст відбувся в 2022 році, коли доходи збільшилися на 3 844 186 грн, а у 2023 році на 972 165 грн порівняно з 2022 роком.

2. Витрати також значно зросли, з 2 151 819 грн у 2021 році до 6 648 905 грн у 2023 році. Найбільше збільшення витрат відбулося в 2022 році (на 3 871 038 грн), а в 2023 році витрати зросли ще на 626 048 грн.

3. Прибуток показав негативну динаміку. Збитки зросли з -47 228 грн у 2021 році до -111 363 грн у 2023 році. Це свідчить про збільшення фінансових труднощів.

4. Чисельність персоналу залишалася майже незмінною: 48 осіб у 2021 і 2023 роках, а у 2022 році чисельність зменшилася на одну людину.

5. Розмір середньомісячної заробітної плати працівників поступово зростав: з 14 567 грн у 2021 році до 16 983 грн у 2023 році, що є стабільним зростанням.

Загалом, спостерігається позитивна динаміка доходів, однак збільшення витрат призвело до зростання збитків.

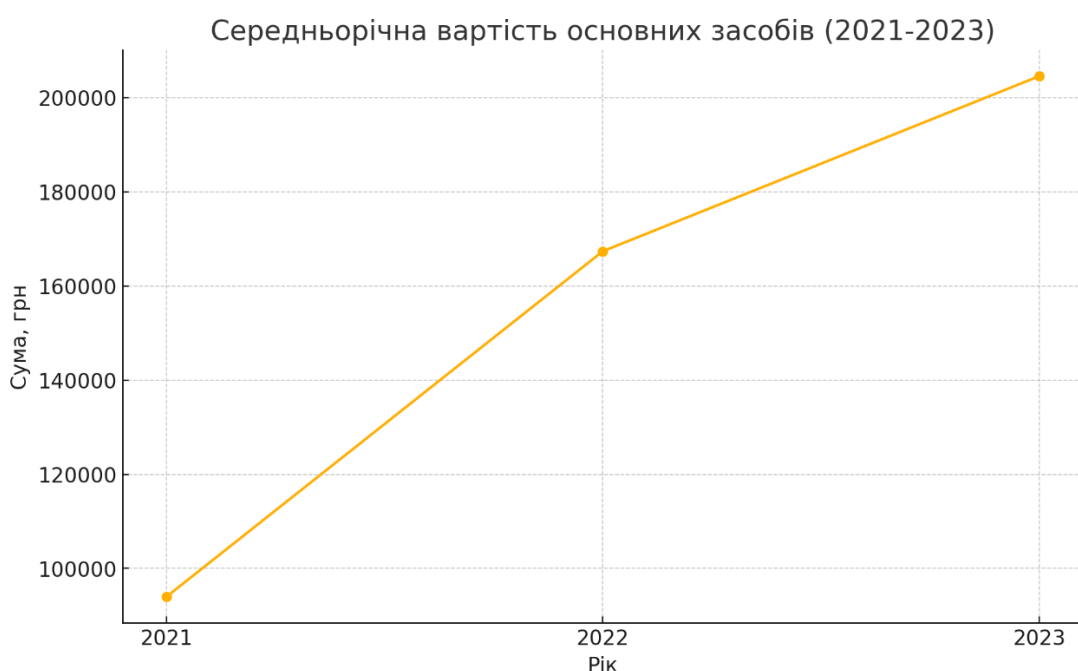


Рис. 2.1. Середньорічна вартість основних засобів ПЗМТВ АМКУ [34]

Збільшення величини вартості основних фондів пов'язано з утворенням південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України шляхом приєднання до Хмельницького відділення ряд відділень з сусідніх областей.

2.2. Аналіз системи управління органу виконавчої влади

Керівником Південно-західного міжобласного територіального відділення призначається особа з вищою освітою (бажано економічною або юридичною) та досвідом роботи на керівних посадах не менше трьох років. Організаційна структура Південно-західного міжобласного територіального відділення представлена у таблиці 2.2.

Керівна ланка регіонального підрозділу Антимонопольного комітету формується з урахуванням чітких адміністративних процедур та професійних критеріїв.

Кадровий склад управлінської команди включає:

- центральну керівну позицію (очільник відділення);
- група професійних представників;
- механізм централізованого призначення керівного складу.

Заступники виконують окремі функції голови за його дорученням та заміщують його у разі відсутності або неможливості виконання обов'язків.

Голова Південно-західного міжобласного територіального відділення виконує наступні обов'язки:

- керує діяльністю відділення і визначає напрями його роботи;
- розподіляє обов'язки між заступниками;
- розробляє штатний розпис, затверджує положення про структурні підрозділи, кошторис витрат, визначає функції та компетенції, а також затверджує посадові інструкції для працівників;

Таблиця 2.2

Організаційна структура Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України [21]

Склад апарату управління	К-сть штатних од.
Голова ТВ	1
Заступник голови ТВ та заступники ВДР	3
Перший відділ досліджень і розслідувань заступник начальника відділу	1
Головні спеціалісти	5
Другий відділ досліджень і розслідувань Головні спеціалісти	6
Юридичний відділ Начальник відділу	1
Головні спеціалісти	4
Сектор організаційної роботи	3
Відділ фінансового планування, бухгалтерського обліку та звітності Начальник відділу - головний бухгалтер	1
Головні спеціалісти	4
Відділ персоналу Начальник відділу	1
Головні спеціалісти	3
ВДР МТВ в Тернопільській області Начальник відділу	1
Заступник начальника відділу	1
Головні спеціалісти	3
ВДР МТВ в Вінницькій області Начальник відділу	1
Заступник начальника відділу	1
Головні спеціалісти	3
ВДР МТВ в Чернівецькій області Начальник відділу	1
Заступник начальника відділу	1
Головні спеціалісти	3

- розпоряджається фінансами, виділеними на утримання та забезпечення діяльності відділення;

- видає накази та розпорядження, затверджує положення та інструкції для персоналу;

- забезпечує прийняття, переведення, переміщення та звільнення працівників (крім заступників) ;

- здійснює представницькі функції;

- подає до Голови Комітету пропозиції про створення тимчасових адміністративних колегій;
- застосовує заохочення та накладає дисциплінарні стягнення на персонал (крім заступників) ;
- організовує та очолює адміністративні колегії територіального відділення;
- видає розпорядження щодо визначення меж товарних ринків;
- виконує інші завдання за дорученням Комітету.

Повноваження голови:

- організовує та проводить розслідування заяв про порушення конкуренційного законодавства;
- приймає розпорядження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції;
- проводить перевірки суб'єктів господарювання на дотримання вимог законодавства;
- має право безперешкодно входити до приміщень суб'єктів господарювання під час перевірок та розслідувань;
- призначає експертизу для отримання експертного висновку;
- проводить огляд приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання;
- залучає працівників правоохоронних органів для забезпечення розгляду справи;
- представляє інтереси відділення в суді без спеціальної довіреності;
- складає протоколи про адміністративні правопорушення.

Ці обов'язки та повноваження голови спрямовані на ефективне керівництво відділенням і забезпечення дотримання законодавства у сфері захисту економічної конкуренції.

Управління персоналом у відділенні ґрунтується на основних принципах: швидкодія, планування, адаптивність, гнучкість, колегіальність, оптимізація, підбір і розстановка кадрів, комплексність, ієрархічність та концентрація.

У процесі управління кадрами Південно-західного міжобласного територіального відділення застосовуються різні методи, зокрема правові, адміністративні, організаційно-розпорядчі, економічні, соціально-психологічні та морально-етичні.

Основними завданнями відділу кадрів є забезпечення персоналом, планування кадрових потреб, набір на державну службу, зміцнення довіри до державної служби, навчання, оцінка роботи співробітників, підвищення кваліфікації держслужбовців, перекваліфікація, а також звільнення з державної служби.

При визначенні потреб у кадрах першочергово звертається увага на чисельність і структуру персоналу. Штатна структура відповідає завданням і функціям відділу та оновлюється відповідно до цілей, планів і фінансових можливостей відділення.

Ключовим критерієм визначення кадрових потреб є професійна кваліфікація посадових осіб. Відділ розробляє чіткі вимоги до кандидатів на посади, враховуючи положення законодавства, специфіку завдань і функцій, що виконуватимуться на посаді. Ці вимоги мають високий рівень деталізації, що дозволяє здійснювати ефективний відбір кандидатів на вакансії, з урахуванням усіх необхідних складових.

Окрім розгляду справ і прийняття рішень про притягнення порушників антимонопольного законодавства до відповідальності, важливо посилити аналітичну та моніторингову діяльність регіональних підрозділів Антимонопольного комітету України для ефективного контролю над конкурентним середовищем на товарних ринках. Проблема моніторингу конкуренції в Україні залишається актуальною. Основні труднощі в роботі Антимонопольного комітету пов'язані з необхідністю забезпечення якісного інформаційного супроводу щодо ринкової конкуренції та діяльності господарських суб'єктів. Важливо вдосконалити методологічні підходи в роботі комітету, а також покращити статистичний аналіз проблем монополізації та моніторинг конкурентної ситуації на ринках.

Для покращення інформаційної підтримки у сфері конкурентної політики було запропоновано створити Комісію з дослідження конкурентного середовища в національній економіці, підпорядковану Міністерству економіки та європейської інтеграції України, а також підвищити ефективність моніторингових функцій Антимонопольного комітету.

Попри деякі зміни у структурі Антимонопольного комітету України, перерозподіл повноважень та створення додаткових органів поза межами комітету ще не були реалізовані.

Європейські стандарти у сфері конкуренції закріплені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, підписаній та ратифікованій у 2014 році. На основі цієї угоди виділено основні стандарти:

- контроль за значною присутністю компаній на ринку;
- прозорі принципи та методології оцінки концентрацій у межах одного ринку;
- визначення розмірів штрафів за порушення конкурентного законодавства;
- публічне оприлюднення рішень антимонопольних органів;
- оцінка угод та узгоджених дій між компаніями на різних етапах виробництва чи постачання товарів і послуг;
- допустимість обмежувальних положень в угодах з передачі технологій чи інтелектуальної власності з антиконкурентним ефектом;
- поширення конкурентного законодавства на державні монополії, державні підприємства та компанії з ексклюзивними правами, для уникнення дискримінаційних практик;
- контроль над наданням та використанням державної допомоги.

Зазначені стандарти встановлюють регулятивні основи діяльності антимонопольного органу і водночас розширюють його функціональну роль, що не обмежується лише розглядом справ і притягненням до відповідальності за порушення законів про конкуренцію. Багато європейських вимог орієнтовані на

оцінку угод, укладених суб'єктами ринку, та аналіз різних транзакцій на відповідність умовам конкуренції.

Частина європейських стандартів, уже була впроваджена в реформування системи Антимонопольного комітету України, зокрема:

- забезпечення прозорості в прийнятті рішень, що включає їх публікацію, а також чітку структуру рішень з економічним обґрунтуванням та юридичним описом, що сприяє кращому розумінню суб'єктами господарювання причин прийняття тих чи інших рішень комітетом;

- «- внутрішня реорганізація, спрямована на посилення економічного аналізу через створення відповідного підрозділу в Департаменті розслідувань порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- зміна підходу комітету, який тепер фокусується на вирішенні системних проблем, а не на малозначних питаннях, що стосуються окремих споживачів чи суб'єктів господарювання;

- чітке розмежування повноважень між Антимонопольним комітетом та регуляторними органами щодо розгляду заяв і скарг на дії суб'єктів господарювання у різних галузях;

- збільшення економічної ефективності діяльності комітету;

- зменшення тиску на бізнес та стимулювання активної участі суб'єктів господарювання у конкурентній боротьбі;

- активна підтримка конкуренції, що включає підвищення обізнаності суспільства про конкурентні процеси та розробку Програми розвитку конкуренції» [11, с. 39].

Реформування системи органів Антимонопольного комітету України має здійснюватися з урахуванням ключових принципів Європейського Союзу, таких як боротьба з дискримінаційними практиками, захист прав споживачів, підтримка служб загальноєкономічного інтересу та збереження ринкової економіки для забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку.

Нинішня структура Антимонопольного комітету України подібна до моделі США, де конкурентна служба має спеціальний статус і діє як єдиний

орган з розглядом спорів у судовій системі. Водночас у країнах ЄС та в Євросоюзі загалом функції у сфері конкуренції розподілені між незалежними органами. Європейська модель антимонопольних органів передбачає чітке розмежування завдань, таких як дослідження і аналіз, розгляд справ за процесуальними нормами конкурентного права, прийняття рішень, адміністративне та судове оскарження, а також управління питаннями державної допомоги та захисту прав споживачів.

Концентрація всіх цих функцій в одному органі, як це відбувається в Україні, може знижувати рівень довіри суспільства до об'єктивності та неупередженості органу під час ухвалення рішень у сфері конкуренції.

Крім того, територіальні відділення Антимонопольного комітету України не мають повної автономії у прийнятті рішень щодо порушень антимонопольного законодавства. Чинні законодавчі обмеження ускладнюють їхню роботу у застосуванні штрафних санкцій. Наприклад, розмір штрафу, який адміністративна колегія територіального відділення Комітету може накладати на суб'єктів господарювання за порушення Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», обмежений 400 неоподатковуваними мінімумами доходів громадян.

Антимонопольний комітет України ухвалив рішення, згідно з яким обласні територіальні відділення повинні погоджувати результати своїх розслідувань із центральним апаратом Комітету. Це ще більше підкреслює формальну незалежність територіальних відділень і вказує на централізоване управління в системі Антимонопольного комітету. Введення цієї процедури дало центральному апарату можливість контролювати та керувати розглядом справ, які розглядаються в територіальних відділеннях у різних регіонах України.

Для підвищення ефективності роботи Антимонопольного комітету в межах його реформування варто запровадити принципи децентралізації та деконцентрації повноважень. Це можна реалізувати шляхом укрупнення обласних територіальних відділень та перерозподілу повноважень між наявними структурами Антимонопольного комітету і новими підрозділами. Такий підхід

допоможе уникнути концентрації кількох функцій в одному органі та забезпечить більш ефективний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства.

Процес децентралізації як частина змін у владній системі охоплює такі важливі аспекти:

- розширення компетенцій місцевих органів влади, що супроводжується підвищенням їхньої відповідальності та наданням необхідних ресурсів;
- збереження центрального нагляду над діяльністю місцевих органів для забезпечення відповідності їхньої роботи загальнодержавним інтересам;
- підтримка підзвітності та підконтрольності місцевих структур перед центральними органами влади;
- забезпечення доступу громадян до публічних послуг на місцевому рівні, що сприяє підвищенню якості обслуговування;
- усунення дисбалансу в розподілі економічних ресурсів та влади, що дозволить вирівняти можливості розвитку в різних регіонах.

Такий підхід дозволить створити більш ефективну та гнучку систему антимонопольного контролю, яка відповідатиме сучасним вимогам та європейським стандартам управління.

У системі органів Антимонопольного комітету України децентралізація може бути реалізована шляхом надання ширших повноважень територіальним відділенням, зокрема, у частині самостійного прийняття рішень щодо накладення штрафів на порушників конкурентного законодавства без необхідності узгодження з центральним апаратом. Це також передбачає забезпечення доступу до комітету на місцевому рівні для громадян і бізнесу, що дозволить подавати заяви про можливі порушення та запити щодо публічної інформації.

Територіальні відділення Антимонопольного комітету повинні спрямовувати свої зусилля на підвищення конкурентної культури в регіонах, активно просуваючи принципи конкуренції, здійснюючи моніторинг місцевих ринків та контролюючи діяльність суб'єктів господарювання, підозрюваних у

порушенні антимонопольного законодавства. Проте, враховуючи складність, необхідність значного часу та спеціальних знань для проведення економічного аналізу ринків, доцільно передати ці функції незалежному органу, такому як Комісія з питань конкуренції, підпорядкована Міністерству економіки та європейської інтеграції України. Такий розподіл повноважень дозволить підвищити ефективність антимонопольного контролю, покращивши якість аналізу ринкових умов.

Ця комісія має базуватися на секторному підході та тісно співпрацювати з органами, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання в різних галузях. Оскільки ознаки монополізації або порушення конкуренції можуть проявлятися на загальнодержавних, регіональних та місцевих ринках, комісія повинна мати відповідну структуру для дослідження кожного з цих ринків. Реформування системи органів Антимонопольного комітету спрямоване на мінімізацію часу між порушенням конкуренційного законодавства та ухваленням рішення щодо його усунення.

Для ефективнішого захисту конкуренції на товарних ринках діяльність антимонопольних органів повинна бути спрямована не тільки на підтримку суб'єктів господарювання, які стикаються з перешкодами через недосконалість конкуренції. Споживачі також потребують захисту від несправедливих конкурентних умов, оскільки їхні права на товари належної якості за справедливими цінами, доступ до продукції та отримання повної й достовірної інформації про товар можуть порушуватися через монополізацію ринку та ринкову владу окремих суб'єктів господарювання [11, с. 39].

Отже, система органів Антимонопольного комітету України повинна розширити свої повноваження, щоб ефективніше захищати економічні інтереси споживачів на товарних ринках, що відповідає європейським стандартам. Наприклад, у Німеччині цю функцію поряд з іншими структурами виконує Федеральне картельне відомство — незалежний федеральний орган, який контролює дотримання антимонопольного законодавства та забезпечує конкурентне середовище. Відомство підпорядковане Федеральному

міністерству економіки та енергетики. У таких країнах, як Велика Британія та Польща, антимонопольні органи також займаються захистом прав споживачів, що підвищує рівень конкуренції та економічну безпеку на ринках.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ВЛАДИ

3.1. Зарубіжний досвід управління органами влади на засадах системного підходу

З появою ринкової економіки та розвитком підприємництва виникла необхідність у регулюванні конкурентних відносин, оскільки особливості й історія цих відносин відрізняються залежно від правових систем і країн. Антимонопольне законодавство сформувалося наприкінці 20 століття. Незважаючи на те, що конкурентне право є відносно новою сферою у праві, правила, спрямовані на боротьбу з монополіями, існують у більшості країн світу. Політика держави щодо конкуренції є важливим елементом економічної стратегії уряду.

В європейських країнах одним із критеріїв для класифікації економічної діяльності як антиконкурентної є домінуюче становище на ринку певного товару. Наприклад, у Франції монопольним вважається становище компанії, яка контролює чверть ринку конкретного товару. У Німеччині монопольна позиція визначається контролем третини ринку товарів або двох третин загального ринку. В Англії монополію визначають за допомогою системи простих і складних часток: проста частка означає контроль над чвертю ринку товарів чи послуг однією компанією або групою, а складна застосовується для непов'язаних компаній.

Підприємства, що займають домінуюче становище, мають обов'язок надавати державним органам додаткову інформацію і можуть нести відповідальність за порушення, що може включати штрафи, кримінальне переслідування, часткову або повну заборону діяльності, а також зобов'язання щодо відшкодування збитків.

У країнах Європи державний нагляд за конкуренцією та дотриманням антимонопольних норм здійснюється за двома моделями, які наведені на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Контроль за дотриманням антимонопольного законодавства в країнах Європи [22]

У країнах Європи державний нагляд за конкуренцією та дотриманням антимонопольних норм здійснюється за двома моделями, які наведені на рис. 4.1.

«У європейських країнах функціонують спеціалізовані державні органи, відповідальні за нагляд за виконанням конкурентного законодавства та протидію монополії. Наприклад, в Англії ці обов'язки виконує Відомство Генерального директора з питань справедливої торгівлі, у Франції — Міністерство з прав споживачів та Рада з питань конкуренції, а в Австрії — Федеральна економічна палата. Випадки порушення антимонопольного законодавства і прояви монополізму розглядаються як спеціалізованими, так і загальними судами. Зокрема, в Англії працює Суд з обмежувальної практики, а у Швеції — Суд у ринкових справах» [28, с. 34].

Швидке зростання глобалізаційних процесів підсилює роль міжнародних організацій у формуванні конкурентних відносин. Конкурентна політика вже займає провідне місце в контексті світової політики, що підтверджується значним впливом цих структур на формування національних конкурентних середовищ. За таких умов інституційна підтримка конкурентної політики України неможлива без врахування міжнародного досвіду провідних країн.

В європейських країнах висока ефективність конкурентної політики забезпечується завдяки так званому перехресному контролю, коли функції забезпечення конкуренції розподілені між кількома органами: один орган розслідує, інший ухвалює рішення, а третій надає незалежну оцінку розвитку конкуренції [28, с. 34].

У Бельгії прикладом перехресного контролю за конкурентним середовищем є триорганна система, яка включає Службу з питань конкуренції, Раду з питань конкуренції та Комісію з питань конкуренції. Служба, що є незалежним підрозділом Міністерства економічних відносин, проводить розслідування та забезпечує виконання рішень. Рада, яку очолюють професійні судді, ухвалює рішення та ініціює розслідування. Комісія ж виконує дорадчі функції, представляючи інтереси різних груп, включаючи роботодавців, працівників і споживачів у питаннях конкуренції.

Європейська практика захисту економічної конкуренції активно розвивається через обмін інформацією між конкурентами та за допомогою судових рішень у цій сфері. Здебільшого такі заходи зосереджені на розслідуванні картельних змов. Обмін інформацією виступає формою горизонтальної співпраці між конкурентами, що включає обмін важливою історичною, поточною або прогнозною інформацією про економічну діяльність.

У США та Європі підприємства підходять до обміну інформацією обережно, проходячи спеціальні тренінги для безпеки комунікацій. У результаті посилюється контроль антимонопольних органів, які розробляють керівні принципи щодо такого обміну. В Україні поки що відсутній подібний методологічний документ на законодавчому рівні, однак його прийняття могло

б зміцнити позиції національного антимонопольного органу, полегшуючи доведення антиконкурентного обміну інформацією в суді. Цей документ також забезпечить правову визначеність для бізнесу та суспільства щодо основних підходів до оцінки обміну інформацією між конкурентами, що сприятиме чесній конкуренції та захисту конкурентного середовища.

Прийняття такого нормативного документа підвищить неминучість покарань за порушення, стимулюючи добровільне дотримання правил чесної конкуренції.

Останніми роками Україна активно адаптує своє законодавство відповідно до стандартів ЄС у важливих сферах соціально-економічного розвитку, включаючи економічну конкуренцію. Досягнення високого рівня узгодженості з європейськими правовими нормами є важливим кроком до європейської інтеграції. Загальні принципи гармонізації національної політики конкуренції з європейськими підходами викладені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, яка акцентує важливість вільної конкуренції в торгових відносинах. Сторони погоджуються, що антиконкурентна діяльність може негативно вплинути на ефективність ринків і зменшити переваги торгової лібералізації, тому визначаються основні принципи захисту конкуренції та прозорості ділової практики [31].

Загалом угода спрямована на підтримку реформ та розвиток інституцій в Україні, що є важливим для підвищення конкурентоспроможності української економіки в умовах глобалізації. Для цього необхідно зміцнювати інституційне забезпечення конкурентних органів, що сприятиме поліпшенню ринкових умов і створенню адекватного рівня конкуренції. Модернізація органів, відповідальних за антимонопольний контроль, дозволить Україні підвищити свою конкурентоспроможність як на ринках товарів і послуг, так і в глобальному масштабі.

Антимонопольний комітет України розпочав процес реформування своїх територіальних відділень. Метою цього процесу є наближення регіональних підрозділів до проблем місцевого бізнесу, зменшення їх залежності від місцевих

органів влади та бізнес-структур, а також посилення контролю за дотриманням конкурентного законодавства.

Скорочення адміністративних витрат у рамках роботи Антимонопольного комітету України може сприяти створенню більш ефективної та гнучкої системи захисту конкуренції, що дозволить запобігати правопорушенням. Міжрегіональні відділення отримають сучасну методологічну підтримку, а їхні працівники зможуть розраховувати на поліпшення умов оплати праці, що призведе до узгодженого застосування законодавства в усіх регіонах. Зменшення залежності від місцевої влади допоможе ефективніше протидіяти антиконкурентним практикам, таким як створення ринкових бар'єрів або дискримінаційні умови оренди землі та доступу до ресурсів. Такий підхід також сприятиме зниженню ризику корупції.

Подібна міжрегіональна система успішно працює в багатьох країнах, а в Україні вже відбувається оптимізація інших відомств, як-от Рахункової палати, Державної аудиторської служби, Національної комісії з цінних паперів та Міністерства юстиції. Реформування територіальних відділень Комітету спрямоване на створення прозорої структури, яка систематично виконуватиме функції захисту конкуренції та забезпечуватиме державні інтереси. Міжнародні організації, включно з ОЕСР, неодноразово надавали рекомендації щодо необхідності реформування АМКУ. Подібні висновки висловлювали експерти з Німеччини та Литви у рамках проекту «Тwinning». Реформа підтверджує прагнення України до систематичного виконання добровільних зобов'язань перед міжнародними партнерами в межах національної стратегії економічних реформ [33, с. 208].

Ефективний контроль за дотриманням конкурентного законодавства на загальнонаціональному та регіональному рівнях неможливий без відповідальної роботи обласних відділень Комітету. Тому важливо не ліквідувати більшість територіальних відділень, щоб забезпечити належний контроль.

Аналіз міжнародного досвіду функціонування антимонопольних органів дозволяє зробити певні висновки щодо перспектив у цій сфері в Україні. Хоча

антимонопольні закони розвинених країн мають багато спільного, кожна держава має свої особливості в регулюванні конкуренції. Антимонопольне законодавство України було розроблено з урахуванням міжнародного досвіду та специфічних умов країни. Воно близьке до законодавства західноєвропейських країн, хоча залишається відносно новим порівняно з регуляціями промислово розвинених держав.

Серед основних напрямків удосконалення правових і організаційних механізмів антимонопольного регулювання в Україні можна виділити:

- уточнення термінології в основних законах антимонопольного законодавства;
- створення окремого органу для попередження і розслідування порушень у сфері конкуренції;
- передачу повноважень щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та накладення штрафів за порушення антимонопольного законодавства від АМКУ до органів правосуддя.

3.2. Стратегічні напрями розвитку органу влади з урахуванням системного підходу

У процесі аналізу роботи Південно-західного міжобласного територіального відділення виявлено, що однією з основних проблем є високий рівень плинності кадрів. Наслідками цього явища є:

- витрати ресурсів на адаптацію нових працівників;
- необхідність постійного навчання нових співробітників;
- витрати на підвищення кваліфікації нових кадрів;
- збільшення обсягів кадрового документообігу;
- потреба в активній кадровій політиці, проведенні конкурсів для формування кадрового резерву та підбору кандидатів.

Ще однією проблемою кадрової політики Південно-західного міжобласного територіального відділення є відсутність прозорої системи

принципів. У ході дослідження були визначені такі принципи, як пріоритет кар'єрного зростання працівників та протидія корупції. Проте цей перелік не повністю відображає стратегічні та тактичні цілі відділення у кадрових питаннях.

Керівництво Південно-західного міжобласного територіального відділення має важливе завдання оцінювання кінцевих результатів діяльності державних службовців. Однак у відділенні відсутня система показників для оцінки роботи працівників.

Також спостерігається брак інструментів для дистанційної оцінки кандидатів на посади в виконавчій службі через широкомасштабне тестування.

Також варто зазначити проблему недостатньої якості підвищення кваліфікації, оскільки ефективність системи підготовки співробітників безпосередньо впливає на якість роботи відділення. Індивідуальні плани професійної підготовки мають формальний характер, а безпосередні керівники не здійснюють перевірку та контроль за їх виконанням.

Для усунення виявлених недоліків необхідно вжити наступні заходи [37, с. 23]:

- розробити систему принципів кадрової політики відділення;
- створити план дій для вдосконалення реалізації кадрової політики Південно-західного міжобласного територіального відділення;
- визначити програму дій для вирішення виявлених проблем.

Оновлена система принципів кадрової політики повинна відображати положення, які сприятимуть досягненню максимальної ефективності роботи Південно-західного міжобласного територіального відділення. План дій для вдосконалення кадрової політики має бути сформульований з урахуванням виявлених недоліків, а програма дій повинна включати ефективні заходи для усунення недоліків у діяльності відділення.

Виникнення проблеми високого рівня плинності кадрів обумовлено такими чинниками:

- незадоволеність рівнем оплати праці;

- прагнення до кар'єрного зростання.

Запропоновано розширити принципи кадрової політики Південно-західного міжобласного територіального відділення, додавши такі положення [20, с. 73]:

- принцип орієнтації на досягнення стратегічних цілей відділення: фокусування кадрової політики на завданнях, що сприяють реалізації довгострокових цілей організації.

- принцип гармонійного поєднання інтересів держави, суспільства та працівників: забезпечення балансу між інтересами державної служби, потребами суспільства та умовами для професійного розвитку працівників.

- принцип професійного розвитку та навчання державних службовців: створення умов для безперервного підвищення кваліфікації та професійного зростання співробітників.

- принцип справедливої оцінки професійної діяльності державних службовців: об'єктивна оцінка роботи на основі результатів та компетентності.

- створення умов для ефективної роботи державних службовців: забезпечення належних умов для продуктивної та якісної праці співробітників.

Ці принципи спрямовані на підвищення ефективності кадрової політики та підтримку професійного потенціалу відділення.

Відповідно до розробленого плану, також необхідно створити програму дій для усунення виявлених недоліків.

Таблиця 3.2

№ з/п	Заходи
1.	Встановлення відповідних доплат за стаж роботи
2.	Підвищення рівня середньої зарплати
3.	Затвердити перелік принципів кадрової політики
4.	Розробити і затвердити систему показників ефективності роботи державних службовців у відповідності до їх посадових обов'язків
5.	Розробка програм підвищення кваліфікації
6.	розробка методики тестування кандидатів на заміщення вакантних посад

Шляхи вдосконалення управління територіальним відділенням*

* Складено автором самостійно.

Вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських процесів передбачає покращення інформаційного забезпечення, що сприятиме гласності та відкритості в роботі органів виконавчої влади.

Цей захід спрямований на модернізацію інформаційних систем, що може значно підвищити ефективність управлінських процесів. Автоматизація дозволяє зменшити ризик людських помилок, підвищити швидкість обробки інформації та забезпечити доступ до даних у реальному часі. Гласність і відкритість є важливими чинниками для підвищення довіри суспільства до органів влади.

Таблиця 3.3

**Основні рекомендації з підвищення ефективності діяльності
Південно-західного міжобласного територіального відділення***

Назва заходу	Короткий зміст	Прогнозований результат
Вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських процесів	Повна автоматизація діяльності органів виконавчої влади, інтеграція з інтеграцією в єдину інформаційну систему органів державної влади	Покращення інформаційного забезпечення, забезпечення гласності та відкритості в роботі органів виконавчої влади
Розробка оптимізаційної моделі кадрового забезпечення	Проведення моніторингу виявлення причин плинності кадрів	Вдосконалення діяльності органу виконавчої влади, зниження плинності кадрів

* Складено автором самостійно.

Розробка оптимізаційної моделі кадрового забезпечення передбачає проведення моніторингу для виявлення причин плинності кадрів.

Цей захід фокусується на вивченні проблем, які викликають високу плинність кадрів. Виявлення причин дозволить розробити ефективні рішення, спрямовані на поліпшення умов праці, підвищення рівня задоволеності працівників і, як наслідок, зменшення плинності. Це, в свою чергу, може позитивно вплинути на загальну продуктивність органу.

Обидва заходи орієнтовані на поліпшення діяльності органів виконавчої влади через підвищення ефективності управлінських процесів та кадрової політики. Вони взаємодоповнюють один одного: вдосконалення інформаційно-

аналітичного забезпечення створює умови для кращого моніторингу і управління персоналом, а оптимізація кадрового забезпечення підвищує загальну продуктивність.

Реалізація цих заходів може суттєво вплинути на підвищення ефективності роботи державних органів та зменшення проблем, пов'язаних із плинністю кадрів.

ВИСНОВКИ

Конкуренція є важливим двигуном розвитку економічних систем і основною частиною господарського механізму, що діє через такі елементи, як попит, пропозиція та ціни. Без належного захисту конкуренції з часом можуть виникати змови, що обмежують її. Щоб запобігти таким загрозам, міжнародна спільнота розробила антимонопольне законодавство, спрямоване на боротьбу з обмеженням конкуренції. В Україні функцію захисту конкурентного середовища у підприємницькій діяльності здійснює Антимонопольний комітет, а відповідна законодавча база створена для підтримки здорових ринкових умов.

У зв'язку з посиленням глобалізаційних викликів і зростанням ризиків у всіх сферах економіки набувають актуальності питання реалізації конкурентної політики, вдосконалення механізмів контролю за конкурентним середовищем, захисту конкуренції та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних компаній. Аналіз світового досвіду щодо підвищення інституційної спроможності національних конкурентних органів є важливим науковим завданням. Дослідження та оцінка законодавчих рамок різних країн, включаючи Україну, допоможе всебічно визначити їхні переваги й недоліки та зробити висновки щодо необхідних змін для покращення антимонопольного законодавства України.

Проблема функціонування державних органів виконавчої влади є постійним об'єктом вивчення науковців в різних галузях. Протягом своєї незалежності Україна зазнала численних глибоких реформ у системі державного управління на всіх рівнях. Проте можна стверджувати, що жодна з цих реформ не призвела до бажаних результатів. Діяльність усіх органів державної влади характеризується неефективністю і вираженими кризовими проявами. Це підтверджується новою реформою, ініційованою Офісом Президента України, метою якої є системне оновлення державного управління та підвищення його ефективності.

У зв'язку з цим, дослідникам постає завдання всебічного вивчення всіх аспектів реформи державного управління, зокрема ефективності роботи органів виконавчої влади. Хоча існує багато підходів до визначення результативності (ефективності) управління та ефективності функціонування органів влади, основний принцип оцінки їх діяльності залишається незмінним: це порівняння отриманих результатів з витратами, пов'язаними із досягненням цих результатів. Проблемою є забезпечення об'єктивної та адекватної оцінки як витрат, так і результатів, а також приведення результатів оцінювання в порівнянний формат.

Визначення показників ефективності діяльності державних органів виконавчої влади вимагає формування об'єктивної та комплексної системи індикаторів, що описують або вимірюють результати їх роботи. Індикатори є основними інтегральними показниками в системі індикативного планування, що кількісно відображають якісні характеристики процесу. Вони повинні відповідати вимогам прозорості, співставності, достовірності, економічності, сучасності, гнучкості, надійності, регулярності, адаптивності та дієвості.

Для підвищення ефективності діяльності органу державної влади необхідно впровадження інноваційних технологій управління персоналом та вдосконалення інформаційного забезпечення Південно-західного міжобласного територіального відділення АМКУ.

Виникнення проблеми високого рівня плинності кадрів обумовлено такими чинниками:

- незадоволеність рівнем оплати праці;
- прагнення до кар'єрного зростання.

Для підвищення ефективності кадрової політики Південно-західного міжобласного територіального відділення запропоновано доповнити систему принципів такими положеннями:

- принцип орієнтації на досягнення стратегічних цілей відділення: спрямування роботи співробітників на досягнення довгострокових цілей і завдань, що відповідають стратегії відділення.

- принцип гармонійного поєднання інтересів держави, суспільства та працівників: забезпечення балансу між державними інтересами, потребами суспільства та умовами праці для співробітників.

- принцип професійного розвитку та навчання державних службовців: створення можливостей для підвищення кваліфікації, професійного зростання та здобуття нових знань.

- принцип справедливої оцінки професійної діяльності державних службовців: об'єктивна та прозора оцінка роботи персоналу на основі результатів і компетентності.

- створення умов для ефективної роботи державних службовців: надання всіх необхідних ресурсів та інструментів для продуктивної та якісної діяльності.

Відповідно до розробленого плану реформування, необхідно створити програму дій, яка допоможе усунути наявні недоліки в кадровій політиці та покращити ефективність її реалізації. Програма має включати заходи з удосконалення системи навчання, моніторинг якості роботи, розробку чітких критеріїв для оцінки професійної діяльності та стимулювання професійного розвитку співробітників.

Вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських процесів передбачає покращення інформаційного забезпечення, що сприятиме гласності та відкритості в роботі органів виконавчої влади.

Цей захід спрямований на модернізацію інформаційних систем, що може значно підвищити ефективність управлінських процесів. Автоматизація дозволяє зменшити ризик людських помилок, підвищити швидкість обробки інформації та забезпечити доступ до даних у реальному часі. Гласність і відкритість є важливими чинниками для підвищення довіри суспільства до органів влади.

Розробка оптимізаційної моделі кадрового забезпечення передбачає проведення моніторингу для виявлення причин плинності кадрів.

Цей захід фокусується на вивченні проблем, які викликають високу плинність кадрів. Виявлення причин дозволить розробити ефективні рішення,

спрямовані на поліпшення умов праці, підвищення рівня задоволеності працівників і, як наслідок, зменшення плинності. Це, в свою чергу, може позитивно вплинути на загальну продуктивність органу.

Обидва заходи орієнтовані на поліпшення діяльності органів виконавчої влади через підвищення ефективності управлінських процесів та кадрової політики. Вони взаємодоповнюють один одного: вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення створює умови для кращого моніторингу і управління персоналом, а оптимізація кадрового забезпечення підвищує загальну продуктивність.

Реалізація цих заходів може суттєво вплинути на підвищення ефективності роботи державних органів та зменшення проблем, пов'язаних із плинністю кадрів.