



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

---

**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК  
для підготовки до єдиного державного кваліфікаційного іспиту  
зі спеціальності  
281 Публічне управління та адміністрування  
на другому (магістерському) рівні**

**м. Хмельницький  
2021**

## ЗМІСТ

	стор.
Вступ .....	2
1. Програма єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування на другому (магістерському) рівні, затверджена наказом МОН України та НАДС України 18.10.2021 р. № 1105/165-21 .....	3
1.1. Державна політика та врядування .....	12
1.2. Публічне управління .....	60
1.3. Публічна служба .....	228
3. Порядок проведення консультацій .....	254

## ВСТУП

Атестація студентів, які здобувають освітній ступінь магістра здійснюється на завершальному етапі навчання з метою встановлення відповідності засвоєних студентами рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти.

Єдиний державний кваліфікаційний іспит, який проводиться для здобувачів освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування зі спеціалізацією Територіальне управління та місцеве самоврядування у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова є формою кваліфікаційних випробувань щодо об'єктивного визначення рівня якості освітньої та професійної підготовки випускників закладу вищої освіти.

Метою іспиту є перевірка та оцінка науково-теоретичної та практичної підготовки випускників для встановлення відповідності здобутого рівня знань, умінь та навичок програмним результатам навчання.

Завданнями іспиту є:

– оцінювання знань та умінь випускників, що формують їх професійні компетентності, зазначені у освітньо-професійній програмі підготовки магістрів за спеціальністю Публічне управління та адміністрування;

– визначення ступеня готовності до розв'язування складних спеціалізованих професійно-орієнтованих завдань та практичних проблем.

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства освіти і науки України  
та Національного агентства України

з питань державної служби

*18 жовтня* 2021 р. № *1105/165-21*

**ПРОГРАМА ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ  
ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ»  
НА ДРУГОМУ (МАГІСТЕРСЬКОМУ) РІВНІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

**ВСТУП**

Єдиний державний кваліфікаційний іспит за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні вищої освіти (далі – ЄДКІ) є обов'язковим компонентом атестації здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Метою ЄДКІ є оцінювання готовності випускника закладу вищої освіти самостійно розв'язувати складні задачі і проблеми у сфері публічного управління та адміністрування шляхом встановлення відповідності досягнутих здобувачем вищої освіти результатів навчання вимогам стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня вищої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 04 серпня 2020 року № 1001.

Для успішного складання ЄДКІ майбутній фахівець з публічного управління та адміністрування має здобути компетентності, які формуються під час вивчення комплексу обов'язкових освітніх компонент упродовж всього нормативного терміну у закладі вищої освіти. Екзаменованій повинен мати достатній рівень знань, умінь та компетентностей стосовно здатності: до абстрактного мислення, аналізу та синтезу; працювати в команді, мотивувати людей та рухатися до спільної мети, бути лідером, діяти соціально відповідально та свідомо; розробляти та управляти проектами; удосконалювати й розвивати професійний, інтелектуальний і культурний рівні; приймати обґрунтовані рішення та використовувати сучасні комунікаційні технології; генерувати нові ідеї (креативність) у сфері публічного управління та адміністрування.

ЄДКІ охоплює завдання зі стислим зрозумілим описом змін у сфері державної політики та врядування, публічного управління, публічної служби з посиланнями на нормативно-правові акти, що регламентують сферу публічного управління та адміністрування.

Програма ЄДКІ містить перелік питань щодо: формування і реалізації політики; врядування; аналізу політики; сфер та напрямів політики; принципів і закономірностей функціонування системи публічного управління та

адміністрування; стратегічного управління та управління змінами; управління публічними фінансами; комунікації у публічному управлінні; цифрового розвитку та електронної демократії; базових понять і сутнісних ознак публічної служби; організаційно-правових засад публічної служби в Україні; управління кадровим процесом в органах публічної влади; управління персоналом в публічній службі; командоутворення та дієвого лідерства.

ЄДКІ проводять за такими принципами: академічна доброчесність; об'єктивність; прозорість і публічність; незалежність; нетерпимість до проявів корупції та хабарництва; інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір; єдність методики оцінювання результатів.

ЄДКІ проводять у формі зовнішнього незалежного оцінювання, а також за різними видами завдань (тестові завдання, завдання з розгорнутою відповіддю, ситуаційні завдання тощо) відповідно до програми ЄДКІ.

Завдання кваліфікаційного іспиту розробляють відповідно до програми ЄДКІ.

#### **КОГНІТИВНІ РІВНІ:**

Рівень А. «Розуміння, знання».

Рівень В. «Застосування».

Рівень С. «Аналіз».

Рівень D. «Оцінка».

#### **УЗАГАЛЬНЕНА СТРУКТУРА ЄДКІ**

<b>Найменування розділу</b>	<b>Питома вага, %</b>
Державна політика та врядування	<b>25-35</b>
Публічне управління	<b>40-60</b>
Публічна служба	<b>15-25</b>

**ДЕТАЛІЗОВАНА СТРУКТУРА  
ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
«ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ» НА ДРУГОМУ  
(МАГІСТЕРСЬКОМУ) РІВНІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Код	Найменування розділу/ підрозділу/ теми	Питома вага, %	Найвищий когнітивний рівень
1	2	3	4
1	<b>ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ</b>	25-35	C
1.1	<b>Вироблення політики. Врядування</b>	8-12	C
1.1.1	Державна політика і демократичне врядування. Доказова політика		A
1.1.2	Цикл вироблення політики – етапи формування і реалізації державної політики		B
1.1.3	Повноваження органів влади у формуванні і реалізації політики та участь громадськості		A
1.1.4	Зміст державної політики		B
1.1.5	Політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки		C
1.1.6	Рішення щодо політики		B
1.1.7	Лідерство і цінності у формуванні політики		A
1.1.8	Результативність, ефективність і економічність політики		C
1.1.9	Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики		A
1.1.10	Взаємодія влади, бізнесу і громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики		B
1.1.11	Ресурси, механізми й інструменти політики		B
1.2.	<b>Аналіз політики</b>	10-14	C
1.2.1	Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі		A
1.2.2	Процедури аналізу політики. Види аналізу політики. Економічний, політичний і соціальний аналіз		B
1.2.3	Цифровізація аналізу політики і роль великих даних		A
1.2.4	Цілі і завдання політики		C
1.2.5	Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики		C
1.2.6	Аналіз середовища політики і стейкхолдерів		C
1.2.7	Підстави для державного втручання. Обмеження політики		B
1.2.8	Бюджетування і ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики		B
1.2.9	Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики		C
1.2.10	Аналітичні процедури на етапах моніторингу і оцінювання політики		B
1.2.11	Рекомендації щодо державної політики: підготовка аналітичних документів і презентація результатів аналізу політики		C
1.3	<b>Сфери та напрями політики</b>	7-9	B
1.3.1	Типологія політики: види, сфери, напрями		A
1.3.2	Багаторівневість політики: наднаціональний, національний, регіональний і місцевий рівень, їх взаємодія		A
1.3.3	Належне врядування: сервісна держава і місцеве		A

1	2	3	4
	самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя		
1.3.4	Цифрове врядування і політика		A
1.3.5	Сфери і засади внутрішньої і зовнішньої політики та їх характеристика		B
1.3.6	Політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці		A
1.3.7	Національні інтереси, конфлікти і міжнародна взаємодія у політиці. Міжнародна безпека, основні загрози міжнародній безпеці		A
1.3.8	Національна безпека і безпекова політика. Стратегія національної безпеки України		A
2	<b>Публічне управління</b>	40-60	B
2.1	<b>Принципи і закономірності функціонування системи публічного управління та адміністрування</b>	15-25	B
2.1.1	Інституціональна структура системи публічного управління та адміністрування		B
2.1.1.1	Багаторівневе управління як прояви публічного управління та адміністрування. Конституційно-правові засади публічного управління та адміністрування в Україні. Рівні управління в державі: вищий, центральний, регіональний, місцевий. Територіальна основа організації публічного управління в Україні. Адміністративно-територіальний устрій України та його реформування		A
2.1.1.2	Організаційно-функціональна структура системи державного управління. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі. Вищі і центральні органи виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення		B
2.1.1.3	Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування. Особливості місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях		B
2.1.1.4	Взаємозв'язок публічного управління та адміністрування. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування. Розподіл адміністративних процесів на функції управління. Сучасні тенденції трансформації системи публічного адміністрування. Механізми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Децентралізація та реформування територіальної організації влади в Україні. Напрями інноватизації публічного управління та адміністрування		A
2.1.1.5	Форми участі громадськості у публічному управлінні. Сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства (правові основи, методи, форми; права, можливості створення підприємств, умови їх роботи; державне замовлення на послуги; оподаткування громадської та благодійної діяльності; державна фінансова підтримка сектору; залучення організацій громадянського суспільства до соціальних послуг та соціального		B

1	2	3	4
	підприємництва). Система органів, які реалізують національну стратегію розвитку громадянського суспільства (перелік і функції). Стимулювання лідерів громадської думки, мотивація населення до участі у державних справах, формування відповідальної поведінки населення. Міжсекторальна взаємодія (роль громадського сектору, партнерство)		
2.1.2	Технології прийняття управлінських рішень		B
2.1.2.1	Основи прийняття управлінських рішень. Моделі прийняття управлінських рішень. Етапи прийняття управлінських рішень. Методи прийняття управлінських рішень. Побудова «дерева проблем» та «дерева цілей». Статистичні методи і моделі в прийнятті управлінських рішень. Інформаційні технології під час прийняття управлінських рішень		B
2.1.2.2	Оцінка результативності та ефективності управлінських рішень. Організація виконання управлінського рішення і контроль за його реалізацією. Основні засоби впливу під час управління ризиком: стратегія керування; критерії вибору ризику-рішення; розробка шляхів і засобів мінімізації втрат, нейтралізації і компенсації негативних наслідків ризиків-рішень		B
2.1.3	Розробка проектів нормативно-правових актів з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Європейські стандарти правил проектування нормативно-правових актів. Принципи правотворчої техніки. Правила та прийоми правотворчої техніки. Стадії створення нормативно-правового акта. Порядок внесення змін та доповнень до чинного нормативно-правового акта. Порядок оскарження нормативно-правових актів органів публічного управління. Методологія оцінювання корупційних ризиків управлінських рішень, проектів нормативно-правових актів		B
2.1.4	Правові колізії та проблеми. Поняття правотворчої помилки (правові колізії та їх види, нечіткі формулювання у тексті нормативно-правових актів). Принципи подолання та усунення правових колізій		A
2.2	<b>Стратегічне управління та управління змінами</b>	8-12	B
2.2.1	Теоретичні засади стратегічного управління. Стратегічний підхід до управління. Концепції стратегічного управління. Значення стратегічного управління та планування в системі публічного управління. Стратегічне управління як процес		A
2.2.2	Документи стратегічного планування, визначені законодавством. Державна стратегія регіонального розвитку. Особливості регіональних стратегій розвитку. Комплексний підхід до розробки національних/регіональних програмних документів щодо розвитку публічного управління. Технології стратегічного управління. Формування системи стратегічних цілей і завдань. Система стратегічного управління в Україні		B
2.2.3	Системний аналіз у стратегічному управлінні. Роль середовища в стратегічному управлінні. SWOT – аналіз. Pestle – аналіз. Матриця стратегічного вибору (TOWS – аналіз). Бачення розвитку як конкурентна позиція і спільні		B

1	2	3	4
	перспективи. Стратегічні рішення і стратегічний вибір. Участь громадськості у стратегічному плануванні		
2.2.4	Реалізація стратегій розвитку. Програми і проекти як інструментарій реалізації стратегії розвитку громад і територій. Порядок розроблення, затвердження та виконання регіональних цільових програм, прогнозних документів. Організаційно-правові основи просторового планування розвитку громад та територій		B
2.2.5	Проектне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проектами, якістю). Особливості проектування в публічному управлінні. Особливості інноваційного проекту. Використання проектних технологій в системі публічного управління та адміністрування. Методи командної роботи		B
2.2.6	Моніторинг і оцінювання в стратегічному управлінні. Оперативне управління. Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону. Управління процесом реалізації стратегії розвитку громад і територій. Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону		B
2.2.7	Управління змінами у сучасних соціально-економічних системах. Зміни та розвиток організацій. Адаптація організації до змін. Спротив змінам: причини і результати. Підходи та засоби подолання супротиву змінам. Стратегічні зміни. Управління змінами. Бенчмаркінг і реінжиніринг для змін		A
2.3	<b>Управління публічними фінансами</b>	4-6	B
2.3.1	Засади публічних фінансів. Функції публічних фінансів. Система публічних фондів у фінансовій системі України. Бюджетна система як основа публічних фінансів. Джерела формування та методи мобілізації публічних доходів. Зв'язок функцій держави та публічних видатків. Управління державним боргом		A
2.3.2	Нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні. Бюджетний кодекс України. Закон України «Про державний бюджет». Рішення місцевих рад про місцеві бюджети		B
2.3.3	Управління публічними фінансами. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Розробка, затвердження та виконання бюджетних програм. Державна підтримка місцевих бюджетів. Використання коштів державного фонду регіонального розвитку. Впровадження гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі. Механізми запровадження громадського бюджету		B
2.4	<b>Комунікації у публічному управлінні</b>	8-12	B
2.4.1	комунікації в системі органів публічного управління. Види, форми, рівні комунікації. Засоби комунікацій (офіційні інтернет-сайти, урядова комунікаційна платформа, соціальні мережі, друковані засоби масової інформації, листівки, оголошення, інформаційні вісники, бюлетені). Методи комунікації (оприлюднення результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інформування,		A



1	2	3	4
	розміщення інформації на офіційних вебсайтах, забезпечення наповнення тематичних сторінок (рубрик), переконання, залучення, просвіта, пояснення, роз'яснення, діалог, медіація, обговорення тощо)		
2.4.2	Державна інформаційна політика. Основні напрями, суб'єкти, гарантії та права на інформацію, масова інформація та засоби масової інформації, інформаційна продукція та інформаційна послуга, відповідальність за порушення законодавства про інформацію. Пріоритети державної політики в інформаційній сфері: забезпечення інформаційної безпеки; захисту і розвитку інформаційного простору України, конституційного права громадян на інформацію. Відкритість та прозорість держави перед громадянами; формування позитивного міжнародного іміджу України. Структурні підрозділи, відповідальні за внутрішні та зовнішні комунікації (підрозділи комунікацій та інформаційної політики, прес-центри): функції, завдання, відмінності		А
2.4.3	Комунікативна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Комунікації із засобами масової інформації. Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування: форми і порядок висвітлення. Комунікації з громадськістю. Форми і методи консультацій з громадськістю (консультації, дискусії, коментарі, робочі групи, зустрічі з громадськістю, опитування; обговорення з цільовими групами; відкриті засідання; громадські слухання, конференції, семінари, форуми, засідання круглих столів, збори, дебати тощо)		В
2.4.4	Комунікаційні технології у публічному управлінні. Кризові комунікації. Комунікаційні стратегії громад: мета, завдання, інструменти, методологія розробки та прийняття. Формування та реалізація комунікаційної стратегії органу публічного управління. Комунікаційні стратегії у сфері запобігання та протидії корупції, у сфері європейської інтеграції, у сфері гендерної рівності. Комунікації в соціальних мережах. Комунікативні/ інформаційні кампанії (етапи підготовки та проведення)		В
2.5	<b>Цифровий розвиток та електронна демократія</b>	4-6	В
2.5.1	Сутність та інструменти електронної демократії (електронні звернення, електронні петиції, електронне голосування, електронні консультації щодо політики та законодавства). Сутність та складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування. Організаційні технології підтримки публічного управління		А
2.5.2	Державна політика щодо цифрового розвитку. Мета, основні цілі та завдання цифрового розвитку та електронної демократії в Україні. Законодавче забезпечення розвитку електронного урядування. Нормативно-правові засади надання електронних адміністративних послуг. Розвиток цифрової економіки та суспільства (основні цілі та напрями цифрового розвитку, принципи цифровізації). Цифрові стратегії та інтеграція до		В

1	2	3	4
	єдиного цифрового ринку ЄС. Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві. Формування стратегії впровадження інструментів електронної демократії. Технології електронного урядування		
2.5.3	Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців. Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців. Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Поняття та основні характеристики електронних послуг. Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування. Електронний парламент в Україні та світі		B
2.5.4	Розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування. Індекс розвитку електронного урядування. Індекс електронної участі. Інформаційна безпека в електронному урядуванні		A
2.5.5	Впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні. Формування інформаційного суспільства та програми інформатизації територіальних громад. Електронна партисипація: інформаційні технології залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень. Диджиталізація в територіальних громадах: громада в смартфоні		B
3.	<b>ПУБЛІЧНА СЛУЖБА</b>	15-25	D
3.1	<b>Сутнісні ознаки публічної служби</b>	2-4	A
3.1.1	Генеза поняття «публічна служба» та правовий статус публічних службовців		A
3.1.2	Принципи публічної служби		A
3.1.3	Базові моделі та складові системи публічної служби		A
3.2	<b>Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні</b>	8-12	B
3.2.1	Види та ієрархія нормативно-правових актів, що регламентують публічну службу в Україні		A
3.2.2	Запобігання корупції у публічній службі. Процедури притягнення до відповідальності. Види дисциплінарних стягнень до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування		B
3.2.3	Державна служба. Принципи здійснення державної служби. Система управління державної службою в Україні		A
3.2.4	Служба в органах місцевого самоврядування. Принципи служби в органах місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування		A
3.3	<b>Етика в публічній службі</b>	1-3	C
3.3.1	Місія, цінності та основні етичні принципи публічної служби. Довіра як основоположний принцип побудови відносин між державою і суспільством		A
3.3.2	Етична інфраструктура публічної служби. Етичні кодекси в системі публічної служби. Етичні засоби запобігання корупції в системі публічної служби України		B
3.3.3	Службова етика та соціально-етичний портрет керівника в		C

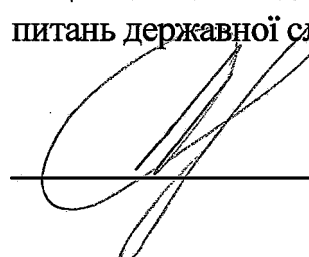
1	2	3	4
	в системі публічної служби України		
3.3.3	Службова етика та соціально-етичний портрет керівника в системі публічної служби		С
3.4	<b>Управління персоналом у публічній службі</b>	4-6	D
3.4.1	HR-стратегія органу публічної влади. Базова структура HR-стратегії органів публічної влади		A
3.4.2	Персонал-технології в публічній службі.		B
3.4.3	Кадрові процеси в органах публічної влади		B
3.4.4	Принципи та методи формування команди. Механізми командної взаємодії в публічній службі		A
3.4.5	<i>Методи мотивації персоналу</i> в органах публічної влади		B
3.4.6	Кадровий аудит в органах публічної влади. Організаційно-правовий аудит персоналу в органах публічної влади. Функціональний аудит персоналу в органах публічної влади		C
3.4.7	Оцінювання кадрового потенціалу органу публічної влади		D

Генеральний директор директорату фахової передвищої, вищої освіти Міністерства освіти і науки України



Олег ШАРОВ

Директор Генерального департаменту з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства України з питань державної служби



Людмила РИКОВА

# ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ

## 1.1. Вироблення політики. Врядування.

### 1.1.1. Державна політика і демократичне врядування. Доказова політика

Державна політика – курс дій (або утримання від дій - бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем

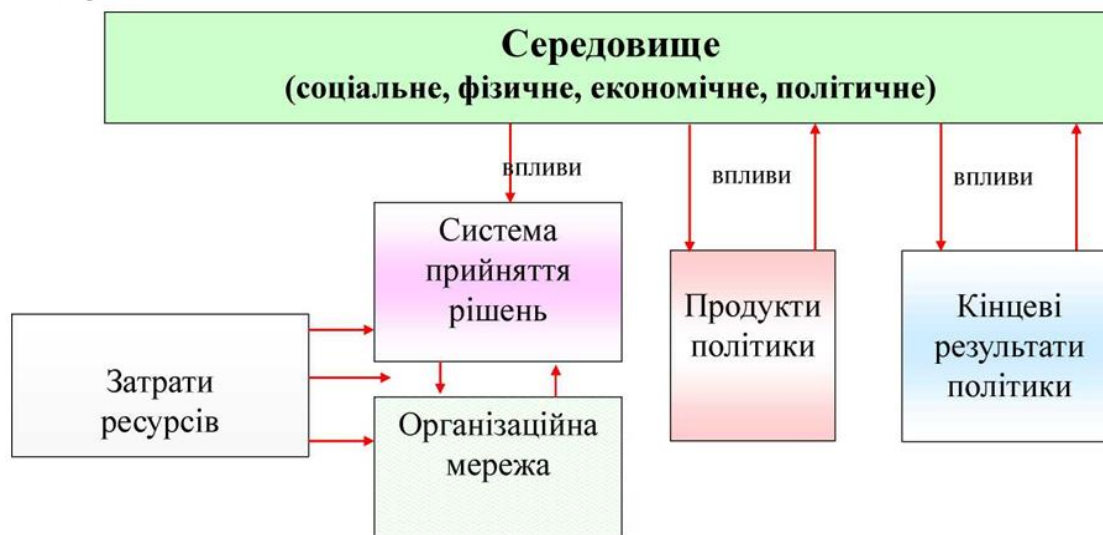


Рис. 1.1. Державна політика як процес

**Під державною політикою** слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни.

Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, - вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація - це основний процес, що концептуалізує формування державної політики. Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей. У процесі формування державної політики в контексті цілепокладання будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна проблема, може бути зведена до певного переліку складових, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади, насамперед у частині вираження цілей. Кількісні критерії доцільно застосовувати ще й для зіставлення різних групових інтересів, співвіднесення фінансових витрат на ті чи інші цілі.

Через виокремлення специфічної сфери професійної діяльності, пов'язаної з формуванням (зокрема аналізом) і реалізацією державної політики, в розвинених країнах сформувався окремий (від державного управління – public administration) напрям підготовки кадрів – державна політика.

На теоретичному рівні під терміном **врядування** розуміється співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. Місцеві органи влади в ньому виступають як один, або кілька учасників процесу. Ми також можемо розглядати цей термін щодо питання структури - організації можуть працювати у ієрархічному, ринковому середовищі та з мережею громад. Врядування також можна розглядати як процес керування та координації зусиль. Остаточо врядування у літературі трактується як теорія, або

аналітична система [1].

Врядування - це процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві. Це впливає та визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя.

Врядування – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства і, стала важливою концепцією міжнародного розвитку.

**Демократичне врядування** передбачає керівну роль демократичних цінностей і базується на відповідних принципах при формуванні й реалізації державної політики.

Сучасне розуміння демократичного врядування базується на концепціях належного врядування (good governance) і чутливого врядування (responcive governance).

Належне врядування, згідно з підходом Світового банку (1994) характеризується передбачуваністю, відкритістю і “освіченим” (таким, що спирається на знання) процесом формування й реалізації політики; бюрократією, що пройнята духом професіоналізму, виконавчою владою, відповідальною за свої дії, потужним громадянським суспільством, що відіграє активну роль у суспільних справах, і всі вони діють відповідно до принципу верховенства права

Урядування, за своєю сутністю, стосується шляхів і засобів, за допомогою яких різні преференції громадян трансформуються в дійовий вибір конкретних варіантів політики, а також того, як різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві. Отже, поняття “врядування” безпосередньо стосується різних аспектів державної політики як курсу дій органів влади.

Під таким кутом зору різні види врядування характеризуються визначальними інструментами, які використовують гравці суспільного сектору для досягнення певних цілей державної політики. До **таких інструментів можна віднести** команду і контроль; стимули і пропозиції; інформування, обговорення і переконання, а також усі форми громадського впливу і контролю. Демократичність урядування стосовно державної політики стосується передусім тих принципів і цінностей, на яких має базуватися політика держави.

**Доказова політика (“EvidenceBased”)** – державна політика на основі фактичних даних і строго встановлених об'єктивних доказів.

Важливим аспектом доказової політики науково є використання точних наукових досліджень, таких як рандомізовані контрольовані дослідження з виявлення програм і практик, здатних суттєво поліпшити результати.

**У політиці концепцію “EvidenceBased” можна розглядати в двох аспектах:**

1) під доказовою політикою розуміється впровадження органами влади та державними установами на різних рівнях тих заходів і програм політики, ефективність, доцільність та корисність яких доведені практикою та підкріплені дослідженнями;

2) доказову політику можна розуміти і як методологію впровадження політики, в основу якої покладено особливий – доказовий підхід. Це означає, що на кожному етапі циклу політики здійснюється його ґрунтовне опрацювання за кількома параметрами – від постановки самої проблеми політики (чому це – проблема? в яких країнах і контекстах вона визнається проблемою, а в яких на неї не звертають увагу?) до розробки можливих заходів (де і як над цією проблемою працювали? які є успішні приклади розв'язання цієї проблеми? які заходи виявилися ефективними, а які – ні і чому?)/

Сьогодні для вироблення та реалізації доказової політики у світовій практиці **застосовують такий комплекс інструментів:**

- 1) інструменти для збирання доказів;
- 2) систематизовані бази знань (статистичні дані, рекомендації, опис кращих практик, керівництва тощо);
- 3) офіційно затверджені процедури для реалізації доказової політики (оцінювання

---

<sup>1</sup> Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm>

регуляторного впливу, правила розробки політик тощо) [2].

Докази для вироблення доказової політики не виникають самі по собі – застосовується широкий комплекс заходів, що спрямований на систематичне збирання та аналіз доведених результатів досліджень, фактів, статистичних даних. **До них відносять:** дослідницькі програми, опитування та вивчення суспільної думки, аналіз та оцінювання ефективності реалізованих заходів та інструментів політики, дослідження кращих практик світового досвіду тощо. Оскільки зібрані дані необхідно систематизувати та подати у вигляді, що сприймається широким колом (законодавців, органів влади, політиків, експертів та громадськості), на основі зібраних доказів розробляються методичні рекомендації, аналітичні доповіді, правила, інструкції, посібники з доказової політики. Докази можуть бути подані у вигляді електронної бази знань із системою пошуку.

Загальний **алгоритм доказової політики** в разі запозичення зарубіжного досвіду складається з чотирьох етапів:

- 1) аналіз процесу реалізації та результатів еталонного проекту;
- 2) горизонтальний пошук;
- 3) вертикальний пошук;
- 4) верифікація результатів за допомогою здійснення чотирьох стратегій: “Передсмертної” (The Premortem), “Мислити перспективно” (Thinking Step-by-Step), “Мислити ретроспективно” (Thinking Backwards), “Це працює. Завдяки чому?” (It works. By Means of hat?) [3].

### 1.1.2. Цикл вироблення політики - етапи формування і реалізації державної політики.



Рис. Фази публічної політики

#### Цикл формування державної політики: основні фази (етапи)

- **Політична**(декларація)
- **Концептуальна** (концепція)
- **Програмна** (програма, стратегія)

<sup>2</sup> Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / авт. кол. : [Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребало та ін.] ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. – Київ : НАДУ, 2018. – 400 с.

<sup>3</sup> Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / авт. кол. : [Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребало та ін.] ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. – Київ : НАДУ, 2018. – 400 с.

- **Законодавча** (закон, указ, постанова)
- **Інституційна** (орган, агенція)

### **Політична фаза: основні складові та форми реалізації**

#### **Зазвичай у політичній фазі відбувається:**

1. Декларування наміру (політичні декларації та заяви);
2. Визначення основних напрямів (в загальному вигляді);
3. Визначення відповідального (не завжди).

#### **Формалізація політичних декларацій та заяв:**

1. Щорічне послання Президента України до ВР України;
2. Програма діяльності КМ України;
3. Передвиборна програма політичної партії.

### **Концептуальна фаза: основні складові та інструменти**

#### **Зазвичай у концептуальній фазі відбувається:**

1. Формування концепції (в т. ч. питання, мета і завдання);
2. Обговорення концепції (в т. ч. очікування і ризику);
3. Схвалення концепції (консенсус зацікавлених сторін).

#### **Інструменти концептуальної фази:**

- **Зелена книга** (огляд передумов виникнення та складових проблеми, розгляд можливих варіантів вирішення проблеми, очікуваних результатів і ризиків);
- **Біла книга** (виклад оптимального варіанту й плану вирішення проблеми, огляд відповідних пропозицій).

### **Програмна фаза: основні складові та особливості**

#### **Зазвичай у програмній фазі відбувається:**

1. Визначення (формування) стратегії;
2. Розробка державної (національної) програми;
3. Підготовка плану дій (дорожньої карти).

#### **Створення та формалізація стратегій (програм):**

- Здебільшого враховує напрацювання Білої книги;
- Затверджується або вводиться в дію актом одного з вищих державних органів влади з числа основних суб'єктів формування державної політики (закон, указ президента, урядова постанова).

### **Законодавча фаза: основні складові та особливості**

#### **Зазвичай у законодавчій фазі відбувається:**

1. Внесення зміни до чинних актів законодавства;
2. Розробка та прийняття нових актів законодавства.

**Законодавство України:** закони і постанови ВР України (1), чинні міжнародні договори України (2), укази Президента України (3), декрети і постанови КМ України (4).

#### **Створення та прийняття законодавства:**

- Ґрунтується на положеннях програмних документів;
- Створюють правову основу для реалізації державної політики у відповідній сфері.

### **Інституційна фаза: основні складові та особливості**

#### **Зазвичай в інституційній фазі відбувається:**

1. Делегування певних повноважень або функцій існуючому державному органу (агенції);
2. Перегляд діючого переліку повноважень або функцій існуючого державного органу (агенції);
3. Створення нового державного органу (агенції).

Інституційна фаза є найслабшою ланкою реалізації державної політики в Україні – до цієї фази будь-які політичні ініціативи доходять вкрай рідко.

Формування і реалізація державної політики відбувається шляхом розробки, прийняття (затвердження) та виконання (впровадження) **нормативно-правових актів програмного і регулюючого характеру.**

- **Програмні документи**

- **Нормативно-правові акти**
- **Плани заходів (дорожні карти)**

**Політичний процес: реалізація державної політики**

- **ВНЕСКИ**

дослідження, результати опитувань громадської думки, звернення громадян і вплив НУО на владу.

- **СЕРЕДОВИЩЕ**

різноманітні явища і процеси в суспільстві, що разом впливають на державну політику.

- **ПРОДУКТИ**

державні (національні) програми, закони, укази та постанови.

- **НАСЛІДКИ**

дослідження, що свідчать про вплив державної політики на суспільство.

**1.1.3. Повноваження органів влади у формуванні і реалізації політики та участь громадськості**

Процес інституціоналізації громадянського суспільства в Україні як одного з головних акторів публічного поля політики має свої специфічні особливості, які впливають на якість публічного капіталу та стан системи у цілому.

В умовах, коли держава як основний інститут перестала бути монополістом у вирішенні політичних і соціальних проблем, реальною потребою стає участь громадськості в політичному управлінні, залучення населення та громадських асоціацій у процес прийняття, здійснення та контролю над прийняттям рішень.

Традиція в політичній науці, яка існувала довгий період часу, представляла громадянське суспільство в інституціональному плані виключно як сукупність громадських об'єднань і некомерційних організацій.

Сучасне розуміння громадянського суспільства зводиться до того, що воно представлено в політичному просторі різноманітними і численними інституціями та формами прояву громадянської активності.

*Громадянське суспільство – це багатогранний і диференційований ансамбль різноманітних інститутів і суб'єктів – юридичних осіб та незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також, по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань у ході просування принципів партисипаторної демократії та розширення політичної участі.*

Кризові явища в політичній системі України, які призвели до зміни влади, сплеску громадянської активності та появи нових форм взаємодії публічних акторів, актуалізували питання аналізу та моніторингу громадянського сектора в державі та визначення його ролі у формуванні публічної політики: Аналіз інституціоналізації громадянського суспільства як суб'єкта публічної політики в Україні повинен враховувати наступні фактори:

- 1) характер змін політичного простору на різних рівнях: глобальному, регіональному, національному;
- 2) національний політичний простір має конкретно-історичний, системний і дискретний характер;
- 3) суб'єктність громадянського суспільства визначається специфічною соціокультурною диференціацією політичної ідентифікації українського соціуму;
- 4) характер і форми взаємодії між інститутами громадянського сектора та іншими суб'єктами політики, залежать від інституціонального оформлення системи соціального партнерства;
- 5) ступінь організаційної оформленості громадянського суспільства.

Такі глобальні тренди як процеси зміни суб'єктності в публічному політичному просторі і форматування нових інститутів та інституціоналізованих практик взаємодії акторів, спрямованих на співучасть в управлінні, привели дослідників до розуміння того, що



публічна політика вже не може бути обмежена тільки електоральними процесами і практиками участі населення у вирішенні питань, які задані політичним порядком денним

Залучення громадян до політичного життя перетворює їх у повноцінних і самостійних акторів, здатних формувати, просувати порядок денний і контролювати ступінь його виконання. Одним з головних показників громадянської самостійності є рівень її інституціоналізації, завдяки якій роль публічних акторів стає все більш значущою і підвищує їх суб'єктний статус.

Таким чином, формування нової моделі публічної політики в Україні по траєкторії «знизу – вгору» (інститутами громадянського суспільства) проходить у відповідності з глобальними тенденціями змін інститутів і практик взаємодій акторів політичних процесів, але має суттєві особливості і труднощі. Унікальність українського варіанту полягає в тому, що громадянське суспільство швидше і результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, яка не «встигає» інституціонально підлаштуватися під зміни і в силу обмеженості традицією попередньої управлінської моделі гальмує участь громадянського сектора в політичному житті, створюючи імітаційні практики публічності.

Однією з основних проблем можна назвати недостатню підготовленість законодавчої бази щодо статусу, прав і обов'язків публічних інститутів громадянського сектора, що відбивається на характері відносин з державними структурами. Політико-правове підґрунтя участі громадянського сектора в публічному процесі необхідно вдосконалювати і адаптувати до сучасних тенденцій розвитку політики і внутрішньополітичним реаліям.

Особливої актуальності набувають питання необхідності законодавчого обґрунтування впровадження різноманітних конвенціональних форм участі громадськості в публічному процесі, що сприяє інституціоналізації суб'єктності, підвищенню рівня довіри до публічних акторів. Особливістю української моделі публічної політики, форматованої «знизу – вгору», є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах порушення каналів зворотного зв'язку і низького рівня довіри громадян до політичних інститутів сприяє формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та політичної участі.

Сучасні інститути громадянського суспільства залучені в мережеві практики співробітництва з використанням нових ресурсів і продукуючи спільні рішення з проблемних питань. Одним з активно інституціоналізаційних мережевих практик співпраці публічних акторів є краудсорсингові, краудкастингові і краудфандінгові форми діяльності, що дозволяють включити нові інноваційні види організованої участі громадян в управління.

#### **1.1.4. Зміст державної політики**

Вивчення змісту державної політики передбачає розгляд трьох різних аспектів:

- проблеми суспільства,
- варіанти розв'язання чи зменшення проблем
- оцінювання політики – чи ці варіанти спрацьовують.

**Державна політика** - напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем. Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей й інструментів вирішення проблеми.

**Цілі політики** - з'ясування того, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. **Інструменти (знаряддя) політики** - це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Процес аналізу державної політики є циклічним, тобто заключний етап - оцінювання політики фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (розв'язання однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової), і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми.

На нашу думку, найбільш вдалим визначенням державної політики є таке: **державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства.**

Розглянемо декілька **важливих рис державної політики**, що впливають з такої дефініції:

- державна політика є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою. Сучасна державна політика розробляється з метою досягнення встановлених цілей або певного результату, хоча й не завжди реалізується;

- політика охоплює напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі, абстрактні рішення. Політика містить в собі не тільки рішення з прийняття закону чи постанови, але й подальші рішення щодо їх втілення;

- не вся урядова політика може втілюватися в життя органами державного управління та державними службовцями. Сьогодні до виконання урядових програм та надання послуг населенню все частіше на конкурсній основі залучаються приватні організації та індивіди;

- державна політика з'являється у відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань, які надходять від акторів – громадян, представників груп інтересів, законодавців – до урядовців та урядових агентств. Ряд вимог закликають до дії, а інші ще й уточнюють, яка саме дія є бажаною;

- політика – це те, що уряд дійсно робить, а не має намір чи тільки планує робити. Саме в такому контексті державна політика аналізується й оцінюється;

- державна політика може бути або негативною (уряд може вирішити не вживати ніяких заходів щодо деяких проблем), або позитивною (дії уряду з розв'язання певної проблеми);

- державна політика ґрунтується на законі і є легітимною. Члени сучасного демократичного суспільства сприймають фіскальні, регулятивні та контрольні дії уряду як легітимні, хоча легітимність – це необхідна, але недостатня умова ефективної державної політики. Інколи державна політика може масово порушуватись як, наприклад, у США за часів дії сухого закону, в Україні щодо митних та податкових правил або як це відбувається повсюдно при перевищенні швидкості на автострадах;

- державна політика, на відміну від політики приватних організацій, ґрунтується на монополії держави на законний примус чи навіть насильство. Уряд має право ув'язнювати порушників, а приватні організації – ні.

- існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряд щодня ухвалює безліч рішень, продиктованих як політикою, так і простими обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є політикою. Наприклад, рішення уряду підвищити митні тарифи не є свідченням політики протекціонізму. Скоріше його можна вважати реакцією на економічні умови, спрямовану на поповнення державного бюджету.

Таким чином, державна політика має складний та інтерорганізаційний характер. Небагато рішень щодо тієї чи іншої державної політики приймаються і здійснюються однією організацією або навіть на одному урядовому рівні. Державна політика (в значенні її впливу на повсякденне життя суспільства) є підсумком великої кількості програм, законодавчих намірів та організаційних взаємодій.

#### **1.1.5. Політика як процес: витрати, результати, вплив і наслідки.**

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напрямку політики.

Затрати - це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі проектування політики) або які фактично використані в процесі реалізації політики. Детальна характеристика різних видів ресурсів політики була наведена вище.

Реалізація політики, тобто здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає різноманітні результати, передусім прямі і безпосередні, які називаються продуктами (випуском) політики. Продукт - це те, на що безпосередньо витрачаються бюджетні кошти, які виділяються на реалізацію заходів політики.

Проте, на відміну від затрат ресурсів, продукт політики не завжди легко

ідентифікувати і виміряти, особливо коли йдеться про продукти суто "бюрократичних" заходів. Схожа проблема виникає при оцінюванні діяльності державних установ, коли потрібно з'ясувати, що є продуктом державної установи, що саме вона виробляє.

З перебігом часу після ухвалення рішень щодо політики з урахуванням впливів середовища виникають наслідки політики. Їх можна класифікувати за часом виникнення на коротко, середньострокові й віддалені (довгострокові). Також результати можна розподілити з урахуванням класифікації впливів, що породжують відповідні наслідки. Отже, наслідки можуть бути бажаними (що збільшують вигоди від реалізації політики) і небажаними (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди); передбаченими - тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і непередбаченими, які не були враховані при прийнятті рішень (це не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз імовірних наслідків).

Безпосередній продукт політики і всі істотні впливи формують остаточні результати політики як процесу, хоча поняття "остаточний" є умовним, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання. Тому інколи варто розглядати окремо проміжні і кінцеві (остаточні) наслідки.

Остаточні результати мають пов'язуватися з досягненням цілей політики, тоді як продукти політики - із її завданнями.

#### **1.1.6. Рішення щодо політики**

**Реалізація рішення** - це виконання завдань, поставлених у ньому. Реалізації вимагають лише ті рішення, які між прийняттям і досягненням мети припускають спеціальну діяльність. Інші реалізуються самим актом їхнього прийняття (наприклад оголошення подяки, призначення на посаду тощо)

Будь-яке підготовлене до реалізації рішення, що зачіпає інтереси суб'єктів політичного процесу, називається політичним. При цьому, залежно від ступеня впливу на суб'єктів політичного процесу, те ж саме рішення може бути як політичним, так і неполітичним.

Прийняття політичного рішення є перетворенням:

- політичної влади в управлінні соціальними процесами;
- політичних вимог різних груп громадян у прийнятті для всього суспільства інструменти регулювання соціальних відносин.

Політичне рішення, яке ґрунтується на врахуванні інтересів суб'єктів політичного процесу та є одним з основних його елементів, слід відрізнити від рішення щодо політики (державно-політичного рішення), яке стосується курсу політики, тобто конкретної дії. Якщо політичні рішення приймаються суб'єктами політичного процесу щодо найбільш важливих суспільно значущих проблем, то державно-політичні рішення, будучи підпорядкованими політичним, забезпечують умови для їх підготовки, прийняття та реалізації.

Серед сучасних підходів до розуміння політичного рішення виділяють:

- політологічний - акцентує увагу на специфічних характеристиках суб'єктів політичного процесу і владних функціях, які відображаються в прийнятті політичних рішень;
- управлінський - передбачає розгляд етапів і технології прийняття рішень;
- соціологічний - розглядає вплив політичних рішень на суспільний розвиток, відносини між суб'єктами прийняття та реалізації рішень;
- психологічний - вивчає осіб, які приймають політичні рішення, виявляє суб'єктивні особливості їхнього сприйняття адресатом;
- нормативно-правовий - визначає рамки компетенції осіб, які приймають політичні рішення, директивність та обов'язковість їх виконання інститутами влади.

Політичні рішення класифікують за такими ознаками:

- **за суб'єктно-об'єктними відносинами** (прийняті суб'єктом влади, що одночасно є об'єктом; прийняті суб'єктом влади, який впливає на один і той самий об'єкт послідовною низкою рішень чи одночасно групою рішень із різним змістом і з неоднаковими методами впливу; прийняті об'єктом влади, що контролює політичний процес після зміни ролей суб'єкта та об'єкта політичної влади);

- **за способом прийняття** (авторитарні, колегіальні, мережні);
- **за ступенем охоплення об'єкта** (загальні - охоплюють найбільш істотні сторони політичного життя суспільства; локальні - зачіпають окремі елементи політичного процесу);
- **за значимістю** (значиме - приймається для захоплення, утримування, закріплення влади; чергове - приймається за стабільної політичної ситуації й не містить вимог щодо зміни влади; косметичне - приймається для задоволення громадської думки, обслуговування незначних внутрішньополітичних проблем і не має суттєвих наслідків);
- **за характером цілей** (стратегічні, тактичні, оперативні);
- **за спрямованістю на проблему** (правильні - проблема вирішується з наближенням до мети рішення; нейтральні - проблема не вирішується; неправильні - ситуація погіршується з наближенням до мети рішення);
- **за часовою спрямованістю** (прогностичні - випереджальної дії, із профілактичним впливом на об'єкт; своєчасні - відповідають політичній ситуації; - запізнілі - приймаються "навздогін" проблемі й спричинені неправильними діями суб'єкта на початку становлення політичної проблеми та її безконтрольного розвитку);
- **за причинами прийняття** (ситуативні, за приписом, програмні, ініціативні, сезонні);
- **за характером підготовки** (врівноважені - на основі уважного й критичного аналізу всіх можливих варіантів; імпульсивні - без обґрунтування; інертні - підготовлені за шаблоном).

#### Класифікація політичних рішень

Підготовка політичного рішення основі попереднього досвіду; ризиковані - підготовлені без ретельного обґрунтування дій;

обережні - підготовлені без розгляду ризикованих альтернатив); - за програмованістю (програмовані (традиційні) - вирізняються елементами відомого шаблону та повторення, що полегшує процес їх підготовки, прийняття і меншою мірою потребує творчих елементів;

непрограмовані (нетрадиційні, інноваційні) - вирішують оригінальні проблеми, пов'язані з новими явищами);

- за оформленням (матеріально оформлені, наприклад актами політичного процесу; не оформлені матеріально, наприклад, усні розпорядження, накази); - за напрямом і глибиною впливу (внутрішні й зовнішні; одно- і багаторівневі); - за ступенем обов'язковості для різних суб'єктів політичного процесу (імперативні - не залишають вибору; диспозитивні

- дозволяють застосування тих чи інших норм; заохочувальні; рекомендаційні); - за ресурсними обмеженнями (з обмеженнями, без обмежень);

- за ступенем визначеності (визначені; ризиковані - результати не є визначеними, але відома ймовірність кожного з них; невизначені - ймовірність результатів оцінити неможливо); - за прогнозованістю і тривалістю впливу результатів (із визначеними та ймовірнісними результатами; довго-, середньо-, короткострокові);

- за пріоритетністю інтересів, що задовольняються.

### 1.1.7. Лідерство і цінності у формуванні політики

Феномен лідерства ґрунтується на авторитеті керівника. Поєднання лідерства і керівництва в одній особі сприяє ефективному функціонуванню організації чи структурного підрозділу. В іншому випадку, якщо керівнику бракує якостей лідера, це може призвести до появи в організації неформального лідера, конфліктних ситуацій та зниження ефективності функціонування організації. На сучасному етапі, працюючи в органах публічної влади, вже недостатньо бути лише керівником – управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання.

**Лідерство** («leadership», англ.) - реалізація організаційного керівництва, яке охоплює розробку бачення, планування, прийняття рішень, мотивування, організацію, розвиток, наділення повноваженнями і спрямування діяльності людей на досягнення конкретних цілей.

**Лідерство розглядають у трьох важливих аспектах:**

1. Лідерство – це різновид влади, специфікою якої є спрямованість зверху вниз, а

також те, що її носієм виступає не більшість, а одна людина або група осіб.

2. Лідерство – це управлінський статус, соціальна позиція, пов'язана із прийняттям рішень, це керівна посада.

3. Лідерство – це мистецтво, вінець управлінської діяльності, здатність впливати як на окрему людину, так і на різні групи людей з метою спрямування діяльності заради досягнення мети.

#### **Стилі лідерства:**

1. Авторитарний.
2. Демократичний
3. Вільний, ліберальний.

#### **Класифікація лідерства за змістом, виконуваними ролями:**

- ділове лідерство характерне для колективів, де панують формальні стосунки, вирішуються виробничі завдання. В основі такого лідера є такі якості, як висока компетентність, уміння краще за інших вирішувати організаційні завдання, діловий авторитет, найбільший досвід в цій сфері діяльності. Ділове лідерство найсильніше впливає на керівництво, його ефективність. З діловим лідером добре працюється, він може організувати справу, налагодити потрібні ділові взаємозв'язки, забезпечити успіх справи.

- емоційне лідерство виникає найчастіше в неформальних групах на основі людських симпатій – привабливості лідера як учасника міжособистісного спілкування. Емоційний лідер викликає у людей довіру, випромінює доброту, вселяє упевненість, знімає психологічну напруженість, створює атмосферу психологічного комфорту. Емоційний лідер є людиною з високим рівнем емпатії, до нього кожен в групі може звернутися за співчуттям.

- інформаційне лідерство визначається тим, що його суб'єкт володіє широким знаннями, може пояснити і допомогти знайти потрібну інформацію.

- ситуативне лідерство за своєю природою може бути і діловим, і емоційним. Проте його відмінною рисою є нестійкість, тимчасова обмеженість, зв'язок лише з певною ситуацією. Ситуаційний лідер може повести за собою групу лише в певній ситуації, наприклад, при розгубленості чи небезпеці.

Лідерство ж, як специфічний тип стосунків в управлінні, ґрунтується більше на процесі соціально-психологічної дії, а точніше взаємодії в організації. Цей процес на відміну від керівництва є набагато складнішим, вимагаючи високого рівня взаємозалежності учасників, припускає наявність в організації послідовників, а не підлеглих. Перш за все необхідно зрозуміти, що лідерство – це вибір, а не офіційна посада і воно забезпечується особово, знизу-вгору.

Вплив лідера відбувається (на відміну від керівника) в системі морально-психологічних зв'язків між людьми і заснований не на формальних владних повноваженнях, а на певних здібностях і якостях носія, його харизмі.

Лідер – це авторитетна особа, яка вміє виділитись з натовпу, у якої є чітка мета. Лідера ще називають «агентом змін», новатором, який заражає інших своїм ентузіазмом, надає імпульс руху визначеній громаді, сміливо бере на себе відповідальність і вірить в себе та інших людей. Лідер управляє ситуацією, впливаючи на себе, він не може наказати, але може показати особистий приклад. Засобом такого впливу є емоційно-вольова сфера, що проявляється за допомогою якостей як щирість, відкритість, стійкість, енергійність. Усе це спонукає інших йти за такою людиною, наслідувати її. Лідерство не зводиться до простого набору якостей, рис, прийомів і техніки. Це вміння направляти свої зусилля на самого себе, на динамічну, якісну зміну. Лідер міняє інших, змінюючись одночасно й сам. Звідси висновок — лідерству не можна навчитися, лідером можна стати.

Публічна (державна) політика буде підтримуватися й позитивно сприйматися лише в тому разі, коли цінності, закладені в її основу, збігаються з суспільними та індивідуальними цінностями дійових осіб і цільових груп політики.

**Цінності, на яких має базуватися творення політики** – це, перш за все, цінності суспільства, окремих його груп, на які спрямована політика, так звані «цінності пайовиків» (стейкхолдерів). Розрізняють такі підходи у впровадженні політики:

«згори вниз» – тут превалює цінність контролю та

«знизу вгору» – домінують цінності відкритості, децентралізації, участі.

Відповідно, є 2 різні підходи втілення суспільних цінностей та цінностей стейкхолдерів у політиці:

1. Аналіз та врахування політичними аналітиками поглядів особистостей та груп, що беруть участь у формуванні та впровадженні політики і спрямовування уваги на державні інтереси.

2. Активне залучення до розробки політики груп та осіб, що зазнають впливу цієї політики, що робить цей процес більш відкритим, прозорим та очевидним [4].

Таблиця - Функції цінностей

Назва функції	Їх характеристика, особливість реалізації в державному управлінні
Сенсоутворююча функція	Цінності додають смислову значущість явищам і предметам навколишнього світу. Формують сенс держави та державного управління
Критеріальна функція	Цінності виступають у вигляді деякого критерію, мірила всього суцього. Головне призначення їх в тому, що під їх впливом йде оцінка людьми самих себе і навколишнього світу. Цінності виступають критеріями істини, добра, краси і т.п. Формують критерії визначення державної політики
Орієнтаційна функція	Настроюють людей, спрямовують їх поведінку. Досягнення цінності додає ціннісне значення вчинків і навіть життя. Забезпечують орієнтацію людей в державному управлінні
Соціалізаторська функція	Впливають на розвиток особистості, групи суспільства, визначають їх соціалізацію, формування громадянської позиції людини
Функція оцінювання	Цінності являють собою своєрідну систему оцінювання, допомагають оцінювати явища суспільного, політичного життя, управлінські дії та рішення
Контролююча функція	Виступають засобом м'якого контролю за діяльністю людей, забезпечують контроль державної влади та її інститутів
Функція зразка	Цінності являють собою деякі зразки, точки відліку, від яких вимірюється значущість суцього для людини, формують зразки моделей роботи органів державної влади, місцевого самоврядування
Функція ціліпокладання	Активізують цілі, формують їх зміст, розгортають цілі діяльності громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, держави
Регулятивна функція	Регулюють життєдіяльність людей і суспільства, відносин між громадянами, з одного боку, і органами державної влади і місцевого самоврядування – з іншого
Комунікативна функція	Цінності виступають засобом і предметом комунікацій, забезпечують обмін і взаємодію учасників комунікаційних процесів з питань вирішення проблем громадян
Інтеграційна функція	Об'єднують людей в їх діяльності, забезпечують єдність громадян у складі політичних партій, громадських організацій, територіальних громад, держави
Конфліктна функція	Коли цінності різко не збігаються, вони виступають причиною конфліктів всередині груп і між ними
Прогностична функція	Дозволяють індивіду або групі передбачувати наслідки своїх дій

**За класичною моделлю вироблення публічної політики має такі етапи:** ідентифікація проблеми, контекстуалізація політики, формулювання політики (вибір цілей політики на основі вияву можливих альтернатив та аналізу їх можливих наслідків),

<sup>4</sup> Василевська Т. ЦІННІСНІ ВИМІРИ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/vasylevska\\_tsinnisni.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/vasylevska_tsinnisni.pdf)

затвердження політики, впровадження заходів політики, моніторинг та оцінювання політики. Якщо сфокусувати увагу на цінностях, то етапами в розробці та здійсненні публічної політики будуть: формування проблем і виявлення цінностей, перетворення цінностей у політичні цілі, розроблення стратегії реалізації цих «ціннісно навантажених» цілей та мобілізація ресурсів, оцінювання результатів політики щодо досягнення поставлених цілей (у тому числі щодо ступеня реалізованості передбачених цінностей, виникнення нових цінностей). Г. Саймон звертає увагу на функціонування так званих цінностей-індикаторів, за допомогою яких оцінюються альтернативи, не вдаючись до дослідження повністю кінцевих цілей або закладених в них цінностей.

#### **1.1.8. Результативність, ефективність і економічність політики.**

Результативність політики (effectiveness) - це ступінь досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Ефективність політики (efficiency) - це співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи - продуктом політики, інколи - її наслідками). Ефективність може вимірюватися як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних (якщо можлива грошова оцінка всіх витрат і результатів).

Отже, державна політика еволюціонує у відповідь на змінність усвідомлених вимог і можливостей, які можуть бути результатом зміни технологій, ринкових структур або інших об'єктивних умов, зрушень у системі цінностей або їх сприйнятті, а також відносного впливу різних груп інтересів. Способи перетворення всіх цих чинників у нові напрями політики зумовлені певними інститутами та процедурами формування і зміни власне політики.

Державна політика реалізується в порядку "організаційної рутини". Оскільки зміни рутини зазвичай мають локальну сутність, "державна політика має тенденцію рухатися в певному напрямі". Так, поточні зміни політики можна осмислити як еволюцію політичної бази, що сама була результатом послідовності колишніх змін і плацдармом для майбутнього еволюційного розвитку.

Важливими особливостями формування та реалізації державної політики є:

- 1) участь багатьох сторін у процесі ухвалення державних рішень;
- 2) складний управлінський (політичний та адміністративний) апарат, задіяний у цьому процесі.

Сторонами процесу є виборці, групи спеціальних інтересів, виборні посадові особи і державні службовці, органи державної влади та місцевого самоврядування, суди.

При цьому політичний апарат визначає сутність взаємодії між сторонами і задає способи, якими на основі цих взаємодій формується політика. Ці процеси становлять інтерес насамперед для інституційно-економічних досліджень як об'єктної та методологічної бази формування й реалізації державної політики.

Отже, реалізація програми дій приводить до певних результатів. Вони можуть відрізнятися від очікуваних через мінливість умов або неточність прийнятих рішень. Необхідне постійне порівняння одержуваних результатів із запланованими раніше, для чого має бути розвинена адекватна база моніторингових параметрів.

**Економічність політики** пов'язана з бережливістю, розважливістю, ощадливістю, економічністю прийняття державницько-управлінських рішень, системою дій, що призводять до обгрунтованих, раціональних витрат, ощадливого, помірного витрачання будь-яких ресурсів.

#### **1.1.9. Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики**

Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики визначені Конституцією України, законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну таємницю», «Про інформаційні агентства» та ін. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової

інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності ОДВ та ОМС засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

Інформаційна **відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України** полягає у створенні для громадян та юридичних осіб України можливості вільно отримувати інформацію про ці органи та їхніх посадових осіб в обсягах та в порядку, встановлених цим Законом. Інформація, що оприлюднюється, повинна бути повною, правдивою, точною та реально відображати запитовані факти станом на відповідну дату або за відповідний період часу.

Таким чином, **відкритість та прозорість** – це основні вимоги до ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом. За умови, відсутності таких вимог суспільний контроль за діями влади є неможливим лише в тому випадку, якщо влада “прозора”, тобто відкрита, публічна у своїх намірах можна визначити наскільки її дії відповідають закону та є моральними.

Доступ до інформації є передумовою публічного контролю і головним елементом розвитку громадянського суспільства.

Публічна політика забезпечує відкритість та прозорість дій влади та можливість громадян впливати на процеси розробки і впровадження державних рішень. Найважливішою умовою існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії. Громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади. Вони повинні впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення

Відкритість влади функціонально має служити народові, його духовному і матеріальному збагаченню і що ця відкритість повинна мати двобічний характер: інформація мусить іти від влади до народу і від народу до влади.

Публічне адміністрування будується за принципом служіння суспільству та базується на відкритості, що найбільш повно реалізується саме завдяки такій його організаційній формі, як електронне урядування. Принцип відкритості та прозорості в електронному урядуванні реалізується через три складові: право отримати інформацію, право отримати адміністративну послугу та право впливати на прийняття управлінських рішень. Важливим аспектом відкритості у публічному адмініструванні є доступність для громадян, яка найбільш повно реалізується саме за допомогою інструментів, що представлені в електронному урядуванні, таких, як мережа вебсайтів, центрів оброблення та зберігання інформації, тощо.

#### **1.1.10. Взаємодія влади, бізнесу і громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики**

Принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text>

Запровадження технологій е-урядування та е-демократії має на меті стимулювати політичну активність особистості та сприяти її політичній соціалізації. З іншого боку, на якісно новий рівень виходять відносини між органами влади і громадянами та бізнесом. Для координації своїх дій держава отримує максимально повні дані про позицію громадян, а останні мають відкритий доступ до офіційної інформації, можливість висловлювати свої побажання та слідкувати за їх виконанням, підтримувати реальний діалог з представниками влади в он-лайн-режимі, лобіювати прийняття важливих законів чи рішень.

Багатоканальне інформування та залучення громадян - концепція цілісного багатоканального підходу. Завдяки цифровим технологіям макрорівень “громадяни” перетворюється на мікрорівень “конкретний громадянин”, а діяльність “інформування” - у



діяльність “залучення”. Управління інформацією та зворотним зв’язком, що передбачає багатоканальне інформування та залучення, надзвичайно важливе саме під час проведення реформ для комунікації, роз’яснень, швидкої адаптації громадян до нових умов;

Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході "жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства" та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв’язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності.

#### **1.1.11. Ресурси, механізми й інструменти політики.**

Державна політика не виробляється у вакуумі. На її результати й наслідки відчутно впливає наявність чи відсутність певних обмежених і необхідних для вироблення політики «вихідних умов», з якими творці та/чи аналітики політики мають справу ще до першого державного втручання, під час формування порядку денного, – ресурсів політики.

У широкому розумінні, *ресурси* – це все те, що індивід чи група можуть використовувати для впливу на інших. Однак таке трактування є загальним і не дозволяє диференціювати різні елементи політики (суб’єкт, об’єкт, засоби), оскільки в цьому випадку ресурсами є всі чинники, здатні на неї вплинути: власні якості суб’єкта, властивості об’єкта, ситуація, в якій перебуває суб’єкт, матеріальні та інші засоби впливу. За такого розуміння ресурсів втрачається їхня специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої ланки моделі державної політики. З огляду на це, доцільним буде розглянути більш вузьке трактування ресурсів, їхнє розуміння як усіх затрат, необхідних для творення політики.

Існує декілька класифікацій ресурсів. Зокрема, відомий їхній поділ на утилітарні, примусові й нормативні.

Утилітарні ресурси – це матеріальні та інші соціальні блага, пов’язані з повсякденними інтересами людей. Ці ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Як примусові ресурси виступають заходи адміністративного покарання, використовувані тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. Нормативні ресурси – це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб’єкта політики, прийняття його вимог.

Поширено також класифікацію ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності. Відповідно до неї економічні ресурси – це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо.

Соціальні ресурси – здатність підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними ресурсами. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники як посада, престиж, освіта тощо.

Культурно-інформаційні ресурси – знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення.

Примусові ресурси – це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найбільш ефективним джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину життя, свободи і майна – вищих цінностей. Специфічним ресурсом є демографічний, тому що людина – це універсальний, багатофункціональний ресурс, що виробляє інші ресурси. Як правило, суб’єкти застосовують різноманітні ресурси комплексно, особливо це стосується держави, що володіє всіма їхніми видами.

Донедавна аналітики політики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом політологи розглядають також як ресурси учасників політики, ресурси більшості й примусу, а соціологи вважають такими ресурси часу

й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси.

Ресурси політики – це всі затрати, необхідні для її вироблення. Наявність або відсутність тих чи інших ресурсів відчутно впливає на результати й наслідки державної політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої.

Під час вироблення політики її учасники можуть використати (чи ні) такі ресурси: правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний, організаційний, примусу, більшості, довіри й часу.

Концептуальні ресурси є не менш важливими, аніж матеріальні. Зокрема, прийняття дієвих владних рішень є неможливим без досконалого інформаційного ресурсу. Водночас, ресурс часу є основним предметом конфліктів під час реалізації нової політики. Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх його етапах.

Трактування категорій “механізм”, “державний механізм”, “механізм державного управління” та враховуючи те, що публічна політика - це політика органів публічної влади, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей, можна дійти висновку, що механізми впровадження публічної політики є складовою частиною системи управління та включають сукупність форм, методів, інструментів, принципів, функцій, визначають спосіб їх застосування суб’єктом управління по відношенню до об’єкта управління шляхом створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Публічна політика визначається як зв’язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними дійовими особами, з метою розв’язання проблеми, політично визначеної як колективна. Процес вироблення публічної політики передбачає залучення заінтересованих сторін на різних етапах прийняття рішення. Відповідно, механізм його прийняття буде включати не лише прогноз впливу реалізації рішення на ключові інтереси заінтересованих сторін, а й визначення впливу різних акторів на нього, зокрема, їх: особливих інтересів (як відкритих, так і прихованих) і можливого їх впливу на формування змісту та реалізації політики; – ресурсів, які вони можуть застосувати для впливу на формування змісту та реалізації політики конфліктів; – тактики, яку вони вибудовують у ситуації впливу на формування змісту та реалізації політики (конфлікт; узгодження інтересів сторін; налагодження стосунків кооперації).

Реалізація державної політики - це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату.

Метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку. Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань.

*Механізм реалізації державної політики включає комплекс відповідних організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних заходів.* Існує три методологічних підходи до розв’язання проблеми реалізації державної політики, згідно з якими цей процес розглядається по-різному.

*По-перше*, реалізація державної політики як лінійного процесу передбачає, що основними організаційними умовами її успішного виконання є:

- зрозумілі цілі діяльності та стандарти виконання функцій;
- забезпеченість необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними, людськими тощо);
- ефективні організаційні структури;
- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують

діяльність організацій та їх відносини із владними структурами;

- розвинуті комунікації та система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, в тому числі: виконавчої та законодавчої влад; центральної, регіональної та місцевої влад; мотивованого та кваліфікованого персоналу.

*По-друге*, реалізацію державної політики розглядають як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією всіх учасників (передусім вищих керівників) упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини. При цьому важливу роль відіграють інформаційні системи та канали зворотного зв'язку, що дають змогу дізнаватися про події, які відбуваються, а також отримані результати і на їх основі регулювати власну діяльність, ґрунтуючись на місії та цілях організації чи індивіда.

*По-третє*, реалізацію державної політики можна сприймати як діяльність із відповідними правилами (принципами), що є формальними чи неформальними, встановленими на початку або такими, що визначаються учасниками здійснення політики на основі накопиченого досвіду. Дотримання принципів під час розроблення стратегії й тактики, управління та контролю дає можливість визначити роль кожного учасника та швидше реалізувати цілі організації. Важливе значення має організаційна культура, що існує в організаціях, яка впливає на зміст відносин між учасниками цього процесу.

**Механізм державного управління** є “інструментом” реалізації виконавчої влади держави. **Механізми державного управління** – це “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей”.

Виділення типів інструментів державної політики сприяє розумінню її суті та дає можливість визначити послідовність етапів її реалізації. Розрізняють **чотири види основних інструментів: інформаційні, фінансові, владні і структурні**. Проте, з практичної позиції при реалізації державної політики доцільно використовувати і такі **інструменти**:

- **фінансове забезпечення** – шляхом субсидій, дотацій і видатків можливе ефективне ресурсне регулювання локальних витрат;

- **приватизація, збільшення приватного сектору**, створення державно-приватних підприємств – доцільність такого інструменту полягає в ефективному використанні ресурсів приватного сектору для забезпечення потреб державного та взаємній користі;

- **адміністративні методи** – використовуються з метою створення рамкових обмежень при здійсненні державно-управлінських дій та для контролю їх результатів;

- **законодавчі норми** – даний інструмент важливий з точки зору врядування оскільки має фундаментальний і визначальний характер, регулює соціальні взаємини та сприяє впровадженню державно-політичних рішень;

- **податковий інструмент** – перерозподіляє ресурси через податкову систему, характеризує взаємовплив держави і суспільства [5].

Вибір інструментів державної політики безпосередньо пов'язаний з соціально-економічними, політичними, історичними, інформаційними, технічними тощо суспільними умовами, а також залежать від жорсткості державно-управлінських дій. Суттєвими факторами при визначенні інструментів державної політики є доцільність, предметність та практичність, відповідність існуючим суспільним потребам, що специфічно впливає на вибір інструменту та політики загалом.

## 1.2. Аналіз політики

### 1.2.1. Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі.

Термін аналіз у контексті аналізу державної політики - це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення поради щодо курсу конкретних дій.

Аналіз державної політики - комплекс аналітичних процедур з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/ бездії влади, який

---

<sup>5</sup> Дерун Т.М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=651>

ґрунтується на суспільних цінностях. Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності - процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання, моніторингу результатів і наслідків цих дій.

Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях.

Замовник аналізу державної політики - орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси для вирішення суспільної проблеми. Зокрема, у Регламенті Кабінету Міністрів України головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів визначено орган, який здійснює його підготовку.

Залежно від часу здійснення аналізу (стосовно моменту ухвалення рішення щодо політики) й змісту відповідних процедур виділяються:

- ex-ante аналіз (лат., тобто попередній) - здійснюється до того, як ухвалено рішення;

- ex-post аналіз (лат., тобто заключний, підсумковий - моніторинг, оцінювання) - здійснюється після того, як відбулися зміни державної політики внаслідок упровадження рішення щодо політики

Залежно від того, чим оперують аналітики політики при проведенні аналізу - фактами або цінностями, виділяються два аспекти аналізу:

- позитивний ("Що відбувається?") - аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів (зокрема економічний аналіз, прогнози);

- нормативний ("Як має бути?") - оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу, що, як правило, ґрунтується на суспільних цінностях.

Дослідження проблеми здійснюється переважно в рамках позитивного аналізу, тоді як визначення цілей і завдань політики - в рамках нормативного. Отже, ці два аспекти доповнюють один одного, а послідовність кроків підготовки рекомендацій щодо політики і рішення стосовно політики має такий вигляд:

- аналіз фактів, зокрема проблеми (позитивний);

- аналіз цінностей, формулювання цілей і завдань (нормативний);

- суспільний вибір (рекомендації щодо рішення і його ухвалення).

### **1.2.2. Процедури аналізу політики. Види аналізу політики. Економічний, політичний і соціальний аналіз**

Аналіз державної (суспільної) політики (АДП) – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, про оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях [6; 7].

Двома ключовими аспектами будь-якого АДП є позитивний і нормативний аналіз: позитивний аналіз (аналіз того, що відбувається фактично) – аналіз певної ситуації, фактів за допомогою моделей, вимірюваних результатів (зокрема, економічний аналіз ситуації, прогнози розвитку подій); нормативний аналіз ("як має бути?") – оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу – як правило, ґрунтується на суспільних цінностях і передбачає визначення цілей політики.

**Послідовність кроків аналізу: аналіз фактів (позитивний) → аналіз цінностей (нормативний) → суспільний вибір (політичне рішення органу влади щодо курсу дій – державної політики) [8; 9].**

<sup>6</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>7</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>8</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>9</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

В залежності від часу здійснення аналізу (по відношенню до моменту ухвалення рішення щодо політики) й змісту відповідних процедур виділяється: ex-ante аналіз (лат., тобто попередній) здійснюється до того, як ухвалено рішення; ex-post аналіз (лат., тобто заключний, підсумковий – моніторинг, оцінювання) здійснюється після того, як відбулися зміни державної політики внаслідок впровадження рішення щодо політики.

Виділяють також три основні етапи виміру в аналізі публічної політики, що розрізняються між собою за часом здійснення аналізу. В традиційному підході аналізу політики це: перспективний, ретроспективний, інтегрований.

В залежності від аспектів політики, які знаходяться в центрі уваги аналітиків, можна виділити політичний, економічний, юридичний аналіз політики. Економічний аналіз державної політики (ЕАДП) стосується економічних аспектів аналізу політики, зокрема: (1) обґрунтування неможливості вирішення проблем за допомогою ринкових механізмів, тобто визначення – (а) підстав для втручання та (б) ризиків втручання (неспроможність влади – див. тему б); (2) визначення ефективності і результативності політики) - (а) формулювання показників ефективності і результативності, (б) вибір методів оцінювання ефективності і результативності заходів державної політики, (зокрема, аналіз вигід і витрат - АВВ), (в) методичне та інституціональне забезпечення АВВ; (3) аналіз регуляторних впливів (АРВ) державного втручання (економічних, соціальних, політичних), методичне та інституціональне забезпечення АРВ [10; 11].

### 1.2.3. Цифровізація аналізу політики і роль великих даних

Цифровізація політики дає змогу новим політичним акторам ставати центрами прийняття рішень через мобілізацію численних мереж прихильників, а також породжує низку загроз для держав, що не підтримують відповідний інструментарій, для протидії асиметричним інформаційним атакам. Тому використовуючи сучасні цифрові інструменти, стратегії та технології можна здійснювати якісніший та ефективніший аналіз політики.

З великими даними (Big Data) легше оцінити якість процесів цифровізації і моделей організацій, зрозуміти слабкі і сильні сторони.

Хороший аналіз здатний виявити нові можливості для зростання і розвитку, залучити нових клієнтів, прогнозувати тенденції, знизити ризики і багато іншого. Легше помітити закономірності, які вказують на системні помилки і допомагають знайти інструменти оптимізації.

Сам по собі великий потік інформації не дає ніяких переваг. Однак, обсяги структурованої і неструктурованої інформації настільки величезні, що їх неможливо обробляти за допомогою традиційних методів аналізу. Сьогодні, аналізуючи інформацію за допомогою спеціальних математичних алгоритмів і штучного інтелекту, експерти отримують корисні для держави та бізнесу дані і інтерпретують в інсайти і прогнози, підкріплені наукою.

**Big Data (великі дані)** – це поєднання структурованих, напівструктурованих та неструктурованих даних, які можуть бути видобуті для отримання інформації та використані в проектах машинного навчання, прогнозного моделювання та інших передових програм аналітики.

Системи, які обробляють і зберігають Big Data, стали загальним компонентом архітектур управління даними в великих організаціях.

Big Data часто характеризуються такими характеристиками (англійською – 3 V): великий обсяг даних (Volume); широкий вибір типів даних, що зберігаються в системах великих даних (Variety); швидкість, з якою дані генеруються, збираються та обробляються (Velocity). Нещодавно до опису того, що таке Big Data, було додано кілька нових V:

<sup>10</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>11</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

достовірність (Veracity), цінність (Value), мінливість (Variability).

Особливість великих масивів даних в тому, що цей ресурс є невичерпним. Має значення абсолютне число генерованого і споживаного цифрового трафіку, кількість активних інтернет-користувачів, якість і доступність цифрової інформації в тій чи іншій країні. Онлайн-сервіси, сайти, додатки, соцмережі, тести та будь-які інші продукти, з якими взаємодіють клієнти, допомагають зібрати інформацію, яку бізнес або держава можуть надалі використовувати для прийняття зважених і ефективних рішень. Що, своєю чергою, допомагає ефективно вибудовувати нові процеси і удосконалювати ті, що вже існують.

Розвиток відкритих державних даних в Україні забезпечить підвищення відкритості, прозорості та ефективності роботи державних органів та є шляхом до розвитку нової для України цифрової індустрії - індустрії відкритих даних.

Інтеграція державного веб-порталу відкритих даних України data.gov.ua до центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu та data.europa.eu є головним завданням цього напрямку.

Центральний європейський портал відкритих даних є точкою входу до відкритих даних установ та організацій Європейської Комісії, а також держав - членів ЄС. Він установлює єдині вимоги до політики розвитку відкритих даних та вимоги до їх стандартів.

*Приклад:* Міністерство цифрової трансформації на основі Big Data від операторів мобільного зв'язку, Київстар, Водафон-Україна та Лайфселл, створило мапу, якою користуються РНБО та МОЗ. Мапа демонструє, чи дотримуються абоненти, що повернулись із країн з пандемією, умов обов'язкової самоізоляції. Мета створення мапи – оптимізація дій держави щодо запобігання пандемії коронавірусу в Україні. Дані від операторів не містять персональної інформації про абонентів

#### **1.2.4 Цілі і завдання політики**

**Цілі політики** - це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві (інколи як цінності виступають стратегічні пріоритети політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики.

Приклади цілей можна знайти в кожному програмному документі органів влади - чи то в державних цільових програмах, чи то в програмах місцевого розвитку.

Виходячи з цілей розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для вирішення проблеми, тобто виникає **така послідовність заходів:**

**суспільні цінності - цілі політики - альтернативні стратегії досягнення цілей - завдання і заходи для реалізації стратегій.**

Найбільш загальні, або головні цілі (такі як ефективність і справедливість) фактично збігаються з цінностями. Так, у посланні президента країни можуть визначатись цінності, тобто головні цілі політики на майбутній період. Уряд розробляє свою програму діяльності, в якій пропонуються заходи і формулюються завдання для реалізації проголошених головних цілей політики.

#### **Завдання політики:**

- керівництво та управління суспільством, збереження організованості й загального порядку;
- забезпечення захисту основних прав людини;
- політичне керівництво суспільством;
- забезпечення консолідації суспільства, досягнення стабільності суспільства в цілому і складових його частин, систем;
- упорядкування та регламентація політичної поведінки та політичних відносин;
- вироблення концепції, курсу розвитку суспільства;
- сприяння виявленню інтересів різних груп суспільства та узгодження цих інтересів;
- вироблення і затвердження системи норм і цінностей у суспільстві;
- залучення, включення індивіда в суспільне життя, певне політичне середовище;

- забезпечення суспільства дієвим принципом розподільчої справедливості;
  - забезпечення наступності та інноваційності соціального розвитку як суспільства в цілому, так і окремої особи;
- гарантування як усередині самої держави, так і поза її межами безпеки для всіх груп і верств суспільства.

### **1.2.5. Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики**

#### **Аналіз політики:**

- Це спосіб синтезу інформації сукупно з результатами досліджень задля створення основи для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики (Волтер Вільямс);

- Це **порада** щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях (Девід Л. Веймер та Ейдер Р. Вайнінг).

#### **Результатом аналізу політики є порада (рекомендація):**

- Порада завжди стосується державних рішень;
- Порада має орієнтуватися на певну групу інтересів;
- Порада завжди ґрунтується на результатах досліджень;
- Порада має виходити із суспільних цінностей.

Аналіз політики завжди **включає вивчення і врахування всіх відомих альтернатив** розв'язання існуючої проблеми, а його результат – **вибір реального варіанту**, що є оптимальним з точки зору доступних ресурсів і засобів.

#### **Аналіз державної політики: необхідні знання та навички**

- Досвід збору, впорядкування, обробки та аналізу даних й іншої інформації;
- Вміння розглядати проблему і завдання політики у певному середовищі та контексті;
- Навички оцінювати та прогнозувати можливі ризики і наслідки політичних альтернатив;
- Здатність передбачати політичні реакції окремих індивідів та спільнот;
- Спроможність оцінювати системні взаємозв'язки та взаємозалежності учасників політичного процесу.

#### **Аналіз державної політики: основні підходи та інструментарій**

##### **Основні методологічні підходи:**

1. **Якісний аналіз** (оцінка структури, якості та зрозумілості формулювань, чіткості планових показників і очікувань);
2. **Кількісний аналіз** (відстежування динаміки, оцінка досягнутих показників та їх порівняння з плановими).

##### **Основні дослідницькі інструменти:**

- Збір і опрацювання даних офіційної статистики;
- Опитування (анкетування) представників цільових груп;
- Узагальнення тематики звернень, скарг, судових рішень;
- Експертні опитування (фокус-групи).

#### **Аналіз державної політики: деякі застереження**

##### **Основні методологічні проблеми:**

1. **Виокремлення програми** з-поміж інших подібних програм, які мають схожі мету і завдання, з точки зору досягнутих результатів та наслідків;
2. **Встановлення причинних зв'язків** між завданнями програми і наслідками та впливами політики (певна зміна стосовно проблеми не обов'язково означає, що вона є результатом даної програми);
3. **Вимірювання реального впливу** програми з точки зору множинності факторів, що впливають на реалізацію державної політики.

Побіжний аналіз державної політики щодо різних сфер дає можливість зробити висновок, що здебільшого в Україні **політичні ініціативи не проходять повного політичного циклу реалізації**, а отже, не призводять до реальної зміни ситуації в державі та суспільстві.

Можна стверджувати, що найдієвішими є ті ініціативи, що реалізуються не як складові комплексної державної політики (переважно вони є імітацією певної діяльності), а в межах різноманітних політичних кампаній здебільшого популістського характеру (переважно адресовані певним електоральним групам напередодні виборів).

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже належно сформульована проблема - це наполовину вирішена проблема. Визначення проблеми - це пошук ядра соціально-економічних, політичних, культурних та інших аспектів проблеми.

У будь-якому суспільстві (незалежно від устрою і форми правління) існує "піраміда" суспільних проблем, притаманна всім суспільствам без винятку. Проблеми здійснюють "рух" від мало- до широковідомих. Завданням фахових аналітиків політики є аналізування проблем до того, як вони стали широковідомими, актуальними і фактично малоприслужними для вирішення. Існують такі стадії уваги до проблеми.

1. Препроблема - незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, - нікчемність.

2. Раптове відкриття - ентузіазм щодо вирішення, ейфорія - запальність. 3. Усвідомлення вартості - фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми - холодний душ.

4. Поступове згасання інтересу - втрата громадського інтересу до проблеми через складність і високу вартість, пов'язану з її вирішенням, затухання;

5. Постпроблема - незначна увага громадськості, розробка відповідної програми, малоцікава діяльність інституцій - байдужість. Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирішення проблеми з проблемної ситуації - сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю.

Аналіз політики - це занурення, заглиблення, "свердління", "буріння" скрізь товщу інформації, фактів, даних до проблеми, придатної для вирішення.

#### **1.2.6. Аналіз середовища політики і стейкхолдерів.**

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію стейкхолдерів - усіх тих осіб (груп осіб), які мають стосунок до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади), тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми і можливі шляхи її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є в певному сенсі "пайовиками" процесу політики, оскільки вони мають "пай" - їх потрібно брати до уваги в процесі вироблення політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому - виробники політики, зокрема особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

Виробники політики - це ті, хто "виробляє" політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики - це експерти, які, власне, й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики. Здійснюючи аналіз політики, варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів - із представниками груп інтересів і зацікавлених органів влади.

Групи інтересів - інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (наприклад "зелені", які варто враховувати в процесі реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі здійснення політики, особливо перед прийняттям яких-небудь рішень.

Друга група стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, - заінтересовані органи влади - органи, з якими повинні узгоджуватися ті чи інші питання, що стосуються певного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом з урахуванням доцільності.



Консультації з громадськістю проводяться в порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [12].

Принципи відкритості і прозорості вироблення державної політики відповідають основоположним підходам демократії і вимагають гласності, тобто громадяни повинні мати можливість спостерігати за формуванням державної політики через складний процес суспільного обговорення за участю урядовців та представників недержавних організацій.

Удосконалення процесу вироблення політики досягається, крім іншого, шляхом активізації участі інститутів громадянського суспільства в цьому процесі.

Під організаціями громадянського суспільства (ОГС) слід розуміти соціальні спільноти, самоорганізовані групи, які мають такі чотири ознаки:

1) планують та реалізують колективні ініціативи щодо захисту чи досягнення своїх інтересів;

2) є незалежні від органів державної влади;

3) не прагнуть підмінити державні структури, захопити державну владу;

4) погоджуються діяти в межах легітимно встановлених політико-правових норм.

Такі структури утворюють внутрішню динамічну систему громадянського суспільства, або так його званій "третій сектор". До інститутів громадянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

На сьогодні держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у процесі політики і не завжди головним. У визначенні напрямку дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним стосовно державної влади, виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. Ось чому важливо забезпечити, щоб громадяни ставали не стільки "споживачами" державної політики, скільки її співвиробниками.

Крім того, участь ОГС у процесі вироблення державної політики зумовлюється рівнем їх довіри до головних виробників політики, а також рівнем довіри між членами суспільства взагалі. Участь інституцій громадянського суспільства залежить від низки інституційних та контекстуальних чинників, серед яких можна виділити: - організацію держави; - внутрішню організацію самих громадських організацій; - централізацію представлення інтересів.

### **1.2.7. Підстави для державного втручання. Обмеження політики**

Доцільне обґрунтування цих меж забезпечує ефективну реалізацію функціонального призначення держави як засобу управління суспільством.

Межі державного втручання відрізняються від інших видів меж саме через особливості об'єкта втручання межі якого характеризують, тобто держави. Виходячи з того, що держава - це соціальний інститут, межі державного втручання повинні формуватися і виявлятися в соціально-політичній сфері. Інакше кажучи, вони носять соціальний характер, оскільки безпосередньо пов'язані із соціальними явищами. При цьому вони пов'язані з діяльністю держави і її структурних елементів та багато у чому обумовлені самовизначенням останніх у системі взаємозв'язків "суспільство-держава". Отже, відмінною рисою меж державного втручання є їх соціальний характер.

Під межею державного втручання варто розуміти гранично-можливі прояви (включаючи потенційні можливості й обмеження) держави (в тому числі обсяг діяльності окремих її органів) в соціальному бутті, які встановлюються в результаті самоідентифікації і самосприйняття суспільством і державою (її окремими інститутами) існуючих суспільних відносин і зовнішніх зв'язків у системі "суспільство - держава - зовнішнє середовище". Запропоноване формулювання дає змогу визначити ряд ознак меж державного втручання.

---

<sup>12</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 03.11.2010 р. № 996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

Вони:

- 1) є засобом визначення максимального і мінімального рівня реалізації державою її функцій і повноважень;
- 2) забезпечують просторову і часову визначеність втручання;
- 3) підкреслюють поліспрямованість втручання держави (відносини держава-суспільство, держава-індивід, держава – зовнішнє середовище);
- 4) здійснюються на підставі об'єктивних законів, однак з врахуванням суб'єктивного їх розуміння;
- 5) враховують визначення як безпосередньо державного втручання, так і впливу окремих її органів;
- 6) з одного боку визначають безпосередньо державний вплив на суспільство, а з іншого – створюють умови для діяльності інститутів самоврядування;
- 7) надають можливість встановити рівень розвитку демократичних інститутів та громадянського суспільства, в межах яких діє держава [1, с. 39].

Отже, межі державного втручання є складною правовою категорією, що має певні **особливості**:

- а) межі державного втручання є граничними можливості прояву держави у суспільних відносинах, що багато у чому визначені його просторово-тимчасовими рамками;
- б) розмір втручання держави та її інститутів у життя суспільства не може бути перевищеним з їх боку;
- в) розвиток всіх демократичних інститутів та громадянського суспільства в цілому залежить від встановлення чітких меж державного втручання;
- г) межі державного втручання нерозривно пов'язані з межами правового впливу, як держава тісно пов'язана з правом, що забезпечує її функціонування як нормативного інституційного утворення;
- д) чим точніші й більш обґрунтовані межі втручання держави будуть встановлюватись, тим більше соціально-політична і державно-правова практики будуть адекватними реальним потребам суспільства.

### **1.2.8. Бюджетування і ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики**

Вирішення суспільних проблем завжди потребує затрат ресурсів (inputs) - певних обмежених, але необхідних для впровадження політики "вихідних умов" вжиття намічених заходів, з якими мають справу творці та/чи аналітики політики.

Існує кілька класифікацій ресурсів. Зокрема, А.Етціоні поділяє їх на утилітарні, примусові й нормативні. Утилітарні ресурси - це матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. Такі ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Примусовими ресурсами виступають заходи адміністративного покарання, використовувані тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. Нормативні ресурси - це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб'єкта політики, сприйняття його вимог. Поширена також класифікація ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності. Відповідно до неї економічні ресурси - це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо.

Соціальні ресурси - здатність до підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники, як посада, престиж, освіта тощо. Культурно-інформаційні ресурси - знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення. Примусові ресурси - це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найбільш ефективним джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину вищих

цінностей - життя, свободи і майна. Специфічним ресурсом є демографічний, оскільки людина - це універсальний, багатофункціональний ресурс, що виробляє інші ресурси. Як правило, суб'єкти застосовують різноманітні ресурси комплексно, особливо це стосується держави, що володіє всіма їх видами. Таким чином, ресурси в широкому розумінні - це все те, що індивід або група можуть використовувати для впливу на інших.

Процес політики полягає насамперед у вирішенні питань і проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливе без затрат відповідних ресурсів. Затрати - це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі проектування політики) або які фактично використані в процесі реалізації політики. Детальна характеристика різних видів ресурсів політики була наведена вище. Реалізація політики, тобто здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає різноманітні результати, передусім прямі і безпосередні, які називаються продуктами (випуском) політики. Продукт - це те, на що безпосередньо витрачаються бюджетні кошти, які виділяються на реалізацію заходів політики.

Проте, на відміну від витрат ресурсів, продукт політики не завжди легко ідентифікувати і виміряти, особливо коли йдеться про продукти суто "бюрократичних" заходів. Схожа проблема виникає при оцінюванні діяльності державних установ, коли потрібно з'ясувати, що є продуктом державної установи, що саме вона виробляє. Продукти політики впливають на зовнішнє середовище - економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики.

**Впливи політики можуть бути безпосередніми (прямими) і опосередкованими (непрямими); економічними, політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними і неочікуваними; бажаними і небажаними. Прямі впливи безпосередньо пов'язуються з цілями певної політики (наприклад, якщо розглядається екологічна політика, то прямими впливами будуть екологічні впливи, а непрямими - певні соціальні і політичні впливи).**

Бажаність і небажаність впливів аналізуються з урахуванням двох чинників: по-перше, які вигоди або які витрати/втрати породжує політика, по-друге, як розподіляються вигоди (виграші) і втрати (програші) серед різних груп суспільства. З перебігом часу після ухвалення рішень щодо політики з урахуванням впливів середовища виникають наслідки політики. Їх можна класифікувати за часом виникнення на коротко-, середньострокові й віддалені (довгострокові). Також результати можна розподілити з урахуванням класифікації впливів, що породжують відповідні наслідки [13; 14].

Отже, наслідки можуть бути бажаними (що збільшують вигоди від реалізації політики) і небажаними (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди); передбаченими - тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і непередбаченими, які не були враховані при прийнятті рішень (це не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз імовірних наслідків). Безпосередній продукт політики і всі істотні впливи формують остаточні результати політики як процесу, хоча поняття "остаточний" є умовним, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання. Тому інколи варто розглядати окремо проміжні і кінцеві (остаточні) наслідки. Остаточні результати мають пов'язуватися з досягненням цілей політики, тоді як продукти політики - із її завданнями [15; 16].

---

<sup>13</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>14</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>15</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>16</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448

Оцінка успішності реалізації державної політики здійснюється з урахуванням трьох концепцій - результативності, ефективності і економічності.

**Результативність політики** - це міра досягнення проголошених цілей політики, що може визначатися за допомогою двох груп показників: 1) результативності як співвідношення між фактичними і запланованими значеннями показників результативності; 2) результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, іншими словами, кількості одиниць продукту програми, що забезпечує одну одиницю результату (цей показник можна назвати ще показником дієвості політики).

Ефективність політики (програми) - це співвідношення між затратами на проведення політики та отриманими продуктами; вимірюється як у натуральних показниках, так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам. Якщо затрати продуктів вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати називається продуктивністю політики, що є різновидом ефективності [17; 18].

Технологічна ефективність означає вибір при фіксованих затратах такого варіанта реалізації політики, що забезпечує максимально можливі обсяги продуктів порівняно з іншими варіантами дій. Економічна ефективність (або економічність політики) означає вибір такого варіанта реалізації політики, коли необхідні фіксовані продукти отримуються з мінімально можливими (серед усіх варіантів дій) затратами ресурсів. Оскільки продукти політики відіграють лише допоміжну роль (хоча бюджетні кошти витрачаються саме на них), показники ефективності доповнюються показниками, що враховують і кінцеві результати, а не лише продукти: - витрати - результативність (співвідношення витрат як грошової оцінки затратрачених ресурсів і результатів); - витрати - вигоди (співвідношення витрат і результатів у грошовому вимірі - вигід).

Через суперечливість впливів державних програм на різні зацікавлені групи серед населення, бізнесу і влади необхідно перед ухваленням будь-яких протекціоністських рішень враховувати розподіл вигід і витрат між різними групами інтересів та брати до уваги концепції ефективності за Парето (стан суспільства є ефективним за Парето, якщо становище жодної групи (індивіда) не може бути покращене в результаті реалізації державної політики без погіршення становища хоча б однієї іншої групи або індивіда), а також покращення за Парето, доповнену принципом компенсації: чи можлива така зміна "статусу кво" в суспільстві, коли внаслідок реалізації певної політики жодна група не програє і хоча б якась одна виграє (або, принаймні, коли переможці здатні потенційно компенсувати програші "аутсайдерам" і все одно залишитися у виграші) [19; 20].

### 1.2.9. Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики

Варіант політики - це певний набір завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого дає змогу більш-менш успішно розв'язати суспільну проблему і досягти поставленої мети політики. В аналізі політики варіанти - це взаємовиключні підходи до розв'язання проблем, якщо обирається один варіант, то решта відкидаються, тому вони є

---

с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>17</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>18</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>19</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>20</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

альтернативами. Інша характеристика альтернативних варіантів повинні мати спільну базу для порівняння: або використовувати однакові обсяги ресурсів, або стосуватися однієї й тієї самої території, або потребувати однакового часу для реалізації; кількість сумарних характеристик варіантів може коливатися від однієї до кількох, проте слід пам'ятати, що занадто велика кількість сумарних характеристик суперечить самій ідеї варіантності.

Альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах 3-5; серед них обов'язкова наявність "нульового" варіанта ("нічого не змінювати"), що практично означає бездію (наприклад рішення не запроваджувати регулювання певних цін всупереч тиску лобістів) або невдавання до нових дій, якщо якась політика в цьому напрямі здійснювалася раніше (рішення залишити регульовані ціни без змін). Наявність такого варіанта є обов'язковою, адже в результаті аналізу може з'ясуватися, що за певних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію (може, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта має починатися з його назви і містити таку інформацію: а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з'ясування передбачених цим варіантом дій); б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід, якщо можлива грошова оцінка результатів); в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат - грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів. Про необхідність підготовки альтернативних варіантів розв'язання проблем політики йдеться в кількох нормативно-правових документах українського уряду.

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики доречно здійснювати за такими п'ятьма універсальними критеріями [21; 22]: 1) результативність; 2) ефективність; 3) справедливість; 4) адміністративна здійсненність; 5) політична здійсненність. Поняття результативності і ефективності політики були визначені в п.1.2.8.

Критерій справедливості дає змогу врахувати перерозподільні ефекти - непропорційний вплив заходів політики на різні регіони й групи населення, які можуть аналізуватися за такими ознаками, як громадянство, місце проживання, рівень доходів, соціальна, національна належність, вік, стать.

Політична здійсненність як критерій оцінки варіантів політики передбачає врахування таких аспектів: а) відповідність пріоритетним завданням органів влади; б) ставлення громадськості до запропонованих заходів; в) ставлення впливових груп спеціальних інтересів; г) відповідальність за ухвалення рішення: хто або які органи прийматимуть рішення і в який термін?

Адміністративна здійсненність передбачає врахування таких чинників: а) можливість реалізації запропонованого варіанту політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов; б) достатність персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації; в) зацікавленість персоналу у співпраці в реалізації певного варіанта політики; г) достатність фінансових ресурсів; у разі їх відсутності можливість мобілізації коштів інших підрозділів/міністерств; д) наявність необхідних матеріальних ресурсів; е) можливість все зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми; є) існування відповідної нормативної бази, доцільність прийняття нових нормативно правових актів [23; 24].

Після аналізу всіх варіантів за п'ятьма універсальними критеріями слід здійснити їх

---

<sup>21</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>22</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>23</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>24</sup> Див. там само

ранжування з метою вибору найкращого варіанта. Для цього треба обрати шкалу для оцінок альтернатив; це може бути й трибальна шкала (при трьох варіантах - 3 бали - за найкращий і 1 - за найгірший), і стобальна.

Таблиця - Порівняльний аналіз альтернатив політики

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики		
	3 (висока)	2 (середня)	1 (низька)
Результативність			
Ефективність			
Справедливість			
Політична здійсненність			
Адміністративна здійсненність			
Сумарна оцінка варіанта			
Рейтинг варіанта			

Джерело: [25; 26].

Варіант, для якого сумарна оцінка буде найвищою, отримує найвищий рейтинг (1); саме він і має бути рекомендований аналітиками політики замовнику аналізу для ухвалення відповідного рішення щодо державної політики і для подальшого впровадження обраного варіанта державної політики

Мозковий штурм як метод попередньої оцінки альтернатив. Одним із низки ефективних методів не тільки генерування ідей, але й їх відсіву є метод т.зв. «мозкового штурму». Цей метод виник у Сполучених Штатах Америки наприкінці 30-х років минулого сторіччя, а остаточно сформувався і став відомий широкому колу спеціалістів з виходом у 1953 році книги А. Осборна «Керована уява», в якій були розкриті принципи і процедури творчого мислення. Саме метод, запропонований А. Осборном, отримав назву «Brainstorming». Мозковий штурм може мати вигляд неформальних, коротких засідань штатних працівників, які працюють над певною проблемою, або більш організованих засідань персоналу, експертів і консультантів. Техніка мозкового штурму така. Збирається група осіб, відібраних для генерації альтернатив. Головний принцип відбору - різноманітність професій, кваліфікацій, досвіду (такий принцип дозволяє розширити фонд апріорне інформації, якою володіє група). Повідомляється, що вітаються всі ідеї, що виникли як індивідуально, так і по асоціації при вислуховуванні пропозицій інших учасників, в тому числі і лише частково поліпшують чужі ідеї (кожну ідею рекомендується записувати на окремій картці). Категорично забороняється будь-яка критика - це найважливіша умова мозкового штурму: сама можливість критики гальмує уяву. Кожен по черзі зачитує свою ідею, інші слухають і записують на картки нові думки, що виникли під впливом почутого. Потім всі картки збираються, сортуються і аналізуються

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) - загальновизнаний метод кількісного аналізу ефективності державної політики, суспільних програм, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів упровадження програми/проекту. Чисті суспільні вигоди (NSB) – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами [27; 28].

<sup>25</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>26</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>27</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

Суспільні вигоди (SB) – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп. Суспільні витрати (SC) – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп. Отже,  $NSB=SB-SC$ ).

Принципи аналізу ефективності суспільних проектів і програм: - урахування інтересів усіх стейкхолдерів програми (на відміну від приватних проектів); - урахування цінності часу; - використання невикривлених (ефективних, "тіньових") цін при оцінюванні затрат і результатів (на відміну від приватних проектів, де враховуються фактичні ціни); - урахування ризиків; - визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант. Етапи аналізу витрат і вигід [29; 30]:

1. Визначення потреб, обмежень, цілей і завдань, "точки зору" (коло стейкхолдерів, інтереси яких беруться до уваги).

2. Формулювання альтернатив.

3. Підготовка даних про витрати і вигоди з розподілом у часі.

4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін.

5. Детермінований аналіз.

6. Аналіз чутливості.

7. Аналіз з урахуванням ризиків.

8. Рекомендації для ухвалення рішення.

В українському законодавстві в явному вигляді використання методу аналізу вигід і витрат передбачено під час оцінки ефективності заходів регуляторної політики при підготовці аналізу впливів регуляторних актів; опосередковано він згадується в принципах формування державних цільових програм і бюджетних програм, коли йдеться про аналіз їх ефективності.

#### **1.2.10. Аналітичні процедури на етапах моніторингу і оцінювання політики**

Оцінювання (за К.Вайс) - систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики [31; 32].

"Оцінювання (за визначенням ООН) - максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т.ін." [33; 34].

Оцінювання - це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів утілення рішення в життя і

---

<sup>28</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>29</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>30</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>31</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>32</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>33</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>34</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

встановлення меж дії/бездії політики [35; 36].

Оцінювання - завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються з'ясувати, чи реалізує політика заявлені цілі політики; за які кошти; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики .

Моніторинг (як зазначає Керол Вайс) звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або наглядових органів, відповідальних за визначення стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій) виходячи з міркувань підзвітності.

Метою моніторингу найчастіше є одержання інформації [37; 38]:

- а) про те, наскільки програма досягає цільової аудиторії, на яку вона орієнтована;
- б) про її відповідність попередньо ухваленим рішенням;
- в) про правильність використання фінансових коштів та інших ресурсів.

На основі аналітичної роботи з порівняння альтернатив слід підготувати відповідні рекомендації, які мають бути представлені замовнику аналізу. У цих рекомендаціях слід навести [39; 40]:

а) короткий опис способу визначення показників ефективності, результативності, справедливості, політичної й адміністративної здійсненності для певної проблеми; б) опис способу визначення рейтингу кожного з варіантів на основі значень окремих оцінок по кожному з критеріїв;

в) оцінка і рейтинги варіантів;

г) рекомендації замовникові аналізу щодо вибору кращої за результатами аналізу альтернативи (на підставі рейтингу альтернатив): бажано додати текстовий коментар щодо переваг рекомендованого варіанта;

д) прогноз можливих наслідків реалізації запропонованої альтернативи (а також наслідків її відхилення) - як коротко- так і довгострокових.

Базовий закон про державні цільові програми, прийнятий 2004 р., передбачає контроль за виконанням програм, завданнями якого, крім вчасного вжиття заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме вжиттю заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів.

Для потреб моніторингу та оцінювання можна використовувати паспорти бюджетних програм, які були вперше запроваджені 2002 р. і формат яких уже кілька разів змінювався. Однак знову ж таки завданням оцінювання виконання бюджетної програми є насамперед цільове використання бюджетних коштів. Методика визначення показників виконання програм - кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, - використовується в разі програмно-цільового підходу до формування бюджетів. Програмно-цільовий метод більш детально розкривається у п. 2.3.3 .

---

<sup>35</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>36</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>37</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>38</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

<sup>39</sup> Навчальний дистанційний курс «Аналіз публічної політики». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>40</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)



Етапи моніторингу наведено в таблиці.

Таблиця. Етапи організації системи моніторингу

Етап	Кроки
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори вжиття заходів, досягнення цілей тощо) того, хто її потребує; того, як часто слід збирати інформацію; джерел і способів отримання інформації; відповідального за збирання інформації; витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації
Підготовка	Розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовки персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збирання даних	Постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та знаходження варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто впроваджує програму, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми

Джерело: [41; 42]

### 1.2.11. Рекомендації щодо державної політики: підготовка аналітичних документів і презентація результатів аналізу політики

Застосування **дедуктивного методу**: уявити себе на місці людини, яка читатиме меморандум-пам'ятку чи звіт, враховуючи, що аналітик-експерт обізнаний з проблемою більше, ніж замовник чи аудиторія.

Завжди й обов'язково **вказувати джерела інформації** (посилання, цитування тощо) — підтвердження надійності інформаційних джерел аналітика-експерта. Порядок подання матеріалів має відповідати вимогам законів лінійного мислення.

Використані **таблиці, схеми і матриці** мають бути зрозумілими без звернення до змісту тексту, не переобтяженими зайвою інформацією та не викликати двозначності тлумачення. Головне ж правило – **це максимальне спрощення**.

Текст меморандуму-пам'ятки чи звіту має **"відлежатися" і "устоятися"** у викладі. Його потрібно відредагувати (підготувати для доступного, зрозумілого читання) відповідно до прийнятих у діловодстві стандартів. Необхідною умовою є стилістична й граматична вправність, адже це норма культури ділового спілкування.

Підготовка виконавчого **резюме та списку розділів**. Рекомендації мають подаватися на початку документа. Резюме містить короткий і чіткий виклад найважливіших елементів аналізу та основних рекомендацій.

**Подання змісту**. Структурування тексту допоможе виокремленню суті аналізу та полегшенню сприйняття і концентрації на специфічних аспектах аналізу.

Використання **заголовків і підзаголовків** поліпшує сприймання тексту. Заголовки повинні відповідати етапам процесу аналізу та бути короткими і змістовними, психологічно

<sup>41</sup> Навчальний дистанційний курс «АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ». URL: <http://eduhub.in.ua/files/161036415777025.pdf>

<sup>42</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

послідовно розміщеними.

Застосування **технічних засобів** у презентації аналізу (курсив, великі літери, нумерація тощо) для привернення уваги замовника. Проте слід уникати довгих переліків, які гублять зміст і важливу інформацію, а також не зловживати "акцентуванням" (на що обов'язково слід звернути увагу).

Використання **графіків, діаграм і таблиць** для ілюстрації, підсумування та виділення інформації. Такий стиль оформлення можна використовувати для винятково важливої інформації.

**Лаконізм.** Увагу слід приділяти логіці аналізу (цікаві опосередковані факти потрібно зберігати окремо й подавати додатками чи примітками).

**Не варто вживати специфічну термінологію.** Краще обмежитися загальнозживаною технічною термінологією, придатною для даного рівня аналізу.

**Висловлюватись треба чітко й послідовно.** Думку починати з головної інформації, виклавши її лаконічно, просто для розуміння, з активним внутрішнім компонентом сприйняття. Грамотний текст має більше шансів на успіх

Якщо роботу виконала аналітична група, то її **презентацію** має проводити найбільш досвідчений, авторитетний, з ораторськими здібностями та обізнаний з дидактичними прийомами представник (не обов'язково керівник). При цьому слід враховувати психологічну сумісність аудиторії і доповідача та фіксувати реакцію (недоліки й переваги) представлення.

Зважаючи на здатність аудиторії до уважного сприйняття, **максимальний час повідомлення має бути не більше 15 хвилин.** Категорично заборонено перебирати час виступу та зловживати технічними засобами й матрицями, таблицями (максимум 1–2) тощо.

**Відповіді** мають бути дані **на всі запитання**, усні й письмові (при цьому відстежуйте їх напрям — не сходьте на манівці проблеми), і вони мають бути лаконічними, з дотриманням дидактичного методу та основних правил подання матеріалу. Окрім того, не слід "дратувати" замовника й аудиторію своєю зарозумілістю.

Оптимальним варіантом є **репетиція презентації**, особливо для масових аудиторій, з урахуванням організаційних моментів (наявність технічних засобів, зручність, розподіл ролей, часу, сценарій тощо). Критична, ділова, з ретельною увагою група із зауваженнями-пропозиціями сприятиме поліпшенню основного представлення і уникненню його недоліків.

#### **Як робити презентацію**

Ø Яка основна мета Вашої презентації, яку думку ви б хотіли донести до слухачів?

Ø Складіть план вашої презентації. З кількох частин вона складається? Чи є логічний перехід від однієї частини до наступної?

Ø Обдумайте ключове речення (положення) для кожної частини: воно має йти першим; далі йдуть аргументи на підтримку цього положення (можна використовувати "життєві" приклади)

Ø Якими засобами – вербальними та невербальними – ви будете акцентувати найважливіші положення вашої презентації (наголос, інтонація, жести, повторення, використання вставних слів та речень, інше)?

Ø Під час промови акцентуйте закінчення однієї частини та початок нової за допомогою вставних слів та речень (використовуючи "по-перше" , "по-друге" , "на закінчення" , "на додаток" тощо). Обов'язково почніть зі вступу (на це можна виділити до 10 % загального часу).

Ø Висновки та заключна частина є не менш важливими за вступ та основну частину та можуть займати до 10 % від загального часу презентації.

### **1.3. Сфери та напрями політики**

#### **1.3.1. Типологія політики: види, сфери, напрями**

Типологія державної політики (англ. - typologies of public policy) - сукупність підходів до класифікації типів/видів/напрямів/ стилів суспільної політики (СП) за різними ознаками. Визначення політики як курсу дій відповідних органів влади передбачає класифікацію СП за органом влади, який відповідальний за політику, та за масштабами і

сферами проблем, які потребують розв'язання. Якщо взяти до уваги визначення СП за змістовим наповненням (кожна політика як курс дій характеризується проблемою, цілями та інструментами її реалізації), то політика може класифікуватися за ціннісними орієнтирами, за цілями та інструментами. З огляду на характеристики СП через процес її вироблення, коло учасників процесу політики СП також класифікується за періодом часу (горизонтом проектування) та за стилем. З урахуванням зазначених ознак пропонується така класифікація СП.

### **1. За територіальним охопленням (масштабами) проблем, що мають бути розв'язані:**

– глобальна політика (СП, яку формують і реалізують міжнародні організації - світові, континентальні, міждержавні, в інтересах людства в цілому або населення окремих континентів чи регіонів планети і яким уряди країн світу делегували певні повноваження);

– державна (загальнодержавна) політика (політика, яку формують і реалізують органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в інтересах всього суспільства);

– регіональна політика (політика, яка стосується проблем окремих регіонів країни і виробляється в інтересах населення і підприємництва лише цього регіону та/ або всього населення країни; це може бути політика як регіональних органів державного управління, так і органів, що представляють місцеві інтереси, наприклад політика суб'єктів федерації у країнах з федеративним устроєм, як у США - політика штату, State policy);

– місцева політика (політика, яка виробляється відповідними органами влади в інтересах певних громад, зокрема політика органів місцевого самоврядування).

З урахуванням державних кордонів країни політика поділяється на внутрішню (та, яка виробляється органами влади при вирішенні питань у межах кордонів країни) і зовнішню (та, що виробляється органами влади держави і спрямована на вирішення проблем, які виходять за межі державних кордонів).

2. За органом влади чи іншим органом, який наділений повноваженнями щодо вироблення політики у певній сфері (політика Світового банку, політика Ради Європи, політика президента країни, політика міністерства, політика мера і т.ін.).

3. За "точкою зору" - з урахуванням того, в інтересах кого вона здійснюється (класифікація СП за першими двома ознаками: за територіальними масштабами і за органом влади, відповідальним за політику, накладається на цю класифікацію політики). Так, у певному регіоні країни може проводитися державна регіональна політика органами державної влади в цьому регіоні в інтересах всього суспільства, а не лише населення регіону, і політика регіону, яку проводять орган представницької влади цього регіону та сформовані ним виконавчі органи в інтересах, передусім, населення і підприємництва лише цього регіону.

4. За періодом часу - часовим горизонтом проектування політика буває довго-, середньо- і короткострокова; стратегічна і тактична; перспективна і поточна.

5. За хронологічною ознакою (як правило, ретроспективно(sad) наприклад, політика держави перших років незалежності, політика років перебудови, післявоєнна політика).

6. За ціннісною орієнтацією СП - в основу цієї класифікації покладено пріоритетність тих чи інших цінностей, домінування певної ціннісної орієнтації над усіма іншими при визначенні цілей та інструментів політика (наприклад патерналістська і ліберальна політика). Ліберальна СП передбачає мінімальне державне втручання в соціально-економічні процеси лише в тих випадках, коли інтереси окремих осіб загрожують існуючим суспільним інтересам; патерналістська СП спрямована на реалізацію курсу дій, що стоїть на захисті певних суспільних інтересів; при цьому часто не береться до уваги згубний вплив такої політики на особисті інтереси людини або на мінливий характер особистих потреб людини). Іншим прикладом є поділ політики на глобалізаційну та ізоляціоністську.

7. За "стилем" політики - це досить розмита, хоча й поширена класифікаційна ознака. Стель СП визначається підходами до розв'язання проблем та взаємовідносинами влади з іншими учасниками процесу політики (зокрема, це ступінь централізації, відкритості процесу вироблення політики). Отже, за стилем можна виділяти політику волюнтаристську і науково обгрунтовану, авторитарну і демократичну, прогресивну і реакційну, прозору,

імперську, компромісну, національного примирення та ін. Класифікація за стилем в окремих аспектах досить близька до класифікації за цінностями.

8. За предметною/проблемною сферою і відповідними цілями; це передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому рівні - внутрішня і зовнішня політика держави; у свою чергу, внутрішня поділяється на економічну, соціальну, гуманітарну та ін.; зовнішня - на політику торговельну (зовнішньоекономічну) і безпекову (зовнішньої безпеки). Економічну політику можна поділити на макро- і мікроекономічну, а макроекономічну, у свою чергу, - на фіскальну і монетарну. На ієрархію проблем/сфер політики накладається ієрархія цілей і завдань. Наприклад, за цілями ефективності і справедливості можна виділити політику забезпечення ефективності функціонування економіки і, відповідно, політику перерозподілу доходів; цей поділ передбачає подальшу деталізацію з урахуванням нижчих рівнів ієрархії цілей політики. Політика забезпечення стійкого розвитку суспільства поділяється відповідно до різних цілей стійкого розвитку на освітню політику, політику охорони довкілля, охорони здоров'я.

9. За інструментами вироблення політики: наприклад політика, що використовує ринкову систему і політика, що її вдосконалює. Назви багатьох напрямів СП містять інструменти/ засоби реалізації політики, наприклад податкова, грошово-кредитна, амортизаційна. Слід взяти до уваги, що характеристики окремих різновидів СП за певними класифікаційними ознаками частково накладаються одна на одну: наприклад політика за територіальним охопленням і за органами влади, за органом влади і за предметною/проблемною сферою, за стилем і за ціннісною орієнтацією.

Різновиди СП за різними класифікаційними ознаками досить широко представлені в українському законодавстві: в Конституції України (прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) у ст. 85, 100, 116; у Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (від 1 липня 2010 р. № 2411-VI) визначаються основні засади у дев'яти сферах внутрішньої і зовнішньої політики держави; у Господарському Кодексі України (від 16 січня 2003 р. № 436-IV).

### **1.3.2. Багаторівневість політики: наднаціональний, національний, регіональний і місцевий рівень, їх взаємодія.**

**Багаторівнева політика** - система заходів, засобів, узгоджених дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших акторів різних рівнів (наднаціонального, національного, регіонального, місцевого), що забезпечує досягнення спільно визначених цілей у певній сфері чи галузі суспільного життя на певний період часу.

#### **Розрізняють три рівні існування політики:**

Мегарівень охоплює світовий процес у всіх його взаємозв'язках і опосередкуваннях, весь геополітичний простір, міждержавні відносини і міжнародну проблематику. На цьому рівні аналізується діяльність міжнародних суб'єктів політики та використовуються загальнофілософські методологічні підходи.

Макрорівень характеризує функціонування політики в національно-державному та регіональному масштабі. Об'єктом аналізу стають центральна і місцева влада. На цьому рівні застосовуються структурно-функціональний, системний, порівняльний, комунікаційний та інші методи дослідження.

Мікрорівень охоплює окремі організації-партії, профспілки, корпорації тощо. Це такий рівень аналізу політики, що є максимально наближеним до місцевого матеріалу, дозволяє проводити конкретні соціологічні дослідження і процедури: узагальнення статистичних даних, анкетування, контент-аналіз політичних документів (партійних програм, правових актів тощо).

Також існує підхід, згідно з яким державна політика як вид діяльності може здійснюватися на чотирьох рівнях:

Перший (нижчий) включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, середня освіта, громадський транспорт, соціальне забезпечення, організація торгівлі тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень.

Другий (локальний) регіональний рівень (районний, обласний) вимагає втручання держави. Політична діяльність найактивніше здійснюється групами та асоціаціями громадянського суспільства, а також органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в економічному розвитку регіону. Місцеві державні адміністрації, як правило, захищають державні інтереси з відповідних питань державної політики.

Центральне місце в структурі системи державної політики займає третій - національний рівень, який визначається переважно становищем держави як основного інституту організації життя громадян, розподілу та перерозподілу ресурсів, національною політикою.

Основними агентами політичної діяльності на четвертому (міжнародному) рівні є національні і транснаціональні організації: ООН, ЮНЕСКО, ЄС, НАТО, СНД та ін. <sup>[43]</sup>.

### **1.3.3. Належне врядування: сервісна держава і місцеве самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя**

Концепція належного врядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права. Подальший розвиток політико-правових учень західними дослідниками сприяв значній структуризації та розвитку концепції належного урядування. Для розуміння змісту цієї правової категорії та її співвідношення з принципом та відповідною концепцією належного управління доцільно розглянути основні стандарти згаданих понять.

До основних принципів належного врядування відносяться:

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й впровадженні політики Європейського Союзу на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає дедалі актуальнішою, кількість завдань Союзу зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований Європейський Союз.

Впровадження моделі «належного (доброго) врядування» (Good Governance) комплексно вирішує питання реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементації міжнародних стандартів державотворчої практики. Ефективне впровадження в Україні європейських принципів належного врядування є можливим за умови системного реформування виконавчої влади, яка є внутрішньо

---

<sup>43</sup> URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Pidruchnuiky\\_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf)

суперечливою, зараженою корупцією, закритою від суспільства та неефективною. Отже, адаптація принципів «належного (доброго) врядування» (Good Governance) повинна бути спрямована на розширення сфери участі громадянського суспільства в управлінні з гарантування максимального врахування економічних, соціальних і політичних пріоритетів всіх груп населення під час прийняття владних рішень. Така модель повинна бути складною, багаторівневою, з механізмами зворотного зв'язку між владою, суспільством і людиною.

Отже, основоположні принципи доброчесності та окремих європейських стандартів належного урядування, слід відмітити, свідчать про необхідність відповідного поглиблення адміністративної реформи з метою прискорення процесу адаптації вітчизняної системи законодавства до європейських принципів та стандартів, що, в свою чергу, стало б вагомим підтвердженням євроінтеграційної спрямованості державної політики України.

**Сервісна держава** – це особлива політична форма організації публічної влади, що має в розпорядженні спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також система соціальноправових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [44]. Організація управління у форматі сервісної держави має певні принципи. До таких принципів належать:

**1. Принцип єдиного вікна.** Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг. Важливим кроком щодо розвитку принципу єдиного вікна стало прийняття закону «Про адміністративні послуги». Однією з найцінніших новацій цього закону є вимога щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) [45]. ЦНАП – це єдиний інтегрований офіс, у якому надаються найбільш запитувані громадянами адміністративні послуги, тобто базові (популярні) послуги. Це і реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб тощо), і видача паспортів та реєстрація місця проживання особи, і реєстрація нерухомості тощо. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП є великим викликом, адже де-юре це послуги, які належать до компетенції органів виконавчої влади, тобто держави.

**2. Принцип дебіюрократизації управлінської системи.** Цей принцип у межах концепції сервісної держави передбачає обмеження сфери діяльності бюрократії в суспільстві, має принципове значення в питаннях щодо скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання публічних послуг, а також виключення особистих контактів заявників із посадовцями, що приймають рішення про надання (відмову в наданні) публічних послуг. Реалізації принципу дебіюрократизації сприяла й поява сучасних управлінських концепцій нового публічного управління (new public management) [46], належного врядування (good governanc) [47], які концентрують увагу на високій результативності публічного управління, політичному плюралізмі в процесі прийняття рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності і підзвітності її громадянському суспільству.

**3. Принцип підвищення ефективності, доступності та відкритості інформації щодо діяльності публічних органів влади (принцип транспарентності).** Виконання цього принципу розглядається розвиненими країнами Європи як механізм забезпечення права на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади. Демократичні суспільства

---

<sup>44</sup> КОЗАК В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі // Публічне адміністрування: теорія та практика, 2017, вип. 2(18). – [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/5.pdf). С. 4.

<sup>45</sup> Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – С. 1705.

<sup>46</sup> Соловійов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття / В. М. Соловійов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. «Державне управління». – 2014. – Вип. 1. – С. 80 – 83.

<sup>47</sup> Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наук. зап. НаУКМА. Сер. «Юрид. науки». – 2010. – Т. 103. – С. 36 – 40.

спонукають владу до того, щоб його члени мали доступ до інформації, яка стосується вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Це обґрунтовано тим, що демократична публічна влада приймає рішення та здійснює свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. А отже, держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає не лише публікування та поширення інформації про діяльність органів державної влади, але й надання громадянам публічної інформації на їхні запити.

**4. Принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг.** Реалізується шляхом проведення регулярних моніторингів. Найпоширенішими джерелами інформації для проведення оцінки якості надання публічних послуг є: статистичні дані публічних органів; результати моніторингів, що проводяться державними структурами щодо оцінювання діяльності публічних органів; аналіз офіційних інтернет-ресурсів публічних органів; результати опитувань одержувачів публічних послуг.

**5. Принцип доступності публічних послуг.** Визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів публічної влади у зручний час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей принцип передбачає: територіальну наближеність публічного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення публічного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки публічного органу; наявність інформації про орган публічної влади, у якому можна отримати необхідну послугу; наявність інформації про територіальне розташування органу публічної влади; прийом документів від заявника в слухний для нього час; обробка оригіналів документів у присутності заявника; формування повного пакету документів для надання послуги; безвідплатне копіювання і сканування необхідних документів для створення електронної справи, що дозволяє при подальших зверненнях заощадити час заявника; видача результату надання послуги в слухний для заявника час; доступність оплати послуги.

**6. Принцип легалізації процедури медіації спорів.** Медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора [48]. Вона визначається як добровільний і конфіденційний процес, в якому нейтральна третя сторона (медіатор) допомагає конфліктуючим сторонам досягти взаємоприйнятої угоди, як метод, за яким сторони управляють і володіють як самим процесом, так і його результатом – угодою, тобто нічого не вирішується без згоди сторін. Медіація покликана сприяти розвитку партнерських ділових стосунків і формуванню етики ділового обороту, гармонізації соціальних стосунків, що відіграють найважливішу роль у концепції сервісної держави.

**7. Принцип запобігання та протидії корупції.** Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі реалізації такого принципу.

**8. Принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду.** Ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій і насамперед у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Контроль є основним способом забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, детермінує його як фактор, що забезпечує дисципліну в системі публічної служби, як інструмент, що робить прозорою для суспільства діяльність публічних органів влади. Формами громадського контролю, способами участі громадян і їх об'єднань в

---

48 Крестовська Н. Медіація в Україні: нюанси законодавчого врегулювання / Н. Крестовська, Л. Романдзе Т. Барабаш // Юрид. вісн. України: все про закони – в одній газеті: загальнонац. правова газета. – 2017. – 3 – 9 берез. – № 9. – С. 13. – Режим доступу : <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansizakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>.

управлінні публічними справами є звернення в органи публічної влади, проведення голосування громадян за запропонованими органами публічної влади проблемними питаннями, обговорення проектів правових актів, опублікованих у мережі Інтернет, проведення громадської експертизи, громадських перевірок, громадських акцій, реалізація громадських ініціатив тощо.

Головними факторами сервісного підходу є реалізація відповідних принципів, які ґрунтуються на широкому використанні концепції електронного уряду, ліквідації або максимальному зменшенні бюрократичного апарату, інтерактивних методах здійснення громадського контролю, транспарентності, єдиних критеріях оцінювання якості публічних послуг та їх доступності, врегулюванні конфліктів шляхом процедури медіації спорів, запобіганні та протидії корупції. Ця модель заснована на координації зв'язків між групами і державою.

Конституційно-правові основи **місцевого самоврядування** в Україні визначаються Конституцією України, чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. В Основному Законі зазначається, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7).

В Конституції України та в Законі зазначається, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону).

Предметом місцевого самоврядування, як це визначено в Конституції та законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр. Проте держава (і це не суперечить світовому досвіду, втіленому в Хартії) може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати «за сумісництвом». Ось чому повноваження цих органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні (або самоврядні) та делеговані (або доручені). При здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і відповідальні тільки перед законом; при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (частини 3 і 4 ст. 143 Конституції України).

**Парламентаризм** – це: 1) форма організації публічної влади; 2) конкретний спосіб управління державою; 3) механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади; 4) система взаємодії держави та суспільства.

Парламентаризм у системі державного управління розглядається як елемент політичної системи. Парламентаризм передбачає наявність впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Юридичними ознаками парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців.

Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою і передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері. Парламентаризм не може існувати без парламенту, хоча парламент може існувати без істотних елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів.

Об'єкт парламентаризму – система функціонування та інституалізації представницької та законодавчої влади. Предмет парламентаризму – феномен парламентаризму в історичному, аналітичному, національному аспектах: еволюція теорії парламентаризму, класифікація, структура, функції сучасних парламентів, тенденції їх розвитку. Функції парламентаризму: законотворча; представницька; комунікативна (зворотного зв'язку); мобілізаційна; забезпечення стабільності існуючого ладу;



контролююча; ідеологічна [49].

Розвиток парламентаризму сприяє удосконаленню внутрішніх структур і процесів державного управління, формуванню інфраструктури для підвищення якості роботи і потенціалу парламентарів з метою ефективнішого виконання ними своїх обов'язків. Більш детально питання становлення й розвитку парламентаризму розглядаються у роботах [50;51].

#### 1.3.4. Цифрове врядування і політика

**Цифрове врядування** – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій. Цифрове врядування не є тотожним поняттю “електронне урядування”; якщо під електронним урядуванням розуміють спосіб організації публічної влади за допомогою електронних систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, то Центральне врядування є новою інноваційною парадигмою організації та розвитку системи управління, одним із трендів якої є реалізація цифрових трансформацій у поєднанні з упровадженням сучасних цифрових технологій [1].

В Україні основи та принципи впровадження цифрового врядування визначено Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, по суті – “Цифровим порядком денним (аджендою) України”, а також планом заходів щодо її реалізації, які були схвалені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р.

Цифровізацію (digitalization) у широкому розумінні слід трактувати як процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави. Внаслідок цього цифрове врядування буде сприйматися як цифрова реалізація публічної влади (цифрова форма публічного врядування), яка стане етапом еволюційного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів публічної влади (“інформатизація державного управління” → “електронне урядування” → “цифровізація публічного врядування”), етапом остаточного зближення, за Клаусом Швабом, фізичного, цифрового та біологічного світу. Цифровізація публічного врядування є процесом реалізації цифрових трансформацій у публічній сфері (у контексті докорінного пере творення діяльності органів публічної влади), що приведе до стрибкоподібного переходу до цифрового врядування (цифрового управління) шляхом застосування цифрових технологій (інструментів цифрового робочого місця, штучного цифрового інтелекту прийняття типових управлінських рішень, blockchain-, smart-, portal-, cloud-, networkсервісів тощо).

Україна визначила цифрову трансформацію як пріоритетну політику, що вже відзначено нещодавніми визнаннями серед європейської експертної спільноти успіхами у впровадженні систем «ProZorro» та «e-Health», у запровадженні мобільного покриття 4G та запуску електронних послуг у державному та приватному секторах. Протягом останніх років в Україні з'являються тенденції до визнання цифрової трансформації як майбутнього «драйверу» економіки країни.

Міністерство цифрової трансформації поставило такі цілі до 2024 року:

- 100 % публічних послуг мають бути доступні громадянам та бізнесу онлайн;
- 95 % транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхні соціальні об'єкти мають мати доступ до високошвидкісного Інтернету;
- 6 млн. українців мають бути залучені до програми розвитку цифрових навичок;
- доля ІТ-продукту у ВВП країни має складати не менше 10 %.

Основою цифрового врядування (ЦВ), як нової інноваційної парадигми організації та розвитку системи публічного управління, виступають цифрові технології. Саме цифрові технології надають можливість підтримувати основні принципи реалізації державної

<sup>49</sup> Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ: Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 405–408.

<sup>50</sup> Парламентаризм: підручник / за заг. ред. В.А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.

<sup>51</sup> Парламентаризм та організація влади: навчально-методичні матеріали / В.А. Гошовська, Л.А. Пашко, Л.І. Даниленко, Н.Б. Ларіна та ін. / За заг. ред. проф. В.А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2016. 57 с.

політики цифрового розвитку, а саме:

- відкритості - полягає в забезпеченні відкритого доступу до відомчих даних (інформації), якщо інше не встановлено законодавством;
- прозорості - полягає в забезпеченні можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів до відомчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування;
- багаторазовості використання - полягає в забезпеченні відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання;
- технологічної нейтральності і портативності даних - полягає в забезпеченні доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів;
- орієнтованості на громадян - полягає в забезпеченні першочергового врахування потреб та очікувань громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави;
- інклюзивності та доступності - полягає в забезпеченні можливості для всіх громадян користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів;
- безпечності та конфіденційності - полягає в забезпеченні для громадян і суб'єктів господарювання безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, включаючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг;
- багатомовності - полягає в забезпеченні надання громадянам і суб'єктам господарювання адміністративних, інформаційних та інших послуг, включаючи транскордонні, з використанням мови за їх вибором;
- підтримки прийняття рішень - полягає в забезпеченні використання новітніх інформаційних технологій для розроблення програмних продуктів, які підтримують прийняття рішень органами виконавчої влади під час реалізації владних повноважень;
- адміністративного спрощення - полягає в забезпеченні прискорення та спрощення адміністративних процесів шляхом їх цифрового розвитку;
- збереження інформації - полягає в забезпеченні зберігання рішень, інформації, записів та даних, достовірності та цілісності, а також їх доступності відповідно до політики безпеки та конфіденційності протягом певного часу;
- оцінювання ефективності та результативності - полягає в проведенні всебічного оцінювання та порівняння не менш як двох альтернативних рішень для забезпечення ефективності та результативності реалізації владних повноважень [52].

### **1.3.5. Сфери і засади внутрішньої і зовнішньої політики та їх характеристика.**

Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики визначені у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI [53].

Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних

---

<sup>52</sup> Постанова КМУ від 30 січня 2019 р. № 56 ЗАСАДИ реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>  
Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / В. С. Куйбіда, О. В. Карпенко, В. В. Наместнік // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління. - 2018. - № 1. - С. 5-10. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3)

<sup>53</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

**Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах:**

- пріоритетність захисту національних інтересів;
- верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності;
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;
- відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості;
- забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- соціальне партнерство та громадянська солідарність.

**Зовнішня політика ґрунтується на таких принципах:**

- суверенна рівність держав;
- утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави;
- повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів;
- вирішення міжнародних спорів мирними засобами;
- повага до прав людини та її основоположних свобод;
- невтручання у внутрішні справи держав;
- взаємовигідне співробітництво між державами;
- сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань;
- пріоритет загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права;
- застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам;
- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам.

**Основними засадами політики у сфері розбудови державності є:**

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю;
- вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;
- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;
- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних

коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;

- забезпечення справедливого і доступного судочинства;
- забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів;
- посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, судьями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;
- боротьба із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності.

#### **Основні сфери внутрішньої політики:**

- розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів;
- розбудова державності;
- формування інститутів громадянського суспільства;
- національної безпеки і оборони;
- економічна;
- соціальна;
- екологічна сфера та сфера техногенної безпеки;
- гуманітарна.

#### **Основними засадами зовнішньої політики є:**

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;
- забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;
- використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;
- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також самобутності громадян України усіх національностей;
- утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;
- сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, подолання традиційних і нових загроз безпеці;
- поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття членства у цій організації;
- підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права;
- запобігання конфліктам у регіонах, що межують з Україною, та врегулювання наявних конфліктів;
- забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
- створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків;
- забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі;
- підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди;
- забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення

добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему;

– розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку;

– підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Більш детально з основними засадами внутрішньої і зовнішньої політики України на сучасному етапі її розвитку можна ознайомитись у працях [54; 55; 56].

### 1.3.6. Політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці.

**Європейська інтеграція** – це процес політичної, юридичної, економічної (а в деяких випадках – соціальної та культурної) інтеграції європейських держав, у тому числі й частково розташованих в Європі. На даний момент європейська інтеграція досягається в основному за рахунок розширення Європейського Союзу та Ради Європи [57].

**Європейський Союз** – це економічний і політичний союз, що об'єднує 27 незалежних держав-членів, що розташовані в Європі: 1. Австрія 2. Бельгія 3. Хорватія 4. Данія 5. Німеччина 6. Греція 7. Ірландія 8. Іспанія 9. Італія 10. Люксембург 11. Нідерланди 12. Португалія 13. Фінляндія 14. Франція 15. Швеція 16. Кіпр 17. Чеська Республіка 18. Естонія 19. Угорщина 20. Латвія 21. Литва 22. Мальта 23. Польща 24. Словаччина 25. Словенія. 26. Болгарія 27. Румунія [58].

Історія ЄС починається від утворення Європейської спільноти з вугілля й сталі [59] (ЄСВС) і Європейської економічної спільноти [60] (ЄЕС), які склались з шести країн у 1957 році. У наступні роки територія ЄС була збільшена за рахунок включення нових держав-членів, одночасно розширюючи свою сферу впливу шляхом розширення політичних повноважень.

У сучасному вигляді ЄС існує на основі Маастрихтського договору [61], підписаного 7 лютого 1992 року й чинного з 1 листопада 1993 року. Він визначив так звані «три колони» Європейського Союзу:

«перша колона» – сфери, врегульовані договорами Євроатому та Європейського Співтовариства, тобто митний союз та єдиний ринок, торговельна політика, сільськогосподарська політика та рибальство, транспортна політика, правила конкуренції, економічний і валютний союз, суспільна політика, суспільно-економічна єдність, захист середовища, науково-дослідна політика, конкурентоспроможність промисловості, транс'європейські мережі, захист споживача та здоров'я, освіта і культура, громадянство ЄС, імміграційна, візова та політика стосовно біженців, судова співпраця в цивільних справах;

«друга колона» – спільна зовнішня та безпекова політика;

«третья колона» – співробітництво у сферах юстиції та внутрішніх справ.

ЄС діє через систему незалежних наднаціональних інституцій і спільно узгоджених рішень держав-членів. Найважливішими інституціями ЄС є: Європейська комісія, Рада Європейського Союзу, Європейська рада, Суд Європейського Союзу, Європейський

<sup>54</sup> Концепція зовнішньої політики України: Експертні рекомендації / під заг. ред. Є. Габер, С. Корсунського, Г. Шелест. Київ: Фонд імені Фрідріха Еберта, 2020. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/16594.pdf>.

<sup>55</sup> Зовнішня політика та політика безпеки після оновлення влади: послідовність, зміни, перспективи / Центр Разумкова. Київ: Заповіт, 2019. URL: [https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019\\_Zov\\_Polit\\_Onovlennya.pdf](https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Zov_Polit_Onovlennya.pdf).

<sup>56</sup> Берназюк І. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної Ради України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 178–182. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/2/35.pdf>.

<sup>57</sup> Європейська інтеграція // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська\\_інтеграція](https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська_інтеграція).

<sup>58</sup> Європейський Союз // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейський\\_Союз](https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейський_Союз).

<sup>59</sup> Європейська спільнота з вугілля та сталі // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська\\_спільнота\\_з\\_вугілля\\_та\\_сталі](https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська_спільнота_з_вугілля_та_сталі).

<sup>60</sup> Європейська економічна спільнота // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська\\_економічна\\_спільнота](https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська_економічна_спільнота).

<sup>61</sup> Маастрихтський договір // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Маастрихтський\\_договір](https://uk.wikipedia.org/wiki/Маастрихтський_договір).

центральний банк і Європейський парламент [62].

В ЄС функціонує єдиний ринок через стандартизовану систему законів, що діють у всіх державах-членах. Політика ЄС спрямована на забезпечення вільного руху людей, товарів, послуг і капіталу, законодавчих актів про спільні питання справедливості й підтримки спільної торгової політики, сільського господарства, рибальства й регіонального розвитку. Єврозона (валютний союз) була заснована в 1999 році й вступила в повну силу у 2002 році, коли були введені в обіг монети й банкноти Євро. ЄС відіграє важливу роль у спільній зовнішній і безпековій політиці.

Країна, яка претендує на членство в ЄС, повинна відповідати критеріям, схваленим на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. [63]:

1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);

2) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);

3) здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (критерій членства).

Україна визнала свою причетність до сучасних інтеграційних процесів у цілій низці документів. Зокрема, 07.02.2019 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [64].

Угода про асоціацію між Україною і ЄС [65] визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС.

Організація Північноатлантичного договору, також Північноатлантичний альянс або НАТО – це міжнародна міжурядова організація, військово-політичний союз держав, які прагнуть досягти мети Північноатлантичного договору, підписаного у Вашингтоні 4 квітня 1949 року [66]. Головна роль НАТО полягає у забезпеченні свободи і безпеки країн-членів з використанням політичних і військових засобів. Головним військово-політичним принципом організації є система колективної безпеки, тобто спільних організованих дій всіх її членів у відповідь на напад ззовні.

Членами Північноатлантичного альянсу є 30 країн, п'ять держав беруть участь у програмах НАТО з розширення партнерства, Сербія веде перемовини щодо приєднання до програми індивідуального плану партнерства з НАТО, а Фінляндія заявила про можливість приєднання до НАТО в майбутньому. Держави-члени НАТО розташовані на двох материках –Євразії та Північній Америці, і це: Албанія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Данія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Республіка Північна Македонія, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, США, Туреччина, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Чорногорія.

Основними інститутами політики і прийняття рішень в Альянсі є Північноатлантична рада, Комітет з оборонної політики та планування, Група ядерного планування.

Рішення в НАТО приймаються на основі консенсусу після обговорення і консультацій з країнами-членами Альянсу. Принцип спільного фінансування на основі консенсус є одним з фундаментальних принципів Альянсу.

---

<sup>62</sup> Інституції Європейського Союзу // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Інституції\\_Європейського\\_Союзу](https://uk.wikipedia.org/wiki/Інституції_Європейського_Союзу).

<sup>63</sup> Копенгагенські критерії // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Копенгагенські\\_критерії](https://uk.wikipedia.org/wiki/Копенгагенські_критерії).

<sup>64</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>.

<sup>65</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

<sup>66</sup> НАТО // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/НАТО>.

Визначальними у відносинах між Україною і НАТО документами є: Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору [67] (09.07.1997 р.); Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство [68] (21.08.2009 р.).

Політичний діалог України з Альянсом забезпечується шляхом двосторонніх контактів на всіх рівнях, включно з міжпарламентським виміром. Провідну роль у поглибленні цього діалогу відіграє Комісія Україна – НАТО [69] (КУН).

Ключовим системним документом розвитку співробітництва з НАТО та важливим інструментом здійснення реформ в Україні за підтримки Альянсу є Річні національні програми співробітництва Україна – НАТО (РНП). Так, Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік (затверджена Указом Президента України від 11 травня 2021 року № 189/2021 [70]) є системним документом, який містить опис реформ за відповідними напрямками, визначає їх стратегічну мету, цілі, пріоритетні завдання, необхідні для забезпечення ефективної планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору.

12 червня 2020 р. Північноатлантичний альянс визнав Україну партнером з розширеними можливостями. Мета Програми «Партнерство з розширеними можливостями» [71] – повністю синхронізувати війська з союзниками, які не є членами Північноатлантичного альянсу, для майбутніх операцій. Переваги програми: регулярні політичні консультації з безпекових питань, розширений доступ до навчань і обміну інформацією, тісніша співпраця у часи криз.

Укладені рамкові угоди і триває робота над відповідними імплементаційними угодами в рамках Трастових фондів на підтримку обороноздатності України (Трастовий фонд НАТО з кібербезпеки; Трастовий фонд НАТО з реформування систем логістики і стандартизації ЗС України; Трастовий фонд НАТО з фізичної реабілітації (протезування) військовослужбовців, поранених в АТО; Трастовий фонд НАТО з модернізації системи управління та зв'язку; Трастовий фонд НАТО з перепідготовки та соціальної адаптації військовослужбовців та ін.).

Для розвитку практичного співробітництва під егідою КУН створені спільні робочі групи Україна – НАТО (СРГ): з питань воєнної реформи (СРГ ВР); оборонно-технічного співробітництва (СРГО); економічної безпеки; планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру (СРГ ПНС); зі співробітництва з питань науки і довкілля (СРГ НОД).

Більш детально політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці розкривається у працях [72, 73, 74, 75].

---

<sup>67</sup> Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору // База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_002#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text).

<sup>68</sup> Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, підписаної 9 липня 1997 року // База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_021#Text).

<sup>69</sup> Комісія Україна – НАТО. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/komisiya-ukrayina-nato>.

<sup>70</sup> Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік: Указ Президента України № 189/2021 від 11 травня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text>.

<sup>71</sup> Партнерство з розширеними можливостями // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Партнерство\\_з\\_розширеними\\_можливостями](https://uk.wikipedia.org/wiki/Партнерство_з_розширеними_можливостями).

<sup>72</sup> Європейська та євроатлантична інтеграція: навчальний посібник / за заг. ред. О.М. Лютак. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2016. 376 с.

<sup>73</sup> Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01): хрестоматія / упоряд. Б.В. Бабіна. Одеса: Фенікс, 2012. 294 с.

<sup>74</sup> Мальська М.П., Антонюк Н.В. Основи європейської інтеграції: підручник. Київ: ЦУЛ, 2019. 320 с.

<sup>75</sup> Мартинюк В. Роль політичної складової у процесі євроатлантичної інтеграції України. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2020. Т. 42. С. 57–69. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ippss\\_2020\\_42\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ippss_2020_42_8).

### 1.3.7. Національні інтереси, конфлікти і міжнародна взаємодія у політиці. Міжнародна безпека, основні загрози міжнародній безпеці

**Національні інтереси України** – це життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

**Фундаментальними національними інтересами України є:**

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами<sup>76</sup>.

Сутність міжнародного конфлікту [77; 78; 79; 80; 81; 82; 83] розкривається на основі аналізу таких основних його характеристик: простір (географічний контекст і масштаб конфлікту); час (часова тривалість, внутрішні етапи чи хронологічні фази конфлікту); інтенсивність конфлікту та його коливання у часі; структура конфлікту (кількість учасників, їх якісні характеристики); мотивація конфлікту і цілі учасників (в тому числі ідеологічне пояснення конфліктних дій); тип, характер і кількість “конфлікт-об’єктів” (тобто спірних питань, на вирішення яких націлені конфліктні дії учасників); ситуаційний контекст (внутрішній стан учасників і загальне становище середовища міжнародних відносин під час перебігу конфлікту); сприйняття учасниками один одного (образи суперника, стереотипи, характер знання про суперника); тип поведінки учасників конфлікту (стратегія і тактика, комплекс засобів і методів досягнення цілей); функції конфлікту для безпосередніх учасників і для усієї системи міжнародних відносин.

За сферою суперечностей міжнародні конфлікти можна визначати як політичні, економічні та ідеологічні, що загалом відповідає основним сферам взаємодії учасників міжнародних відносин.

За засобами конфлікту традиційно прийнято ділити на збройні та незбройні. Незбройні конфлікти характеризуються конфронтативними діями ворогуючих сторін, не пов’язаними з застосуванням воєнної сили. Воєнний конфлікт – це форма розв’язання міждержавних або внутрішньодержавних суперечностей із двостороннім застосуванням воєнної сили; основними видами воєнного конфлікту є війна та збройний конфлікт. Збройний конфлікт – це збройне зіткнення між державами (міжнародний збройний конфлікт, збройний конфлікт на державному кордоні) або між ворогуючими сторонами в межах

<sup>76</sup> Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law/zhow/2469-19>.

<sup>77</sup> Бернадський Б.В. Міжнародні конфлікти: курс лекцій. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 366 с.

<sup>78</sup> Шеренговський Д.В. Поняття та сутність міжнародного конфлікту в науці про міжнародні відносини. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. пр. / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін. ; МОНмолодьспорт України, НУ ОЮА. Одеса: Фенікс, 2011. Вип. 43. С. 98–108. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/1527>.

<sup>79</sup> Бондаренко О. Г., Бондаренко Я.О. Динаміка міжнародних конфліктів та роль стратегічних комунікацій у їх врегулюванні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1793>.

<sup>80</sup> Бондаренко О.Г., Бондаренко Я.О. Теоретичні основи державного управління у сфері міжнародних відносин щодо врегулювання конфліктів. *Публічне адміністрування та національна безпека: електронне наукове видання*. 2020. № 6. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15934648736788.pdf>.

<sup>81</sup> Стрельцов Є.Л. До питання про сутність та види міжнародних конфліктів. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 133–137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2014\\_4\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2014_4_27).

<sup>82</sup> Стрельцов Є.Л. Міжнародні конфлікти: спроба визначення. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць* / МОН України, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. Вип. 75. С. 227–234. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2015\\_75\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2015_75_36).

<sup>83</sup> Сенаторова О.В. Права людини і збройні конфлікти: навчальний посібник. Київ, 2018. 208 с. URL: [https://nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/msc\\_6\\_copy.pdf](https://nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/msc_6_copy.pdf).



території однієї держави, як правило, за підтримки ззовні (внутрішній збройний конфлікт).

За географічними масштабами міжнародні конфлікти можна поділити в порядку їх розширення на три типи: локальні, регіональні та глобальні.

За складом конфліктуючих сторін міжнародні конфлікти діляться на: двосторонні, багатосторонні та коаліційні.

За тривалістю міжнародні конфлікти бувають короткотривалі (блискавичні), середньотривалі та довготривалі (затяжні).

Конфлікти нового покоління, які виявилися вже в 90-ті роки минулого століття і все частіше дають про себе знати на початку XXI століття, пов'язані і виникають в поєднанні трьох чинників: ісламського екстремізму, агресивного націоналізму і сепаратизму.

Характерною ознакою конфліктів нового покоління стало прагнення до інтелектуального домінування, на відміну від конфліктів минулого, коли переважало фізичне домінування.

Під системою колективної безпеки традиційно розуміють систему міждержавного співробітництва, в якій міжнародна безпека забезпечується спільними зусиллями держав у світовому або регіональному масштабі і порушення миру з боку хоча б однієї держави є порушенням загального миру, а прояв агресії проти однієї держави – агресією проти всіх інших держав.

Система безпеки на основі співробітництва (кооперативна безпека) визначається як політико-дипломатичне співробітництво між зацікавленими державами у сфері забезпечення безпеки. Концепція безпеки на основі співробітництва підвищує роль превентивної дипломатії і рівня воєнно-політичної довіри, тобто сприяє налагодженню регулярних каналів міждержавного діалогу з питань безпеки, вироблення механізму консультацій та прийняття рішень тощо.

Міжнародна безпека – це такий стан міжнародних відносин, за якого виключено порушення загального миру та гарантується стійкий і стабільний розвиток світової спільноти в різних сферах, а саме в економічній, соціально-політичній, духовній та інших, саме міжнародна безпека створює умови для уникнення конфронтацій, військових конфліктів та війни між державами.

Міжнародна безпека зазнає таких викликів і загроз: внутрішньодержавні конфлікти та громадянські війни між урядом і озброєними угрупованнями або між різними озброєними групами, що конфліктують; міждержавні конфлікти за участі не менше як двох суверенних держав; поширення зброї масового знищення та звичайних озброєнь; організована злочинність, що включає торгівлю наркотиками і діє у глобальному масштабі; тероризм, що виступає у формі недержавних озброєних груп; глобальні загрози і виклики, що включають конфлікти за доступ до обмежених енергетичних ресурсів, зміни клімату, руйнування довкілля, природні катастрофи, відмивання грошей, бідність, епідемії тощо.

Для підтримки міжнародної безпеки слід дотримуватись таких засадничих принципів:

- 1) реагування на загрози – створення механізмів попередження та реагування, у тому числі у сфері активного кризового менеджменту і міжнародного співробітництва;
- 2) побудова безпеки в найближчому оточенні – реагування на загрозові тенденції у найближчому оточенні з метою попередження і недопущення конфліктів та криз;
- 3) формування міжнародного порядку, заснованого на ефективному багатосторонньому співробітництві – активне співробітництво з іншими впливовими гравцями на міжнародній арені, зокрема з впливовими світовими організаціями.

Більш детально питання колективної та міжнародної безпеки розглядаються у працях [84, 85, 86, 87, 88].

---

<sup>84</sup> Тітко Е.В. Національна та міжнародна безпека в контексті захисту прав людини в умовах сьогодення. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2. С. 126–139. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp\\_2016\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2016_2_12).

<sup>85</sup> Цевельов О.Є. Колективна система безпеки: сучасні підходи та проблеми. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. Т. 31 (70). № 6. С. 98–104. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6\\_2020/18.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/18.pdf).

### 1.3.8. Національна безпека і безпекова політика. Стратегія національної безпеки України

Основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз, визначає Закон України “Про національну безпеку” від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [89].

Національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

Суб’єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; Прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України, об’єднання громадян.

Основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, є:

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектора безпеки і оборони як основного інструмента реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України [90], Стратегії економічної безпеки України [91], Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони,

---

<sup>86</sup> Мандрагеля В. Європейська система колективної безпеки: інституціональні проблеми. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 133–140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe\\_2011\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2011_1_17).

<sup>87</sup> Дроздова Ю. Механізм забезпечення колективної безпеки. *Право та державне управління*. 2017. № 2 (27). С. 25–29. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2017/6.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2017/6.pdf).

<sup>88</sup> Кучик О.С. Механізми та форми реалізації колективної безпеки у діяльності міжнародних організацій. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 99 (2). С. 34–39. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv\\_2011\\_99%282%29\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2011_99%282%29_7).

<sup>89</sup> Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law/zhow/2469-19>.

<sup>90</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

<sup>91</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року»: Указ Президента України № 347/2021 від 11 серпня 2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>.

які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Концепція забезпечення національної системи стійкості (затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021 [<sup>92</sup>]) визначає мету, основні принципи, напрями, механізми і строки запровадження та функціонування національної системи стійкості, спрямованої на забезпечення здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів, включаючи загрози гібридного типу, але не обмежуючись ними.

Стратегія національної безпеки України – це документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

Реалізація Стратегії національної безпеки України здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги.

Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. До підготовки проєкту Стратегії національної безпеки України залучаються Апарат Ради національної безпеки і оборони України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства, а також можуть залучатися іноземні експерти.

Стратегія національної безпеки України визначає: 1) пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки; 2) поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов; 3) основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки; 4) напрями та завдання реформування й розвитку сектора безпеки і оборони; 5) ресурси, необхідні для її реалізації.

Більш детально питання національної безпеки висвітлюються у працях [<sup>93</sup>; <sup>94</sup>; <sup>95</sup>; <sup>96</sup>; <sup>97</sup>; <sup>98</sup>; <sup>99</sup>; <sup>100</sup>; <sup>101</sup>; <sup>102</sup>; <sup>103</sup>; <sup>104</sup>; <sup>105</sup>].

---

<sup>92</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України № 479/2021 від 27 вересня 2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>.

<sup>93</sup> Кормич Л.І., Краснопольська Т.М. Національна безпека в глобалізаційних умовах: навчально-методичний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Одеса: Фенікс, 2020. 76 с.

<sup>94</sup> Забезпечення національної безпеки України в умовах входження України до Європейського та Євроатлантичного просторів: монографія / В.І. Абрамов, С.О. Борисевич, А.В. Дацюк, Р.Р. Марутян та ін.; за заг. ред. Ю.В. Мельника, Л.М. Шипілової. Київ: НАДУ, 2019. 110 с. URL: <http://academy.gov.ua/eu/pages/dop/9/files/99d695aa-1c48-4439-be82-328073ac9129.pdf>.

<sup>95</sup> Кобко Є.В. Система забезпечення національної безпеки України: елементи та характер їх реалізації в сучасних умовах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 112–116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2018\\_4\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2018_4_23).

<sup>96</sup> Кобко Є.В. Моніторинг загроз національній безпеці держави: зарубіжний досвід та українські реалії публічно-правового забезпечення. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 122–134. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs\\_2018\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2018_1_12).

<sup>97</sup> Малик Я.Й., Береза О.І. Забезпечення національної безпеки України у контексті європейської безпеки. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_10\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_4).

<sup>98</sup> Попова С.М., Попова Л.М. Основні складові національної безпеки України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 54–60. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10365>.

<sup>99</sup> Білий В.І., Михальчук В.М. Основні напрями забезпечення національної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 92–98. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7589&i=14>.

<sup>100</sup> Ліпкан В.А. Національна безпека України: монографія. Київ: Кондор, 2013. 437 с.

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Принципи і закономірності функціонування системи публічного управління та адміністрування

Об'єктивні закони публічного адміністрування є не що інше, як загальні закони соціального управління. Закони публічного адміністрування є акумуляцією досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності.

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного адміністрування є загальний **закон соціального управління** - залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного адміністрування і соціального середовища.

Будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори безпосередньо і опосередковано впливають на характер діяльності управляючої системи. Особливість суб'єктивно-об'єктивних відносин, вибір домінуючої моделі впливу правлячої влади на суспільство значною мірою залежить від конкретно-історичного обличчя суспільства даної держави, його історичних традицій. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

2) **Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.** Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

3) **Закон «необхідного багатомайття».** Ним визначаються об'єктивні можливості (межі) управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатомайття суспільного життя.

4) **Закон розмежування центрів влади та управління** (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову). Означає:

- необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції).
- вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного

<sup>101</sup> Нікіпелова Є. Генеза державної політики національної безпеки в Україні в контексті формування системи колективної безпеки в Європі. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 26–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2018\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_2_6).

<sup>102</sup> Копанчук В.О. Концептуальні засади національної безпеки України в умовах глобалізації з акцентом світового досвіду. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1614>.

<sup>103</sup> Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська, О.О. Резнікова; за ред. К.А. Кононенка. Київ: НІСД. 2013. 56 с.

<sup>104</sup> Цевельов О.С. Вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону в умовах ведення «гібридної війни». *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 137–142. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_16\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_16_26).

<sup>105</sup> Цевельов О.С. Розширення НАТО та можливі наслідки для національної безпеки України. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4 (68). С. 298–304. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2019/50.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/50.pdf).

контролю.

Розподіл властей і центрів управління не виключає єдності публічної влади і необхідності одного верховного суб'єкта управління.

5) **Закон централізації та децентралізації влади.** Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування. Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу. Децентралізація, навпаки, передача повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

6) **Закон системності організації публічного адміністрування.** Закон системності публічного управління знаходить свій вияв у таких закономірностях:

– єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення й оцінки результатів - на всіх рівнях публічного управління.

– єдність рівнів публічного управління: центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально;

– єдність загальної й окремих систем публічного управління.

7) **Закон саморозвитку системи публічного адміністрування.** Перебудовуються державні структури влади й управління відповідно до потреб політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами

**Закономірність** – це здатність об'єкта, процесу або системи відповідати певним законам. Закономірність забезпечує відповідність між змінами та наслідками, тобто обумовлює формування причинно-наслідкових зв'язків, коли за одних і тих же обставин зміни системи будуть відбуватися визначеним чином, коли існування одних і тих же причин викликати однакові наслідки.

**Принципами** в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

**Загальнометодичні принципи публічного адміністрування:**

1) Пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах.

2) Система управління - інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою - значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Принцип об'єктивності - один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу - значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

3) Принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління



позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

4) Принцип найменшої дії. Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти).

5) Публічне адміністрування - цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

6) Публічне адміністрування - не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

7) Принцип зворотного зв'язку - один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії

### **2.1.1. Інституціональна структура системи публічного управління та адміністрування**

На сучасному етапі головним елементом економічної та суспільно-політичної модернізації України виступає інституціоналізація – процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; правове та організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів (стійких комплексів формальних і неформальних норм, принципів, установок, що регулюють різні сфери людської діяльності – економічної, політичної, духовної і власне соціальної сфери).

<http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/e760811a-c4bb-42dd-a5e1-cf33f3571d2f.pdf>

Політична модернізація передбачає створення певних політичних інститутів, які мають сприяти реальній участі населення у владних структурах та впливу громадськості на прийняття конкретних рішень. Її складові: наближення до диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів; еволюція політичної системи в напрямі створення сучасної суверенної держави; посилення соціальної ролі держави; розширення сфери дії та підвищення ролі законодавчого поля, що поєднує державу та громадян; збільшення чисельності громадян (осіб з політичними і громадянськими правами), розширення залучення до політичного життя соціальних груп та індивідів; послаблення традиційних еліт та їх легітимності, посилення модернізаторських еліт тощо.

**Інститути громадянського суспільства** – суб'єкти громадської взаємодії, які наділені правами та обов'язками щодо захисту й реалізації своїх легітимних інтересів, і які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на подальшу розбудову громадянського суспільства та на участь в управлінні державними справами, зокрема у формуванні та реалізації державної/публічної політики. Сьогодні в Україні до таких соціальних інститутів на законодавчому рівні віднесено: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, незалежні засоби масової комунікації та інші невідприємницькі товариства й установи.

**Інституційна спроможність** – організаційна та функціональна здатність інституції реалізувати закріплені за нею завдання та досягати цілей діяльності.

**Інституційна спроможність Верховної Ради України** – здатність українського парламенту до сталого розвитку, ключовими аспектами якого є: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності; відповідність здійснення функцій та повноважень, визначених Конституцією та чинним законодавством; здійснення внутрішнього контролю за діяльністю посадових осіб, насамперед із позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності; відповідальність керівників та інших посадових осіб за власні рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були

порушені; запровадження механізму контролю за її функціонуванням з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії; застосування принципів ефективності, відкритості та доброчесності в роботі народних депутатів.

**Інституціоналізація взаємодії влади та бізнесу** – процес формування специфічного інституціонального середовища, що являє собою систему політичних, економічних та соціальних інститутів, що стабілізують цю взаємодію та визначають особливості її розвитку.

#### **2.1.1.1. Багаторівневе управління як прояви публічного управління та адміністрування**

Для забезпечення сталого розвитку держави необхідна побудова ефективної системи управління, яка спирається на міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів.

“Багаторівневе управління” за Білою книгою (схваленою Комітетом регіонів ЄС у 2009 р.),<sup>[106]</sup> передбачає використання певного методологічного підходу, що має враховувати особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів усередині ЄС.

Ознаками багаторівневого управління є наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються, але головна увага приділяється взаємодії учасників на різних рівнях управління. За таких умов виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно.

Загалом під багаторівневим управлінням розуміють практику підготовки та прийняття рішень на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Хоч, відповідно до актів ЄС, існує багаторівнева структура, компетенції регіонального рівня прийняття рішень визначаються винятково національним законодавством.

Багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних утворень.

З огляду на такий підхід багаторівневе управління можна розглядати як діяльність, що здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення соціально-економічного розвитку.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є учасниками багаторівневої політико-інституційної системи України. Порядок діяльності зазначених органів регулюється законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Основна діяльність органів державної влади спрямовується на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою.

Прикладом багаторівневого управління в діяльності органів виконавчої влади, реалізації ними функцій органів публічної влади може бути планування соціально-економічного та культурного розвитку. Водночас, до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку та організація їх виконання. Така спільність компетенції в умовах багаторівневого управління передбачає вироблення узгоджених принципів, процедур, порядку розробки та реалізації програм. Напрямок діяльності органів публічної влади на підпорядкованій території визначається пріоритетами, закладеними у програмах розвитку. Особливостями таких програм є те, що кожна з них визначає свій напрям і умови розвитку.

Планування об'єднує структурні підрозділи органів влади спільною метою, надає всім процесам координованості, що дає змогу найбільш повно й ефективно використовувати наявні ресурси, комплексно, якісно та своєчасно вирішувати різноманітні повсякденні

---

<sup>106</sup> Біла книга ([англ. white paper](#)) — це авторитетний звіт чи довідник, який коротко інформує читачів про складну проблему та представляє філософію органу, що видав це питання. Він має на меті допомогти читачам зрозуміти проблему, вирішити проблему або прийняти рішення.

Початковий британський термін стосовно виду документа, виданого урядом, поширювався, маючи дещо новий сенс у бізнесі. У бізнесі біла книга наближається до форми маркетингової презентації — інструменту, який переконує клієнтів та партнерів, а також рекламує продукт або точку зору<sup>[1][2][3]</sup>. Білі книги можна розглядати як [сіру літературу](#)<sup>[en]</sup>.

завдання. У роботі з підготовки програмних документів вони керуються рядом законодавчих актів, до яких в першу чергу необхідно віднести закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”, постанов Кабінету Міністрів України “Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» та інші.

Забезпечення соціально-економічного розвитку територій на обласному, районному та місцевому рівнях здійснюють органи влади шляхом реалізації довго-, середньо- та короткострокових програм. До таких програм відносяться стратегії економічного та соціального розвитку України; державної стратегії регіонального розвитку; програми соціально-економічного розвитку та інші.

Порядок підготовки програм планування передбачає тісну взаємодію всіх зацікавлених сторін процесу. Учасниками якого стають представники органів влади, місцевого самоврядування, підприємницьких бізнес-структур, представники громадськості, які уособлюють різні рівні багаторівневого управління [107].

### **Конституційно-правові засади публічного управління в Україні.**

Відповідно до Конституції України Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народне волевиявлення реалізується через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії.

Найважливішим конституційним принципом є розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, кожна з яких діє незалежно, самостійно, у взаємодії з іншими гілками влади на засадах взаємних стримувань і противаг (ст. 6, 75, 85, 87, 94, 106, 115, 119, 124 Конституції).

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади.

В той же час влада в Україні є єдиною. Різні гілки державної влади, як правило (виключення може бути встановлене лише Конституцією), не мають права взаємного делегування своїх функцій і повноважень.

Принцип розподілу гілок влади закріплений в ст. 6 Конституції України. Він означає: розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог праці; закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень; наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенням іншого органу, контролюючи цим повною мірою його дії.

Законодавчу владу здійснює Верховна Рада України (IV розділі Конституції України) через прийняття законів України.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (розділ VI Конституції). Він у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Його очолює Прем'єр-міністр України, який призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; проведення державної політики в

---

<sup>107</sup> Багаторівневе управління: аспект планування територіального розвитку // ЕЕЗJ : ЕАзTERN EUROPEAN SCIENTIFIC JOURNAL : Східноєвропейський науковий журнал. – 2021. – Жовтень. - № 74. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <https://eeza-journal.com/politicheskie-nauki/bagatorivneve-upravlinnya-azpekt-planuvannya-teritorialnogo-rozvitku/> (дата звернення 29.11.2021). – Назва з екрана.



економічній, соціальній, культурній сферах; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України.

В областях і районах, містах Києві та Севастополі виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації. Їх голови призначаються на посаду і звільняються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Місцеві державні адміністрації на відповідних територіях забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів. Система органів виконавчої влади функціонує по вертикалі на: центральні (Кабінет Міністрів і міністерства, інші центральні органи виконавчої влади) та місцеві органи влади (місцеві державні адміністрації в областях, районах, містах Києві і Севастополі).

Главою держави є Президент України. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, підписує закони, прийняті Верховною Радою України та має право застосувати вето щодо прийнятих законів із наступним поверненням їх до Верховної Ради України на повторний розгляд.

#### **Рівні управління в державі: вищий, центральний, регіональний, місцевий:**

– вищий рівень – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;

– центральний рівень – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (це служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальні органи (національні комісії), інші ЦОВВ);

– регіональний – обласні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (головні та міжрегіональні управління), обласні ради;

– місцевий – районні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (районні та міські управління, відділи), органи місцевого самоврядування територіальних громад, сільські, селищні, міські голови.

#### **Територіальна основа організації публічного управління в Україні. Адміністративно-територіальний устрій України та його реформування**

Адміністративно-територіальний устрій (адміністративний поділ) — поділ території країни на окремі частини — адміністративно-територіальні одиниці (губернії, провінції, області, округи, повіти), залежно від якого створюються і діють органи державної влади та місцевого самоврядування.

Форма державного устрою, тобто спосіб територіальної організації держави, який характеризується певною формою конституційно-правових відносин між державою в цілому та її складовими частинами, виявляється в особливостях правового статусу адміністративних одиниць та розподілу владних повноважень між центральними і місцевими органами влади.

Передбачена законами, територіальна організація держави має на меті забезпечення оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини — територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь (мають спеціальний статус, який визначається законами України). Після підписання у Москві 18 березня 2014 року договору про анексію Криму, Росія розглядає місто Севастополь як новий

суб'єкт Росії — місто федерального значення Севастополь. Згідно з законодавством України, міжнародним законодавством та резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 68/262 (27.III.2014), Севастополь є містом України зі спеціальним статусом, однак, з 15 квітня 2014 року це місто має статус тимчасово окупованої території України.

Україна — унітарна держава. Це означає, що управління країною здійснюється з одного центру (столиці), в ній діє єдина для всієї території Конституція, існує єдина система найвищих органів влади, єдине правове поле. Адміністративно-територіальний поділ країни сприяє реалізації державної влади на місцях і здійсненню місцевого самоврядування.

<http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/755/07.10.2021.pdf>

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році. У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

– Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.

– Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування.

– Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

– Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів.

– Закони щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, які дозволили делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано **1470 територіальних громад**, які покривають усю

територію країни.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні **136 районів**. Старі 490 районів парламент ліквідував.

15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року. 16 липня Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства. 25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Усе це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Для продовження реформи необхідно прийняти ще ряд важливих законів:

– Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиноць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

– Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

– Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

– Про місцевий референдум.

– Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

У 2022 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

### **2.1.1.2 Організаційно-функціональна структура системи державного управління.**

**Організаційно-функціональна структура системи державного управління** являє собою упорядковану чинним законодавством сукупність органів державної влади, державних органів, які знаходяться у взаємозв'язку і співвідпорядкованості і виконують певні управлінську діяльність з реалізації функцій держави.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка системи державного управління». Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Рівень (щабель) управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим.

Важливим елементом, який формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління. Можна виділити три види таких зв'язків: субординаційні; координаційні; реординаційні. У субординаційних відносинах

управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, в реординаційних – керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт [108; 109].

*Організаційна структура державного управління* об'єднує міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси. Це органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій.

*Основними вимогами щодо побудови організаційної структури державного управління є:*

- забезпечення мінімальної кількості рівнів у ієрархічній структурі управління;
- спрощення організаційної структури управління;
- забезпечення гнучкості організаційних структур управління;
- оптимальне поєднання централізації і де-централізації управлінських функцій;
- виключення дублювання функцій.

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає форма державного устрою.

*Форма державного устрою* – це спосіб територіально-політичної організації держави.

За формою державного устрою держави класифікують на унітарні, федерації, конфедерації, імперії. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

*Унітарна держава* – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Характеризується такими ознаками:

- єдина територія;
- єдина конституція;
- єдина система вищих органів державної влади;
- єдина система права і судова система (у тому числі – єдине громадянство);
- єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи;
- усі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи.

Різновиди унітарної держави: централізована і децентралізована унітарна держава.

*Централізовані унітарні держави* – держави, в яких підлеглість регіональних органів державному центру здійснюється за допомогою посадових осіб, що призначаються центром (Норвегія, Швеція, Фінляндія).

*Децентралізовані унітарні держави* – держави, в яких регіональні органи влади формуються незалежно від центру і діють самостійно під наглядом вищих урядових інститутів (Велика Британія, Нова Зеландія, Японія).

Унітарна держава може утворювати автономію в своєму складі.

*Автономія* – надання певним регіонам держави прав на самоврядування в адміністративній сфері. Автономія, як правило, надається етнопонаціональним спільнотам і тому вважається однією з форм самовизначення народу, гарантованого міжнародним правом.

Характерні ознаки автономії:

- дія на території автономії разом з загальнодержавними законами і законів автономії з певного кола питань;
- формування незалежно від центру власного автономного уряду і парламенту.

Автономія набуває певних ознак державного утворення (конституція, державна символіка, уряд, парламент), але цим не визнається.

<sup>108</sup> Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 380–381.

<sup>109</sup> Скорик О.О. Концептуальні засади організаційного проектування в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1451>.

Україна є унітарною державою [1<sup>110</sup>, ст.2], що має в своєму складі *Автономну Республіку Крим (АРК)*. [1<sup>111</sup>, розд.Х, ст.134-139]. На другій сесії Верховної Ради АРК було прийнято Конституцію Автономної республіки Крим, що була затверджена Законом України від 23.12.1999 № 350-XIV [2].

*Федеративна держава* – союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації.

Характеризується такими ознаками:

- має федеративно-територіальний поділ;
- суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю;
- суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації;
- суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, по-ложення яких не суперечать конституції федерації;
- суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти;
- суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Федеративні держави можуть бути побудовані за *територіальним* (США, ФРН, Канада) і *етнотериторіальним принципом* (Індія, Бельгія). Федеративні держави налічують від 2 (Бельгія) до 90 (РФ) суб'єктів федерації. Суб'єкти федерації мають різні назви: республіки, штати, кантони, провінції, землі.

*Конфедерація* – міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю зберігають свій державний суверенітет.

Основними ознаками конфедерації є такі:

- відсутність єдиної території міждержавного союзу;
- кожна держава – член конфедерації має власну незалежну систему органів влади й управління, самостійне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство і судову систему;
- для координації дій держави члени конфедерації створюють один або декілька політико-адміністративних органів;
- держави — члени конфедерації мають необмежене право виходу із союзу;
- фінансові засоби конфедерації формуються із внесків членів союзу;
- держави - члени конфедерації проводять спільну, узгоджену міжнародну політику;
- юридично всі держави - члени конфедерації є рівноправними.

Конфедерації створюються з метою реалізації спільних інтересів: економічних, політичних, військових. Прикладом конфедерації є Європейський Союз.

*Імперія* - об'єднання під жорсткою централізованою владою національно-територіальних або адміністративно-територіальних утворень. Імперії в своєму розвитку пройшли такі етапи існування: народження, піднесення, застій, криза, загибель. У сучасному світі імперій немає.

В організаційних структурах, у тому числі державного управління, використовують такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; проектна та матрична; мережева.

*Лінійна основа* створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади - ієрархічна піраміда.

*Функціональна основа* передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конк-ретних функцій управління.

---

<sup>110</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <https://zakon.rada.gov.ua/law3/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення 11.11.2021). – Назва з екрана.

<sup>111</sup> Див. там само

*Лінійно-функціональна основа* забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад.

*Програмно-цільова основа* закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль, забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми.

Під *проектною структурою* розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання.

*Матрична структура* поєднує лінійну і програмно-цільову структури.

*Мережевій організації* притаманні такі характеристики: об'єднання державних, громадських та бізнес-організацій, які мають певний спільний інтерес.

### **Функціональна структура державного управління**

Розрізняють поняття функції державного управління й управлінські функції органів державної влади.

*Функції державного управління* – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави.

*Управлінські функції органів державної влади* – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади.

*Функціональна структура державного управління* є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме:

- сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави;
- стан розвитку громадянського суспільства;
- форма державного устрою;
- форма правління;
- розвиток місцевого самоврядування;
- рівень самоуправління об'єктів управління;
- рівень централізації й децентралізації.

*Функцій управління класифікуються на основні, загальні, допоміжні.*

1. Основні функції – породжуються основними завданнями державного управління:

1.1) *політико-адміністративні*, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин (оборона країни, національна безпека, зовнішня політика, забезпечення правопорядку, політика в інформаційній сфері);

1.2) *економічні*, котрі уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави (забезпечення правової бази, що сприяє ефективному функціонуванню ринкової економіки; загальна координація економічної політики; захист та заохочення конкуренції; регулювання грошового обігу та діяльності комерційних банків; контроль за оплатою праці; контроль за рівнем інфляції та зайнятості);

1.3) *соціальні*, що покликані реалізовувати державну соціальну політику (захист трудових прав громадян; захист прав споживачів; соціальний захист безробітних; охорона праці та безпечної життєдіяльності; охорона дитинства, материнства, батьківства; забезпечення прав корінного населення та соціальних меншин);

1.4) *гуманітарні* - спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери: освіти, науки і культури.

2. Загальні функції – впливають із загальних завдань управління:

2.1) *стратегічне планування* – це процес вироблення довгострокової стратегії розвитку відповідної галузі;

2.2) *функція координації діяльності* – проявляється, зокрема, через прийняття управлінських рішень;

2.3) *функція організації діяльності*;

2.4) *мотивацію*;

2.5) *контроль*.

3. Допоміжні, або забезпечуючі функції - покликані забезпечувати реалізацію

основних і загальних функцій державного управління:

- 3.1) управління персоналом;
- 3.2) бюджетна функція;
- 3.3) юридично-судова функція;
- 3.4) діловодство;
- 3.5) зв'язки з громадськістю.

*Функціональна структура державного управління* проявляється через діяльність органів виконавчої влади, що характеризує їх як постачальників державних послуг.

Державні послуги об'єднують адміністративні, управлінські та соціальні послуги.

*Адміністративна послуга* - забезпечує юридичне оформлення умов реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою (*ліцензування; акредитація ЗВО, атестація підприємств, робочих місць, сертифікація товарів; дозвільні процедури*: щодо введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів, на розміщення реклами; *реєстрація з веденням реєстрів*).

*Управлінська послуга* – спрямована на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі, сфері державного управління, регулювання сектору економіки чи соціального життя (культурно-освітні послуги, призначення субсидій, пенсій, соціальних виплат).

*Соціальні послуги* – спрямовані на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги: соціально-побутові, психологічні, соціально-медичні, послуги з працевлаштування, з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями тощо [112].

### **Розподіл повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі**

Кабінет Міністрів України (далі - КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України). Загальні засади його статусу встановлені Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Регламентом Кабінету Міністрів України, затв. ПКМ від 18 липня 2007 р. № 950.

КМУ очолює систему органів виконавчої влади та здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч. 2 ст. 1 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний їй у межах, передбачених цією Конституцією (ч. 2 ст. 113 Конституції України).

Як колегіальний орган загальної компетенції, КМУ через прийняття рішень шляхом голосування здійснює загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції як в системі органів виконавчої влади, так і за її межами, спрямовує та контролює їх діяльність.

КМУ реалізовує надані законом повноваження (у тому числі дискреційні) в організаційно-розпор. діяльності, нормотворчій роботі та при виконанні політичної функції.

Аналіз статусу КМУ та підпорядкованих йому органів виконавчої влади (їх посадових осіб), визначених законодавством, свідчить, що обсяг їх повноважень істотно розрізняється через наявність інституту «підпорядкованості» у системі органів виконавчої влади. Чим вище місце в системі органів виконавчої влади займає орган виконавчої влади (посадова особа), тим більший обсяг функцій і повноважень він виконує..

Повноваженнями територіальних органів виконавчої влади яких є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці щодо надання адміністративних послуг;

<sup>112</sup> Державне та регіональне управління: навч.-метод. рекомендації щодо вивчення дисц. в умовах ЕСТз(для студ. Ін-ту економіки і упр. напряму підг. 6.030601 «Менедж.» ден. та заоч. форм навч.) / М-во освіти і науки України ; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського ; Каф. маркетинг. менедж. ; В. В. Холод, – Донецьк : [ДонНУЕТ], 2013. – 136 с. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://studfile.net/preview/5437063/> (дата звернення 28.11.2021). – Назва з екрана.



здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо її вдосконалення та інші повноваження. Правовий статус та порядок організації діяльності цих органів виконавчої влади визначений Законом «Про центральні органи виконавчої влади» та відповідним Положенням про міністерство або про відповідний центральний орган виконавчої влади (ст. 21 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). Типове положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу затв. ПКМ від 25 травня 2011 р. № 563.

Територіальні органи міністерства та інших центральних органів виконавчої влади. можуть утворюватися в АРК, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обл., республіканського (АРК) значення. Також можуть створюватися міжрегіональні територіальні органи міністерств, повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць (міжрегіональне управління юстиції), якщо це передбачено відповідним положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади. Вони підпорядковані відповідному. міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади. Відповідно територіальні органи нижчого рівня також підпорядковані територіальним органам вищого рівня. Тому вони можуть утворювати систему вертикальних. зв'язків, здійснюючи свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні. органи нижчого рівня.

### **Вищі і центральні органи виконавчої влади**

Система органів виконавчої влади – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних державних органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.

Згідно з конституційною правовою моделлю в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні та місцеві.

Згідно зі статтею 113 Конституції України вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України [113, розд. VI, ст.113].

Діяльність Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України [114], Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [115], іншими законами України.

Кабінет Міністрів України забезпечує права і свободи людини та громадянина; сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості; державний суверенітет та економічну самостійність; провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи; розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; рівні умови для розвитку всіх форм власності; проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурногалузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Згідно із Законом від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

### **Центральні органи виконавчої влади**

В Україні на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на

---

<sup>113</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/254k/96-vp#Text> (дата звернення 11.11.2021). – Назва з екрана

<sup>114</sup> Див. там само

<sup>115</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/794-18#Text> (дата звернення 28.11.2021). – Назва з екрана.



місцях лягає основне навантаження щодо публічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства загалом.

Відповідно до Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [116].

Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів КМУ (далі – Схема), затвердженій Постановою КМУ від 10 вересня 2014 р. №442 (у редакції Постанови КМУ від 20 жовтня 2019 р. № 879).

Згідно із зазначеною Схемою у цей час в Україні діють 20 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство економіки України, Міністерство енергетики України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство фінансів України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство юстиції України [117].

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

У теорії адміністративного права під міністерством розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) відповідає за розроблення державної політики; 2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем.

До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, належать:

- забезпечення нормативно-правового регулювання; – визначення пріоритетних напрямків розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів та Кабінету Міністрів;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; – здійснення інших завдань, визначених законами України.

Наявність повноважень щодо нормативно-правового регулювання є ще однією ознакою, що відрізняє міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

До інших центральних органів виконавчої влади Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI відносить служби, агентства, інспекції, комісії, бюро та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до

---

<sup>116</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/3166-17#Text> (дата звернення 28.11.2021). – Назва з екрана.

<sup>117</sup> Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/442-2014-p#Text> (дата звернення 28.11.2021). – Назва з екрана.

своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об'єктами державної власності, узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

Відповідно до Схеми у цей час в Україні крім 20 міністерств діють 60 інших центральних органів виконавчої влади, зокрема:

- 17 агентств: Агентство з управління державним боргом України, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство інфраструктурних проектів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство розвитку туризму України, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство з питань державної служби України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

- 2 адміністрації державних служб: Адміністрація Державної прикордонної служби України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

- 3 бюро: Бюро економічної безпеки України, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України;

- 5 інспекцій: Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція культурної спадщини України, Державна інспекція ядерного регулювання України;

- 2 комісії: Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національна комісія зі стандартів державної мови;

- 2 комітети: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України;

- 25 служб: Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна митна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Державна регуляторна служба України, Державна служба геології та надр України, Державна служба експортного контролю України, Державна служба морського та річкового транспорту України, Державна служба охорони культурної спадщини України, Державна служба статистики України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з питань праці, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба якості освіти України, Державна фіскальна служба України, Національна служба здоров'я України, Національна соціальна сервісна служба України;

- 2 фонди: Пенсійний фонд України, Фонд державного майна України;

- 2 інших органи: Національна поліція України, Український інститут національної пам'яті.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національне антикорупційне

бюро, Державне бюро розслідувань.

Відмінною рисою агентств, служб, інспекцій порівняно з міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що їхня діяльність спрямовується та координується КМУ не безпосередньо, а через уповноваженого міністра (напр., через міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України) [118].

Система органів виконавчої влади за посиланням: <http://www.kmu.gov.ua/catalog>

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району). **Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції** - місцеві державні адміністрації. Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586-XIV (<http://zakon.rada.gov.ua/law3/zhow/586-14#Text>), місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

---

<sup>118</sup> Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : URL : <http://dзpace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/7874> (дата звернення 28.11.2021). – Назва з екрана.

- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

**Місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення** - територіальні органи міністерств, служб, агентств, інспекцій, ЦОВВ зі спеціальним статусом, інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. № 3166-VI (<http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/3166-17#Text>), територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права, випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Керівники територіальних органів міністерства та їх заступники призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем. Інші державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства. Працівники територіальних органів міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи керівниками територіальних органів міністерства. Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр.

Для виконання окремих функцій з реалізації державної політики утворюються такі центральні органи виконавчої влади, як служби, агентства, інспекції, комісії. Діяльність цих органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Керівники та заступники керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади відповідно до законодавства про державну службу.

### **2.1.1.3. Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування.**

Ухвалення в 1996 р. Конституції незалежної України закріпило загальні засади місцевого самоврядування, яке відокремлювалося від державної влади. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. знайшло своє закріплення як поняття «система місцевого самоврядування», так і перелік її складових. До системи

місцевого самоврядування наразі включено такі елементи:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У ч. 2 статті 5 «Система місцевого самоврядування» викладено: «У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету».

### **Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування**

Представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статей 140, 141 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються зазначеними радами.

Відповідно до Закону виконавчі органи рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради. Вони є відповідальними і підзвітними перед відповідною радою. Виконавчі органи рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не належать до органів виконавчої влади. У той же час, відповідно до Конституції і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи рад здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади. З цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції і ст. 11 Закону, виконавчі органи рад підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

**Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради.** Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої ради — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Основні функції виконавчого комітету ради:

1) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників;

3) право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону)

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Депутати відповідної ради, крім секретаря ради, не можуть входити до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради — голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

#### **Посадові особи місцевого самоврядування**

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посадова особа - керівники і заступники керівників органів влади та їх апарату, інші службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. В Україні правовий статус посадових осіб визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (<http://zakon.rada.gov.ua/law3/zhow/2493-14#Text>).

Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники цих органів влади, а лише:

– керівники місцевого самоврядування - (посадові особи територіальної громади) - сільський, селищний та міський голова, який є одноосібним представником відповідної територіальної громади, оскільки тільки ці посадові особи обираються цілою відповідною територіальною громадою відповідно до принципу «кращого з кращих»;

– керівники органів місцевого самоврядування - (посадові особи органів місцевого самоврядування) - голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів;

– відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

Статус посадових осіб органів місцевого самоврядування не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

**Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування.**

**Орган самоорганізації населення** (далі - ОСН) - представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища,

міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України "Про органи самоорганізації населення" від 11.07.2001 № 2625-III (<http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/2625-14#Text>).

Завдання, які вирішують ОСН:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.
- ОСН працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.
- ОСН створюється за територіальною ознакою. Територія, у межах якої діє ОСН, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:
  - сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;
  - вуличного, квартального комітету - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
  - комітету мікрорайону - в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;
  - будинкового комітету - в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;
  - комітету району в місті - в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.

Зазначений перелік ОСН є виключним, що дозволяє чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, що функціонують за галузевою ознакою і являють собою форму об'єднання жителів з метою покращання рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування, наприклад батьківські комітети в школах та дитячих садках.

Право на об'єднання органів місцевого самоврядування закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування [119], яка була підписана державами - членами Ради Європи. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16.04.2009 р. № 1275-VI (<http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/1275-17#Text>), **асоціації органів місцевого самоврядування** та їх добровільні об'єднання (далі - асоціації) - добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Асоціації створюються і діють на принципах: законності; добровільності; рівноправності членів; самоврядності; самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності; відкритості і публічності.

Асоціації створюються із всеукраїнським або місцевим статусом. Всеукраїнськими можуть бути визнані ті асоціації, що об'єднують більше ніж половину ОМС відповідних територіальних рівнів, а місцева асоціація може бути створена не менше ніж трьома ОМС.

Асоціації у своїй статутній діяльності не залежать від органів державної влади, не підзвітні їм і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом. Забороняється будь-яке втручання в статутну діяльність асоціацій та їх об'єднань з боку органів державної влади, їх посадових та службових осіб. Асоціації ОМС України тісно взаємодіють з органами державної влади, відстоюючи та захищаючи права місцевого самоврядування, добиваючись урахування своїх інтересів під час проведення державної політики в різних сферах суспільного життя. Вони беруть участь у розробці та під час реалізації державних програм розвитку місцевого самоврядування, у розробці та обговоренні проектів законів з питань



місцевого розвитку, у парламентських слуханнях.

Асоціація підлягає обов'язковій державній реєстрації, а сама реєстрація всеукраїнських асоціацій здійснюється Міністерством юстиції України, а місцевих – територіальними органами Міністерства за місцезнаходженням асоціації.

На виконання статутних завдань асоціація здійснює такі повноваження:

- об'єднує зусилля ОМС щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, вирішення спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

- розробляє та подає органам державної влади пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду в порядку, встановленому законом;

- надає методичну, правову та інформаційну допомогу ОМС у здійсненні ними своїх повноважень;

- сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;

- узагальнює та поширює досвід діяльності ОМС з питань соціально- економічного та культурного розвитку;

- сприяє ОМС у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

- засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;

- готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників;

- готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення;

- обстоює інтереси територіальних громад за зверненням ОМС, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань;

- здійснює інші повноваження

Всеукраїнська асоціація громад - <http://communities.org.ua/>

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” - <https://auc.org.ua/>

Українська асоціація районних та обласних рад - <http://uaror.org.ua/>

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад України» - <http://azzogu.org.ua/>

**Особливості місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях.**

Представницькими органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях є відповідно обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Закон про місцеве самоврядування закріплює лише перелік питань, які вирішуються цими радами виключно на сесіях. Окрему групу становлять повноваження районних і обласних рад, делеговані відповідним місцевим державним адміністраціям.

Згідно із Конституцією та Законом про місцеве самоврядування районні і обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише виконавчий апарат, який здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям..



Голова районної, обласної ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради.

Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер. До складу президії (колегії) ради входять голова ради, відповідно заступник голови районної чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Складання і схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з Бюджетним кодексом України.

Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

#### **2.1.1.4. Взаємозв'язок публічного управління та адміністрування**

Уперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. увів 28-й президент США Вудро Вільсон. Термін – публічне управління (англ. *public management*) використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: «Публічне управління - це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики».

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів – публічний та – управління. Поняття – «публічний» походить від латинського слова *publicus* - суспільний, народний. «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення: 1) Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2) Спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь.

Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін “публічне адміністрування” має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг

Як якісно нова форма, «публічне адміністрування» має унікальні властивості, а саме: транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість. Зробимо висновок, що публічне

адміністрування - це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

Публічне управління - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Публічне адміністрування - регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець).

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація - система публічних інституцій та їх діяльності. При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування

Публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму

Публічне адміністрування це різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку

Публічне адміністрування - це управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему в цілому шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів, методів і процедур, забезпечуючи таким чином рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямку

Публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.
2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.
3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що ефективність процесу публічного адміністрування залежить:

- від дієздатності системи публічної влади;
- стану суспільства;
- рівня та активності суспільної діяльності;
- оперативності та ефективності реагування на проблемні ситуації в країні

#### **Основні підходи до розуміння публічного адміністрування**

Є три глобальні підходи до публічного адміністрування, у яких головним є громадянин:

1. Ринково-ліберальний – сформульований на концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого публічного адміністрування, активного впровадження в діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними.

2. Ліберально-комунітаристський – розвивається в концепції політичних мереж. За такого підходу структурні взаємовідносини, що формуються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями і окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери.

3. Демократичного громадянства – характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партисипативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами. Крім того, висуваються нові вимоги до публічних адміністрацій та їх діяльності.

Отже, як показує практика, впровадження нових концепцій публічного адміністрування дало змогу країнам розвинутої демократії подолати відсутність інституційного поділу влади, власності та управління, корупцію. Тому є актуальним впровадження демократичних стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій у роботу вітчизняних органів влади. Воно стане запорукою утвердження в Україні верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян.

Також слід зауважити, що в межах кожного підходу особливим чином формується і сфера міждисциплінарного співробітництва, позначена своєрідними «тріадами»:

- 1) нова економіка – новий менеджмент – нове публічне адміністрування;
- 2) політика і політичні мережі – інституціональний аналіз – самоврядні мережеві структури та комунікаційний менеджмент;
- 3) теорія громадянського суспільства і демократії – соціальний менеджмент – принципи автономії та субсидіарності в сучасному управлінні.



### **Розподіл адміністративних процесів на функції управління.**

У державному управлінні функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, пов'язаний з місією – головною метою діяльності органу публічної влади. Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер та науковець А. Файоль. В основу запровадженої ним системи управління покладена адміністративна доктрина, що визначала сутність та призначення адміністративних функцій. А. Файоль виділяє п'ять основних функцій управління, які він називав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Виходячи з адміністративних принципів А. Файоля, американський дослідник Л. Гулик визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Акронім Гулика POSDCORB розшифровується як: планування, організація, комплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету.

Найбільш об'єктивною і методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою є цільова спрямованість функцій державного управління та характер виконуваних завдань. З цієї точки зору виділяють:

1) основні функції, що породжуються основними завданнями державного управління; вони спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Серед основних функцій слід виокремити такі: політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; економічні, які уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; соціальні, покликані реалізовувати державну соціальну політику; гуманітарні, спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури);

2) загальні функції, покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління, характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії. До загальних функцій можна віднести: стратегічне планування, функцію прийняття управлінських рішень, функцію організації діяльності, мотивацію, контроль;

3) допоміжні функції не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також дієздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів. До допоміжних (забезпечуючих) функцій можна віднести: управління персоналом, бюджетну функцію, юридично-судову функцію, діловодство, зв'язки з громадськістю [120].

### **Сучасні тенденції трансформації системи публічного адміністрування**

Глобалізаційні виклики сучасності та суспільні перетворення в Україні вимагають поглиблення та інтенсифікації процесів трансформації публічного управління в Україні на основі принципів демократичності, транспарентності, підзвітності на підконтрольності системи публічного управління громадянському суспільству.

У трансформаційних процесах вітчизняного публічного управління можливо прослідкувати певні тенденції та напрямки змін до європеїзації публічного управління, децентралізації влади, запровадження принципів демократичного врядування та нового

<sup>120</sup> Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 421–424.

публічного управління. У сучасних умовах державотворення головний акцент переноситься на створення ефективної системи публічного управління держави, яка б сприяла становленню України як правової європейської держави з високим рівнем життя населення, демократії, політичної та соціальної стабільності, розроблення оптимального механізму функціонування органів публічної влади, що ґрунтується на відповідності сучасним умовам розвитку ринкової економіки, демократичним перетворенням в суспільстві та взаємодії з громадськістю.

Приведення вітчизняної управлінської практики у відповідність із сучасними тенденціями світових трансформаційних процесів європейських держав дасть змогу одержати позитивний результат для функціонування публічного управління в Україні.

Основними передумовами трансформаційних процесів вітчизняної системи публічного управління виступають соціальні, економічні, політичні, ціннісні, ментальні зміни, а найважливішою передумовою, є становлення постіндустріальної інформаційно-комунікативної глобальної цивілізації.

Зміни, що відбуваються на сучасному етапі в системі публічного управління мають багатоаспектний, багатоплановий характер. Причинами цих змін виступають загальноосвітні, глобальні зміни, зміни в економічній теорії, технологіях, в приватному та публічному секторах.

Визначивши причини трансформаційних процесів у публічному управлінні можливо охарактеризувати сучасні тенденції розвитку публічного управління в Україні. Усі тенденції можна умовно об'єднати за виділеними складовими публічного управління. Вони виступають як найбільш важливі довгострокові тренди розвитку управління, тому можна виокремити наступні тенденції в публічного управлінні, а саме:

- тенденції до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні;
- тенденції до зміни об'єктів управління;
- зміна цілей публічного управління;
- тенденції до зміни управлінських зв'язків;
- зміна ціннісних орієнтацій у публічному управлінні;
- тенденції до зміни концепцій та теоретичних підходів до публічного управління;
- тенденції до європеїзації системи публічного управління;
- тенденції до використання новітніх технологій в управлінському процесі, електронного урядування та ін.

#### **Механізми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.**

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є визначеною та регламентованою законодавством діяльністю самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління на регіональному рівні. Нормативно-правове регулювання управлінських відносин на місцевому та регіональному рівнях все більше наближаються до системної моделі місцевого управління, в якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають єдину систему, при цьому наголос ставиться не на розмежуванні повноважень елементів системи, а на їх узгодженій діяльності.

Спільна діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування на регіональному та базовому рівнях повинна будуватися на принципах (див. рис.).



Рис. Принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Взаємодія вищезазначених органів може визначатися напрямками:

- розробка і реалізація довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів;
- вирішення певних питань, коли взаємна передача повноважень неможлива або не сталася через певні причини;
- координація зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону (соціальна допомога, зайнятість населення тощо);
- створення умов для структурної перебудови місцевого господарства;
- створення спільних державно-самоврядних організацій.

При здійсненні взаємодії між органами виконавчої влади та самоврядування можна виділити три основних види структурних зв'язків:

- координація – відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо);
- субординація – наявність відносної підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади (наприклад, право органів виконавчої влади надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на фінансовий контроль тощо);
- реординація – наявність в органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

Серед основних організаційних форм спільної діяльності органів влади слід виділити: засідання (організаційні та робочі); доповіді; спільні розробки проектів нормативно-правових документів; круглі столи, семінари, конференції та ін.

**Децентралізація** – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм.

За умови диференційованого підходу до децентралізації, розрізняють **два типи останньої**: демократичний і адміністративний (бюрократичний). *Децентралізація*

демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центр, уряду, а особами, обраними самим місцевим населенням. *Децентралізація адміністративна* (інститути намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють в межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча вищеназвані місцеві органи й призначаються центральним урядом. При відсутності використання елементів демократичної децентралізації цей тип означає по суті «не децентралізацію, а деконцентрацію влади» (М. Драгоманов).

Децентралізація влади **включає як політичну, так і адміністративну сторони**. Децентралізація може бути **територіальною** — переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути **функціональною** — шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів.

Децентралізації властиві спільні сутнісні ознаки, що водночас виступають її основоположними принципами:

- незалежність від форми державного устрою;
- чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування: невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів (“суверенітет народу”);
- подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління; самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави, законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального управління.

#### **Напрями інноватизації публічного управління та адміністрування.**

На сучасному етапі розвитку інноваційних технологій все більш зростає потреба у пошуку гнучких методів управління у сфері публічного управління. В умовах збільшення кількості і складності проєктів, підвищення вимог до їх результатів гнучкі підходи до управління проєктами стають необхідним інструментом для досягнення поставлених цілей. Тому використання Agile-філософії в практиці публічного управління допомагає поліпшити швидкість і якість розробки продуктів, дозволяє своєчасно реагувати на зміну стратегії або вимог зовнішнього середовища.

Відповідно до сучасного розуміння, agile (agile software development, від англ. agile – спритний, швидкий, динамічний) – це набір принципів і підходів, що спрямовують ресурси організації на швидке створення продуктів, потрібних клієнтам. **Agile-філософія** – підхід до управління проєктами і продуктами, орієнтований на динамічне формування вимог і забезпечення їх реалізації в результаті постійної взаємодії всередині самоорганізованих робочих груп, які складаються з фахівців різного профілю.

Сам по собі Agile – це скоріше набір ідей і принципів того, як потрібно реалізовувати проєкти. Вже на основі цих принципів і кращих практик були розроблені окремі гнучкі методи або, як їх іноді називають, **фрейм-ворки (frameworks)**: scrum, Kanban, Crystal тощо.

Зокрема, елементи scrum можуть бути використані задля ефективної організації процесу у сфері управління проєктами соціально-економічного розвитку територіальних громад: 1) орган управління територіальної громади можна вважати командою проєкту; 2) державу (громаду) – замовником; 3) обов’язки представника замовника та scrum-майстра може взяти на себе так званий офіс управління проєктами або проєктний офіс – контрольно-координаційний орган (структурний підрозділ агенції регіонального розвитку), який визначає та розвиває бізнес-процеси, що пов’язані з проєктним менеджментом [121].

---

<sup>121</sup> Комарова К. Agile-філософія як інструмент використання гнучких підходів в публічному управлінні. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, спецвипуск 1. С. 68–71. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1047915.pdf>.



На сучасному регіональному рівні використовуються такі технології випереджаючого управління як регіональне прогнозування, стратегічне планування регіонального розвитку, а також регіональний форсайт (передбачення). Зокрема, **технологія форсайту** [122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133] відрізняється від унормованого державою регіонального прогнозування більшою свободою дій та вибором актуальних проблем на вимогу суспільства. Загальним підходом до формування методик форсайт-досліджень є виділення таких його фаз: передфорсайт (опис сьогоденного стану регіону; визначення цілей і логічних обґрунтувань форсайту; вибір ключових сфер для аналізу); власне форсайт (визначення методології збору даних, збір даних, обробка, формалізація, визначення продукції та результатів форсайту, підготовка висновків); поширення результатів (обговорення, впровадження, оцінювання результатів).

Логічною частиною загальної концепції реформи публічного управління є залучення приватного сектора до надання державних послуг. Аутсорсинг (англ. *outsourcing*, *out* – зовнішній, *source* – джерело, ресурс) перекладається як “запозичення ресурсів ззовні”, залучення зовнішніх ресурсів для виконання певних функцій. **Аутсорсинг у публічному управлінні** означає передачу органами публічної влади допоміжних функцій та дій приватним структурам з метою підвищення ефективності виконання цих функцій та дій. Головною перевагою залучення приватного сектора до надання послуг є підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження елементів ринкової конкуренції у процес забезпечення населення державними послугами.

Окреслений Україною курс на розбудову «цифрового» суспільства надає можливість ефективно взаємодіяти з органами публічної влади за допомогою електронних пристроїв. Однією з найбільш поширених технологій соціальних комунікацій став краудсорсинг [134, 135;

---

<sup>122</sup> Квітка С.А. Форсайт в публічному управлінні: методи і перспективи реалізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 8. С. 56–70. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2018\\_6\\_8\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_8_9).

<sup>123</sup> Квітка С.А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 5–15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2016\\_8\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_3).

<sup>124</sup> Квітка С.А. Інноваційні механізми в публічному управлінні: форсайт. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 4. С. 5–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2019\\_7\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_4_3).

<sup>125</sup> Бал М. Теоретичні засади запровадження форсайту в систему стратегічного управління публічною безпекою України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 3 (9). С. 87–101. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/190>.

<sup>126</sup> Цедік М.Г. Визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 94–100. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/613/596>.

<sup>127</sup> Кривцова М.С. Використання форсайт-технології у стратегічному прогнозуванні розвитку людського потенціалу регіону. *Вісник соціально-економічних досліджень*. Одеса, 2020. № 2 (73). С. 47–60. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/12473>.

<sup>128</sup> Решетняк О.І. Форсайт-методи в управлінні науково-технологічним розвитком. *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7492>.

<sup>129</sup> Кірнос І.О. Форсайт як інструмент державного стратегічного планування. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 31–37. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek\\_2013\\_6\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_6_9).

<sup>130</sup> Мельник Ю.М. Застосування форсайт-технології у розвитку промисловості національної економіки. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 37. С. 210–219. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bzes\\_2019\\_37\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bzes_2019_37_40).

<sup>131</sup> Рибінцев В.О., Клопов І.О. Форсайт як технологія реалізації стратегії розвитку економіки. *Інтелект XXI*. 2017. № 3. С. 87–94. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/int\\_XXI\\_2017\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2017_3_14).

<sup>132</sup> Рогачевський О.П. Застосування методології форсайт у стратегічному розвитку національної галузі охорони здоров'я. *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова*. 2020. Т. 25. Вип. 6 (85). С. 75–79. URL: [http://www.visnyk-onu.od.ua/journal/2020\\_25\\_6/16.pdf](http://www.visnyk-onu.od.ua/journal/2020_25_6/16.pdf).

<sup>133</sup> Глущенко О.В. Застосування акселератору сталого розвитку у форсайті національного добробуту України. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2018. № 1. С. 391–405. URL: [https://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2018\\_1\\_391\\_405.pdf](https://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2018_1_391_405.pdf).

<sup>134</sup> Ганущин С.Н. Теоретико-методологічні аспекти застосування краудсорсингу та краудфандингу в практиці публічного адміністрування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 81–90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_43\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_12).

<sup>135</sup> Ковбасюк Ю.В. Краудсорсинг як інструмент публічної влади. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 349–357. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape\\_2016\\_4\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_4_43).



<sup>136]</sup>. В основу краудсорсингу (від англ. crowd – «натовп» і sourcing – «підбір ресурсів») покладено принцип взаємодії з необмеженим колом осіб (на підставі публічної оферти) за допомогою Інтернет-технологій, з метою використання ресурсів широкого загалу для виконання специфічних завдань.

**Краудсорсингова технологія у публічному управлінні** – це соціальна платформа, яка реалізується з використанням соціальних медіа для побудови і відображення соціальних мереж і соціальних зв'язків між людьми. Це технологія віртуальної соціальної взаємодії органів публічного управління та споживачів державних владних послуг (бізнесу, населення, окремих осіб), яка забезпечує останнім можливість брати участь у процесі прийняття державних управлінських рішень, що стосуються їх життєдіяльності, на стадіях опрацювання, прийняття та реалізації.

Особливостями застосування краудсорсингу в публічному управлінні є: некомерційний характер реалізованих проєктів; націленість на розв'язання соціальних проблем; спрямованість на подолання економічних, соціально-політичних і культурних обмежень доступу до соціальних знань; формування умов для відтворення інтелектуального і соціального капіталу суспільства. Технологія краудсорсингу дозволить органам влади створити позитивний політичний імідж, банк інноваційних проєктів, команду громадських експертів, підвищить ефективність використання бюджетних коштів.

**Публічний аудит** [<sup>137</sup>; <sup>138</sup>; <sup>139</sup>; <sup>140</sup>; <sup>141</sup>] – це визначення незалежних експертних та аналітичних оцінок, що визначають ефективність та результативність діяльності органів публічної влади щодо питань дотримання та розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що здійснюються відокремленим незалежним органом на всіх рівнях публічного управління на замовлення суспільства чи безпосередньо за його участю. Місією публічного аудиту є інформування суспільства про результати незалежного професійного оцінювання діяльності органів публічної влади та вироблення рекомендацій щодо модернізації публічного управління та фінансового контролю. Метою публічного аудиту є підвищення прозорості, ефективності та результативності управлінських рішень у публічній сфері, відповідальності та підзвітності органів публічної влади суспільству.

Більш детально розглянуті вище та деякі інші інноваційні технології публічного управління та адміністрування описуються у працях [<sup>142</sup>; <sup>143</sup>; <sup>144</sup>; <sup>145</sup>; <sup>146</sup>; <sup>147</sup>].

---

<sup>136</sup> Кравцов О. Використання краудсорсингу в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4. С. 15–23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_4_4).

<sup>137</sup> Бакуменко В.Д., Красноручий О.О., Шабінський О.В., Подольська О.В., Смігунова О.В. Технології публічного адміністрування та контроль в публічному управлінні: навчальний посібник. Харків: Смуґаста типографія, 2018. 380 с.

<sup>138</sup> Долбнева Д.В. Дослідження сутності та необхідності публічного аудиту як вектора модернізації державного управління та фінансового контролю в Україні. *Технологический аудит и резервы производства*. 2017. № 1 (4). С. 49–54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv\\_2017\\_1%284%29\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv_2017_1%284%29_10).

<sup>139</sup> Євсюкова О.В. Система публічного аудиту сервісизації діяльності органів публічної влади у межах суб'єктно-орієнтованого підходу за умов деліберативної демократії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 92–97. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/13\\_2018/20.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/13_2018/20.pdf).

<sup>140</sup> Оболенський О.Ю., Обушна Н.І. Аудит, контроль і моніторинг у системі публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 41. С. 115–124. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2014\\_41\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_41_14).

<sup>141</sup> Обушна Н.І. Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 41–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2015\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2015_1_8).

<sup>142</sup> Адміністративний менеджмент: конспект лекцій / В.В. Стільник, Н.Є. Зінґаєва. Миколаїв: МНАУ, 2019. 102 с.

<sup>143</sup> Биркович Т.І., Биркович В.І., Кабанець О.С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1488>.

<sup>144</sup> Кондрашов О.М., Іванова Т.В., Дацій О.І., Драган І.О., Жовнірчик Я.Ф. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: навчальний посібник. Київ: ДКС центр, 2013. 365 с.

<sup>145</sup> Корнієцький О.В., Орел А.М. Методологічні аспекти сучасних технологій публічного адміністрування: інноваційні інструменти. *Галицький економічний вісник*. 2016. № 2. С. 45–51. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev\\_2016\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2016_2_8).

<sup>146</sup> Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / А.О. Азарова, Л.М. Ткачук, Л.О. Нікіфорова та ін. Вінниця: ВНТУ, 2019. 181 с.

### 2.1.1.5. Форми участі громадськості у публічному управлінні

На національному, регіональному та місцевому рівнях особа активно використовує механізми громадської участі та взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, що відповідають демократичним стандартам, зокрема: публічні консультації, референдуми, загальні збори (конференції) жителів за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення, у тому числі електронні петиції, громадський бюджет, діяльність консультативно-дорадчих органів тощо.

Органи державної влади, територіальні громади, їх посадові особи активно застосовують та сприяють застосуванню різних форм громадської участі, що дає змогу залучати громадян, інститути громадянського суспільства, членів територіальних громад до формування та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення.

Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування є прозорою внаслідок забезпечення доступу до публічної інформації, у тому числі за допомогою офіційних веб сайтів таких органів.

Правом і можливістю брати участь у вирішенні питань місцевого значення наділені всі громадяни України, що проживають на території відповідної територіальної громади, включаючи тих, хто проживає тимчасово та без реєстрації (крім участі у місцевих виборах і місцевих референдумах).

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звертатись до органів державної влади з пропозиціями, які можуть бути усними (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовими, надісланим поштою або переданими громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Відповідно пропозицією є звернення громадян, у якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Статтею 23-1 Закону України "Про звернення громадян" передбачено можливість подання електронної петиції. Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Згідно Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 із метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами та надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів гарантується проведення з ними консультацій. Їх можна проводити з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.

---

<sup>147</sup> Якобчук В.П., Тищенко С.В., Пугачова Н.С. Інноваційні підходи до публічного управління в контексті інтелектуалізації суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 83–87. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/6\\_2018/20.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2018/20.pdf).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;

стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;

передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

визначають порядок надання адміністративних послуг;

стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. Електронні консультації з громадськістю повинні проводитися у підрубриці "Електронні консультації з громадськістю" рубрики "Консультації з громадськістю" офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Для проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік). також використовується урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада". Строк проведення таких консультацій визначається розробником проекту акту і повинен становити не менш як 15 календарних днів

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій та текст проекту акта, винесеного на обговорення.

Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення

подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на пошту та електронну адресу, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення. Під час проведення заходів з публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження. Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття ним остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Інформація щодо організації та проведенням консультацій з громадськістю оприлюднюється у спеціально створеній рубриці "Консультації з громадськістю" офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Також орган виконавчої влади щороку складає орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами та результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. При складанні такого плану враховують пропозиції громадської ради, утвореної при відповідному органі виконавчої влади (міністерстві, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях).

Організацію і проведення консультацій для узгодження положення розробленого проекту нормативно-правового акта або підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя також забезпечує орган виконавчої влади,

Окремою формою участі громадян у публічному управлінні є громадська рада, яка створюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.

Її основними завданнями є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики.

Відповідно до покладених на неї завдань рада: 1) готує та подає органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; 2) готує та подає органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін; 3) готує та подає органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу; 4) проводить громадський моніторинг за врахуванням

органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 5) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подає в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом; 6) збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 7) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР визначає формами участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування: місцеві референдуми (ст. 7); загальні збори громадян (ст. 8); місцеві ініціативи (ст. 9); громадські слухання (ст. 13); органи самоорганізації населення (ст. 14). Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сесія як представницький орган місцевого самоврядування, уповноважений прийняти статут територіальної громади у якому можуть визначатися форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні).

Система органів, які реалізують національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства

Згідно Указу Президента №487/2021 від 27.09 2021 року «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки» до системи органів, уповноважених її реалізовувати включені: Кабінет Міністрів України, обласну та Київську міську державну адміністрації

Кабінет Міністрів України уповноважили:

1) розробити та затвердити трирічний план заходів з реалізації Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;

2) підготувати та оприлюднити щоквартальні та щорічні звіти про виконання планів заходів з реалізації Стратегії;

3) створити ефективні механізми фінансової підтримки реалізації Стратегії;

4) визначити механізми для належної координації та моніторингу реалізації Стратегії шляхом створення координаційного органу із залученням до його складу на паритетних засадах представників органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, наукових установ, експертів.

Обласні та Київська міська державна адміністрації уповноважені:

1) створити сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства на регіональному та місцевому рівнях;

2) забезпечити роботу регіональних координаційних рад з питань сприяння розвитку громадянського суспільства та залучати до їх складу представників відповідної місцевої державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, та на паритетних засадах – представників інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, наукових установ, експертів;

3) розробка та затвердження у тримісячний строк регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства участю представників регіональних координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, наукових установ, експертів, органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

4) розробка і затвердження планів заходів з їх реалізації регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства

**Сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства**

Із 2017 року згідно постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» інститутами громадянського суспільства визначені громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх

об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України. На сьогодні такі інститути працюють у більшості суспільних сфер: у сфері захисту прав людини та громадянина, представлення інтересів різних груп громадян, надання соціальних та інших послуг, провадження благодійної та волонтерської діяльності, реалізації освітніх і культурних проєктів, захисту довкілля, проведення аналізу реалізації державної політики, моніторингу діяльності органів влади, провадження антикорупційної діяльності та інших.

Правові засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства закладені у Конституції України, законах України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про місцеве самоврядування в Україні", а також законах України, що визначають правовий статус та засади діяльності інститутів громадянського суспільства, а саме у законах України "Про громадські об'єднання", "Про благодійну діяльність та благодійні організації", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про органи самоорганізації населення" та інших.

Окремі завдання, пов'язані з розвитком громадянського суспільства, відображені у тому числі в Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України 24 березня 2021 року № 119, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р.

З метою створення сприятливих умов для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування Указом Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021 затверджено "Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки" [148], яка, зокрема, визначає такі завдання:

створення правових, регуляторних та економічних умов для участі інститутів громадянського суспільства у наданні за бюджетні кошти суспільно значущих послуг (соціальних, реабілітаційних, послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, довкілля, громадського порядку та інших), у тому числі шляхом:

невключення вартості соціальних послуг, наданих та отриманих особами, включеними до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг, до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку на доходи фізичних осіб - отримувачів соціальних послуг;

прозоре визначення критеріїв конкурсного відбору інститутів громадянського суспільства як виконавців державних, регіональних і місцевих програм (у тому числі цільових) та одержувачів бюджетних коштів у рамках таких програм;

розвиток соціального підприємництва шляхом:

- створення сприятливих умов для розвитку соціального підприємництва як медіатора розв'язання суспільних проблем;

- поширення моделі та кращих практик соціального підприємництва на соціокультурну сферу з метою підвищення її життєздатності;

- сприяння просуванню та заохоченню соціальних змін і позитивних моделей поведінки шляхом розширення мікрофінансових стимулів для соціального підприємництва;

- створення гнучких та ефективних податкових умов для ведення соціального підприємництва;

сприяння розвитку благодійної діяльності, зокрема, шляхом перегляду розміру неоподаткованої податком на доходи фізичних осіб благодійної допомоги, яка надається

---

<sup>148</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/487/2021#Text>

інститутами громадянського суспільства, що мають статус неприбуткових, на користь осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначених Законом України "Про соціальні послуги".

Законодавство України не дає визначення соціального підприємства і не містить жодних конкретних нормативних актів, що регулюють діяльність таких підприємств. Хоча діяльність підприємств громадських організацій осіб з інвалідністю (які можна віднести до соціальних) регулюється додатково. Зокрема, для них законодавством передбачені певні податкові пільги в Статті 14-1 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Такі підприємства мають отримати дозвіл на використання податкових пільг. Для отримання дозволу підприємство має відповідати таким критеріям:

середня кількість людей з інвалідністю, які працювали на підприємстві протягом попереднього звітного (податкового) періоду (зазвичай календарний квартал), має становити не менше 50% від кількості штатних працівників;

заробітна плата осіб з інвалідністю, які працюють на підприємстві, повинна становити не менше 25% від загального фонду заробітної плати;

величина витрат переробних підприємств (механічна обробка та інші види діяльності) на сировину, комплектуючі, деталі та інші придбані товари (послуги), що використовуються для виробництва товарів (послуг), має становити не менше 8% ціни продажу таких товарів (послуг);

середньомісячна заробітна плата працівників з інвалідністю в еквіваленті повного робочого дня повинна бути не меншою за мінімальну заробітну плату.

У січні 2019 року ухвалено новий Закон «Про соціальні послуги», який розглядає недержавні організації як постачальників соціальних послуг (Стаття 14). Цей закон набуває чинності з 1 січня 2020 року. Закон передбачає механізм, що дозволяє громадським організаціям отримувати доступ до сфери надання соціальних послуг. Він визначає критерії, за якими НДО може бути визнана як постачальник послуг (стаття 16). Цей сегмент закону відкриває можливості для НДО щодо надання соціальних послуг. Закон також визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг щодо профілактики, подолання складних життєвих обставин та мінімізації їхніх наслідків для осіб, які в них перебувають. До основних форм організації бізнесу для соціальних підприємств в Україні належать: фізична особа-підприємець, громадська організація, громадська спілка, благодійна організація, приватне підприємство, приватна організація, товариство з обмеженою відповідальністю. Така співпраця є взаємовигідною. НДО отримують джерело фінансування для досягнення своїх статутних цілей. Водночас індивідуальні підприємці можуть отримувати гранти для розвитку підприємницької діяльності, яких вони не могли отримати без співпраці з НДО. Підприємство працює для отримання економічного результату – прибутку, тоді як НДО працює на досягнення соціальних цілей.

### **Система органів які реалізують національну стратегію розвитку громадянського суспільства (перелік і функції)**

Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки (<https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>).

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо.

Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході "жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства" та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності.

Реалізація Стратегії здійснюється органами державної влади у партнерстві з інститутами громадянського суспільства, міжнародними організаціями, іншими заінтересованими установами, організаціями.

З метою виконання завдань Стратегії на національному рівні Кабінет Міністрів України затверджує трирічні плани заходів з реалізації Стратегії, які розробляються Секретаріатом Кабінету Міністрів спільно з органами виконавчої влади і за участю представників громадськості. Плани заходів передбачають етапи та індикатори виконання завдань, а також залучення до їх реалізації інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, інших заінтересованих установ, організацій. Для забезпечення безперервності реалізації Стратегії трирічні плани повинні затверджуватися до кінця третього року реалізації поточного плану.

На регіональному рівні для виконання завдань, визначених Стратегією, затверджуються в установленому порядку регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями затверджуються плани заходів з реалізації відповідних програм, розроблені за участю представників інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, інших заінтересованих установ і організацій. Плани заходів передбачають залучення до виконання завдань інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, інших заінтересованих установ, організацій.

Органи виконавчої влади сприяють залученню до реалізації Стратегії органів місцевого самоврядування. Із власної ініціативи районні, міські, сільські, селищні ради можуть затверджувати відповідні програми сприяння розвитку громадянського суспільства.

Для організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства органи виконавчої влади визначають відповідні підрозділи або відповідальних осіб. Секретаріат Кабінету Міністрів надає методичну допомогу органам виконавчої влади з питань реалізації Стратегії, взаємодії з інститутами громадянського суспільства, сприяє поширенню кращих практик провадження такої діяльності.

Кабінет Міністрів України визначає механізми моніторингу та координації діяльності з реалізації Стратегії, серед яких може бути утворення координаційного органу із залученням на паритетних засадах інститутів громадянського суспільства, вжиття інших заходів.

Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями забезпечується діяльність регіональних координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства.

З метою обговорення стану реалізації Стратегії, актуальних питань у відповідній сфері щороку проводяться національний та регіональні форуми громадянського суспільства.

Органи виконавчої влади забезпечують інформування громадськості про реалізацію Стратегії на офіційних вебсайтах, в соціальних мережах тощо. Інформація про стан реалізації Стратегії також розміщується на онлайн-платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства.

**Стимулювання лідерів громадської думки, мотивація населення до участі в державних справах, формування відповідальної поведінки населення**

Розвиток громадянського суспільства тісно пов'язаний з можливістю громадян впливати на прийняття державних рішень, а також реалізовувати право на участь у місцевому самоврядуванні.

З цією метою законодавством України передбачені вибори і референдуми, загальні збори (конференції) за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи,



електронні петиції, консультації з громадськістю, громадська експертиза, участь громадян та інститутів громадянського суспільства у роботі консультативно-дорадчих органів та органів самоорганізації населення тощо.

Проте далеко не всіма такими механізмами можуть результативно скористатися суб'єкти, наділені відповідними правами. Органами державної влади, органами місцевого самоврядування не забезпечено створення необхідних правових та організаційних умов для використання механізмів громадської участі. До того ж з'являються нові механізми громадської участі, які потребують належного врегулювання. Як результат – участь громадян та інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення не має системного характеру.

Існує потреба активізації діяльності державних та недержавних суб'єктів, спрямованої на підвищення рівня та якості залучення громадськості до ухвалення та реалізації рішень з урахуванням можливостей та потреб різних груп. Це повинно передбачати як належне нормативно-правове регулювання, так і заходи з розвитку відповідних компетенцій і навичок представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Тому стратегічними завданнями у цій сфері є:

- унормування стандартів та загального порядку проведення органами державної влади, органами місцевого самоврядування публічних консультацій на всіх етапах формування та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення;

- аналіз практики функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та подальше удосконалення засад їх діяльності, зокрема в частині процедури обрання складу громадських рад, посилення їх експертних функцій та залучення до формування і реалізації державної політики;

- законодавче врегулювання засад здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, порядок його організації та проведення;

- врегулювання на законодавчому рівні правових гарантій та механізмів реалізації свободи мирних зібрань;

- розвиток місцевої демократії та посилення гарантій участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, шляхом:

- розширення кола осіб, які можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення через інструменти місцевої демократії;

- законодавчого закріплення обов'язку щодо прийняття міськими, селищними і сільськими радами статутів (змін до статутів) територіальних громад, визначення орієнтовної структури статуту територіальної громади та основного переліку питань, що повинні ним регулюватися;

- врегулювання порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) та врахування їх рішень;

- удосконалення законодавчого регулювання місцевих ініціатив; закріплення права членів територіальної громади подавати місцеві ініціативи на розгляд ради або її виконавчого органу шляхом збору підписів жителів на їх підтримку; встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування розглядати місцеві ініціативи на найближчих своїх засіданнях за участю ініціаторів та приймати за результатами рішення;

- удосконалення законодавчого регулювання громадських слухань, зокрема визначення переліку питань, щодо яких громадські слухання проводяться обов'язково; встановлення, що громадські слухання можуть проводитися як на території територіальної громади, так і в окремих її частинах;

- закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування створювати консультативно-дорадчі органи, а також права інститутів громадянського суспільства на проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів рад та обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти її проведенню;

- забезпечення доступу членів територіальних громад до засідань

колегіальних органів місцевого самоврядування та постійних комісій місцевих рад;

- удосконалення правового регулювання порядку публічного звітування депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, встановлення чітких строків такого звітування, оприлюднення відповідних звітів;

- посилення прозорості і публічності розроблення місцевих бюджетів, у тому числі обов'язкове затвердження бюджетних регламентів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні, проведення бюджетних слухань перед прийняттям місцевих бюджетів та за результатами їх виконання, впровадження гендерно орієнтованого бюджетування;

- удосконалення з урахуванням розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та принципів безбар'єрності законодавчого регулювання порядку та способів подання звернень, у тому числі юридичними особами, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також розгляду таких звернень, відповідальності за їх неналежний розгляд та зловживання правом на звернення;

- удосконалення правового регулювання процедури подання та розгляду електронних петицій, що набрали необхідну кількість підписів, у тому числі передбачення їх розгляду на засіданнях органів місцевого самоврядування з наданням слова ініціатору петиції або його уповноваженому представнику;

- удосконалення законодавчого регулювання та впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення механізмів місцевої демократії та доступних форматів для осіб з інвалідністю;

- удосконалення законодавства щодо регулювання механізму проведення громадської антидискримінаційної експертизи;

- сприяння забезпеченню процедур безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в умовах особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей;

- удосконалення доступу до публічної інформації, зокрема, в частині:

- – посилення державного контролю у відповідній сфері, відповідальності належних розпорядників інформації;

- – розширення переліку публічної інформації, яка підлягає оприлюдненню розпорядниками такої інформації, у тому числі передбачення оприлюднення повних звітів контролюючих органів;

- – закріплення обов'язку органів державної влади, органів місцевого самоврядування мати офіційний вебсайт з уніфікацією базових технічних вимог до такого вебсайту, включаючи базові функції щодо взаємодії з громадськістю;

- – забезпечення безбар'єрності для врахування потреб різних груп населення, у тому числі осіб з інвалідністю, під час організації доступу до публічної інформації, у тому числі оприлюднення інформації та проведення відкритих засідань розпорядників інформації;

- – унормування питання щодо безоплатного надання наявних електронних копій електронних документів на запити на інформацію;

- удосконалення механізму Всеукраїнського громадського бюджету, зокрема в частині процедури і критеріїв відбору проектів, а також проведення активної інформаційної кампанії для його популяризації;

- упровадження в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування інструментів діалогу як підходу до вирішення чутливих питань, розв'язання конфліктів тощо;

- упровадження онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, що забезпечуватиме, зокрема, доступ до механізмів електронних консультацій з громадськістю та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади;

- реалізація проектів і програм, спрямованих на підвищення спроможності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян та інститутів громадянського суспільства використовувати інструменти громадської участі;

- удосконалення механізмів і процедур залучення інститутів громадянського

суспільства та суб'єктів господарювання до процесу розроблення регуляторних актів;

– залучення представників громадських об'єднань осіб з інвалідністю до прийняття рішень на всіх етапах розробки та впровадження політики;

– вивчення та поширення кращих вітчизняних та зарубіжних практик громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення.

### **Міжсекторальна взаємодія (роль громадського сектору, партнерство)**

В останні майже три десятиліття в Україні поступово сформувалися три сектори, характерні для будь-якого демократичного суспільства: державний, комерційний та некомерційний, кожен з яких виступає як окрема сфера та певна підсистема суспільства, має свою місію, сфери діяльності, технології функціонування, організаційні структури, системи управління, ресурсну та нормативну бази.

“Перший, або державний сектор” в особі органів публічної влади (The Public Sector or Government Sector) – політична підсистема суспільства, що охоплює владні та політико-управлінські відносини, організації, майно яких перебуває в державній чи комунальній власності.

“Другий, або комерційний (бізнес) сектор” (The Private Sector or Businesses) – економічна підсистема суспільства, що охоплює ринкові відносини, бізнес-організації та підприємства, які декларують одержання прибутку як основну мету своєї діяльності й майно яких не перебуває в державній чи комунальній власності.

“Третій, або некомерційний сектор” (The Third Sector) – громадянське суспільство, що охоплює соціальні відносини, недержавні, неприбуткові, некомерційні (НКО) громадські організації та асоціації, переважно в невиробничих сферах (освіта, культура, наука, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія та ін.), сфера громадської активності та самоорганізації.

Володіючи певними ресурсами для вирішення суспільних проблем, влада, бізнес і НКО, взаємодіючи одне з одним, здатні розвивати і гармонізувати суспільні відносини в країні.

Керуючою підсистемою суспільства, його засобом організації є держава. Як суб'єкт управління держава реалізує свої функції через законодавчі, виконавчі, судові органи влади та органи місцевого самоврядування. За допомогою норм права держава спрямовує й організовує спільну діяльність людей і соціальних груп, захищаючи права та інтереси громадян і орієнтуючись на задоволення насамперед суспільних, а не індивідуальних або групових інтересів, які існують у суспільстві.

Найбільш активно роль держави виявляється у функції, яка має компенсаторний характер: держава бере на себе всі завдання, які стоять перед суспільством, але які воно не може виконати самостійно (наприклад гармонізацію інтересів населення і бізнесу).

Невід'ємними функціями держави виступають: установлення норм і правил, гарантування їх дотримання, забезпечення безпеки суспільства (включаючи обороноздатність, підтримання стійкості природного і технологічного середовища), стратегічне планування та організація соціальної допомоги тощо. Бізнес є сферою, у якій здійснюється виробництво різноманітних товарів, продуктів і послуг, необхідних для сталого розвитку суспільства та задоволення різноманітних потреб усіх його членів. Це система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку для його розподілу в інтересах учасників-засновників. Слід зазначити, що в тріаді “влада – бізнес – громадянське суспільство” чільну роль відіграє громадянське суспільство як складна соціальна система, основним елементом якої є люди з безліччю їх відносин і взаємодій. Сектор, що називають “некомерційним”, “неурядовим”, “добровольчим”, “громадянським суспільством”, “третім” або “незалежним”, поєднує в собі безліч різних типів організацій: громадські рухи й політичні об'єднання, молодіжні спілки та правозахисні організації, клуби за інтересами й професійні організації, екологічні організації та сімейні консультації, спортивні клуби та центри професійної підготовки тощо. Це не проста сукупність громадських організацій і політичних партій, а певна система сталих принципів, традицій і нормативно-правових засад самоорганізації

людей громадянського суспільства

Саме громадянське суспільство має вирішувати завдання створення умов для ефективного спільного функціонування і розвитку держави і бізнесу в інтересах суспільства, тобто для досягнення головної мети його розвитку. А для цього необхідно, щоб суспільство, з одного боку, формувало цільові орієнтири розвитку держави та бізнесу, а з другого – здійснювало безперервний жорсткий контроль за діяльністю як державних органів влади, органів місцевого самоврядування, так і за діяльністю бізнес-структур. Очевидно, що ні бізнес, ні публічні органи влади самостійно навряд чи зможуть раціонально вирішити це завдання.

Основною умовою здійснення ефективного управління суспільними процесами є встановлення комунікативної взаємодії влади та суспільства на основі формування конструктивних міжсекторальних відносин, взаєморозуміння між громадянським суспільством, бізнесом та державою. Поняття “міжсекторальні відносини” – особливий вид взаємин між органами публічної влади, бізнес-структурами та некомерційними організаціями, в які вони вступають для ефективного вирішення суспільних (соціально-економічних, політичних, культурних) проблем і досягнення цілей стабільного суспільного розвитку. Конструктивні міжсекторальні відносини, побудовані на принципах співпраці, найвищим проявом якої є партнерство, уможливають вибудовування ефективних механізмів взаємодії суспільства, бізнесу і влади, спрямованих на об’єднання їх зусиль та забезпечення врахування інтересів кожного у виробленні та реалізації публічної політики в соціальній, економічній та інших сферах суспільства.

За таких умов міжсекторальні відносини виступають основою публічного управління соціально-економічними та суспільно-політичними процесами на всіх рівнях влади. Це школа, яка вчить партнерів вмінню домовлятися, бути соціально відповідальними учасниками діалогового процесу, яка формує паростки нової культури взаємовідносин у державі на шляху побудови громадянського суспільства. Систему партнерських міжсекторальних відносин утворюють сукупність суб’єктів, засобів, форм і механізмів взаємодії, орієнтованих на досягнення намічених цілей і результатів. Найважливішими акторами міжсекторальної взаємодії є органи публічної влади, бізнес-структури та некомерційні організації, у тому числі професійні спілки, різні громадські об’єднання, які виступають як рівноправні сторони.

## **2.1.2. Технології прийняття управлінських рішень**

### **2.1.2.1 Основи прийняття управлінських рішень**

**Прийняття рішень** – це безпосередня функція керівника будь-якого рівня, в його підготовці беруть участь співробітники даної і суміжних організацій. *Прийняття рішень в організації* – це:

- свідома і цілеспрямована діяльність, що здійснюється людиною;
- поведінка, що ґрунтується на фактах та ціннісних орієнтирах;
- процес взаємодії членів організації;
- вибір альтернативи в конкретних умовах;
- частина загального процесу управління;
- неминуча частина повсякденної роботи менеджера;
- важливий елемент для виконання інших функцій управління.

**Поняття “прийняття рішення”** можна трактувати як у широкому, так і у вузькому сенсі.

*У вузькому сенсі* – це заключний акт діяльності з виявлення, аналізу різних варіантів рішення, що спрямований на вибір і затвердження кращого варіанту рішення.

*У широкому* – це процес, що протікає у часі та здійснюється у декілька етапів. Іншими словами – це сукупність всіх етапів і стадій з підготовки (вироблення) рішення, включаючи заключний етап безпосереднього прийняття рішення.

*Основні вимоги до управлінських рішень:*

- обґрунтованості;

- своєчасності;
- повноти змісту;
- повноважності (владності);
- узгодженості з раніше прийнятими рішеннями;
- адресності;
- правомірності;
- конкретності.

Менеджер розглядається як спеціаліст з управління, який розробляє плани, визначає що і коли робити, як і хто буде виконувати намічене, розробляє робочі процедури (технології) стосовно всіх стадій управлінського циклу, здійснює контроль.

Управлінське рішення в органах публічного управління має ієрархічну структуру, у якій склалися три рівні управління:

- стратегічний, на якому приймаються рішення, що визначають життєдіяльність держави на багато років;
- функціональний, на якому виробляються стратегії розвитку галузей виробництва тощо, об'єднані стратегією управління державою. На цьому рівні приймаються рішення, що відповідають основам ідеології стратегічного розвитку держави;
- тактичний, на якому щоденно реалізуються рішення, прийняті на стратегічному рівні. На цьому рівні приймаються рішення, безпосередньо пов'язані з управлінням регіонами.

Державно-управлінські рішення – це “всі управлінські рішення, що їх приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня”.

Наслідки державно-управлінських рішень зачіпають інтереси та впливають на життя широких верств населення, великих спільнот, на суспільство в цілому. Тому помилки під час їхнього опрацювання можуть спричинити значні моральні та матеріальні витрати.

У загальному вигляді змістом діяльності менеджера є **процес реалізації функцій:**

- планування,
- організації,
- координації,
- мотивації і
- контролю.

Кожен керівник під впливом факторів зовнішнього середовища, в умовах наявного ресурсного потенціалу виконує визначені функції, які спрямовані на реалізацію цілей організації.

*У системі публічного управління рішення виконують низку функцій:*

- 1) спрямовуючу (визначає цілі та завдання функціонування системи управління);
- 2) забезпечувальну (визначає шляхи і способи, сили та засоби гарантування виконання даного рішення і дозволяє системі управління функціонувати в певному напрямку та заданому режимі);
- 3) координаційну (встановлює порядок узгодження діяльності системоутворювальних структурних елементів – службовців, підрозділів організацій – визначає нормативно-правовий режим цієї діяльності);
- 4) стимулюючу (визначає такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників під час виконання конкретних службових завдань) [149; 150].

<sup>149</sup> Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. с. 200.

<sup>150</sup> Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

### Моделі прийняття управлінських рішень.

Моделі прийняття управлінських рішень	Ключові поняття	Основні характеристики	Сфери застосування
Класична модель	Раціональність	Суб'єкт прийняття рішення має: -повну вихідну інформацію для прийняття управлінського рішення; -повну інформацію про всі можливості альтернативи, ймовірності їх настання та їх наслідки; -раціональну систему упорядкування переваг за ступенем їх важливості; -прагнення максимізувати кінцевий результат	Прийняття формалізованих рішень в умовах невизначеності
Поведінкова модель	Обмежена раціональність або досягнення задоволеності	Суб'єкт прийняття рішення не має: -повної вихідної інформації для прийняття управлінського рішення; -повної інформації про всі можливі альтернативи, ймовірності їх настання та їх наслідки; -здатності або можливості передбачати наслідки реалізації кожної альтернативи	Прийняття рішень в умовах повної або часткової невизначеності
Ірраціональна модель	Ірраціональність	Рішення приймається без дослідження альтернатив	

### Етапи прийняття управлінських рішень.

#### Етапи процесу розробки та реалізації рішення:

1. Виникнення ситуації, що вимагає прийняття рішення/Діагностика проблеми.
2. Підготовка необхідної інформації / Постановка задачі, формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень.
3. Підготовка варіантів рішень / Виявлення альтернатив.
4. Прийняття (вибір) рішення / Оцінка альтернатив.
5. Організація реалізації прийнятого рішення / Кінцевий вибір, прийняття рішення.

#### **Методи прийняття управлінських рішень.**

До групи методів розробки та оптимізації управлінських рішень відносяться 4 підгрупи:

1. Методи постановки проблем (методи збору, зберігання, обробки і аналізу інформації; метод факторного аналізу; метод моделювання).
2. Методи розробки варіантів рішень (метод номінальної групової техніки, метод Дельфі, метод мозкової атаки).
3. Методи вибору рішень (економіко-математичний метод; система зважених критеріїв).
4. Методи організації виконання рішення (складання плану реалізації, методи прямого впливу, методи матеріального стимулювання, методи контролю виконання робіт).

#### **Побудова «дерева проблем» та «дерева цілей».**

Управління за цілями – це вид управлінської діяльності, спрямованої на досягнення конкретних стратегічних цілей організації, що формуються та реалізуються через узгодження з керівниками усіх ланок управління та окремими її членами. Науковці по різному трактують термін «ціль» у науковій літературі, тому важливо взяти до уваги декілька його визначень

[<sup>151</sup>]:

– Ціль – бажаний та очікуваний результат, якого необхідно досягти шляхом активної і цілеспрямованої діяльності членів організації для задоволення колективних та індивідуальних потреб.

– Ціль – опис кінцевих і проміжних станів організації в ході реалізації стратегії.

– Ціль – це конкретний стан окремих характеристик організації, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована її діяльність.

При цьому цілевстановлення – це процес усвідомлення та формування мети. Воно виступає одним із найважливіших компонентів процесу управління, що визначає вид та спрямованість цільової функції системи.

Метод «дерева цілей» потребує побудови складної системи цілей. Для цього організації варто скористатися методом декомпозиції. Саме декомпозиція, як науковий метод, є визначальною для класифікації методу «дерева цілей», як такого. Завдяки процесу розділення будь-яка система, що досліджується, може розглядатися, як така, що містить у собі окремі взаємопов'язані підсистеми, а отже, є складною. У процесі декомпозиції відбуватиметься редукція цілей, тобто представлення кожної цілі певного рівня у вигляді розгорнутого комплексу підцілей наступного рівня. Обов'язковою умовою правильної побудови «дерева цілей» є саме повнота редукції. Так, наприклад, якщо ціллю є «задоволення потреб членів організації» важливо конкретизувати всі підцілі. Таким чином, зазначення як підцілі «задоволення матеріальних потреб» буде порушенням принципу повноти редукції, адже необхідно також вказати «задоволення духовних потреб» і т. д. Також важливу роль в ефективному використанні методу «дерева цілей» відіграє його побудова згідно з принципом ієрархічної структури, в якій: – ціль вищого рівня є орієнтиром для розробки цілей нижчого рівня; – цілі нижчого рівня є способами досягнення мети вищого рівня і мають бути представлені так, щоб їхня сукупність зумовлювала досягнення початкової цілі.

Ухвалені відповідно до методу «дерева цілей» рішення за своєю суттю відтворюють основні функції управління організацією: 1. Визначення стратегічних цілей та завдань; 2. Децентралізація повноважень на нижчі ланки управління; 3. Консолідація усіх структурних гілок та процесів над досягненням стратегічної цілі; 4. Можливість контролю на кожному рівні досягнення цілі.

### **Статистичні методи і моделі в прийнятті управлінських рішень**

**Статистика** – це наука, яка вивчає кількісну сторону масових суспільно-економічних явищ та процесів у нерозривному зв'язку з їх якісною характеристикою в умовах визначеного місця і часу.

#### **Статистичні методи:**

1) сукупність статистичних методів дослідження, тобто прийомів і способів вивчення суспільних явищ; включають в себе питання збирання даних про розміри суспільних явищ, зведення та обробки цих даних, вивчення зв'язків між розмірами суспільних явищ, принципи та прийоми аналізу статистичних даних. С.м. ґрунтуються на загальнофілософських (діалектична логіка) і загальнонаукових (порівняння, аналіз, синтез) принципах;

2) сукупність науково обґрунтованих способів, правил і методів статистичного вивчення масових соціально-економічних явищ та процесів, які встановлюють порядок збирання, опрацювання та аналізу статистичної інформації. С.м. є основою для складання звітно-статистичної документації та проведення статистичних спостережень. Особливості С.м. пов'язані з вимірюванням і кількісним описом масових суспільних явищ і процесів, а також з використанням узагальнюючих показників для характеристики об'єктивних статистичних закономірностей.

#### **Класифікація статистичних методів включає наступні групи та методи:**

1) методи зведення і викладення статистичних даних (статистичні таблиці та

---

<sup>151</sup> Копильчак Б.В. Використання методу дерева цілей в стратегічному управлінні молодіжними організаціями.  
URL: [http://bses.in.ua/journals/2017/19\\_2017/14.pdf](http://bses.in.ua/journals/2017/19_2017/14.pdf).

статистичні графіки);

2) статистичні величини і показники рівня, співвідношення, динаміки та варіації явищ (середні величини; відносні величини; показники динаміки; статистичні індекси; показники варіації);

3) статистичні методи оцінки залежностей між явищами (статистичні групування; дисперсійний аналіз; статистичні рівняння залежностей; кореляційно-регресійний аналіз);

4) вибіркове спостереження.

**Статистична модель** – модель, яка з максимально можливою точністю відтворює реальну структуру і процедури функціонування суспільно-економічного явища чи процесу, що записується за допомогою одного або декількох математичних виразів (рівнянь, функцій, нерівностей, тотожностей), які характеризують найважливіші взаємозв'язки явищ і процесів, умови та закономірності їх розвитку, обмеження, вимоги тощо. С.м. – це узагальнення суттєвої якісної і кількісної інформації щодо об'єкта аналізу, що слугує базою для проведення розрахункових експериментів, які дозволяють отримати різні, часто не спостережувані характеристики і параметри досліджуваного об'єкта для заданих умов його розвитку. С.м. застосовується як засіб статистичного забезпечення публічного управління при підготовці та прийнятті управлінських рішень (пошуку резервів і знаходження ефективних варіантів розвитку модельованих систем).

### **Інформаційні технології під час прийняття управлінських рішень**

Розробка ефективних управлінських рішень потребує застосування сучасних інформаційних технологій, що забезпечують повноту, своєчасність інформаційного відображення процесів, можливість їхнього моделювання, аналізу, прогнозування. У багатьох випадках процедура розробки управлінського рішення передбачає достатньо великий обсяг роботи менеджерів, автоматизація якої дозволяє не тільки істотно скоротити обсяг працевитрат на підготовку рішення, але й одержати більш якісний “вхідний” матеріал для своєчасного і грамотного прийняття управлінського рішення.

Застосування сучасних комп'ютерних технологій має незаперечні переваги:

- швидкість виконання роботи;
- її висока якість;
- великий обсяг виконуваної роботи завдяки великому об'єму пам'яті;
- конфіденційність інформації;
- раціональний розподіл функцій між користувачем і комп'ютером.

Передумови автоматизації процесів прийняття рішень:

- суттєве збільшення питомої ваги наукоємних галузей;
- інтелектуалізація суспільства за рахунок поліпшення доступу до баз знань;
- поширення “електронної пошти” й інформаційних мереж зв'язку для швидкого обміну інформацією тощо;
- підвищення рівня освіченості суспільства за рахунок персоналізації навчання, розширення системи самоосвіти тощо;
- зміна характеру і змісту праці (посилення творчої складової та збільшення частки висококваліфікованої праці).

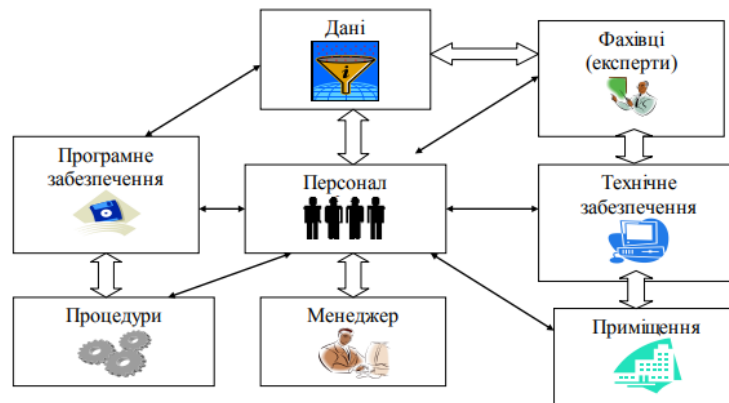
Наявність сучасних технологій, прикладних пакетів програмного забезпечення, засобів телекомунікації та офісного обладнання позитивно впливає на якість управлінської роботи. Але слід пам'ятати, що кількість коштів, вкладених в автоматизацію розробки управлінського рішення, не повинна перевищувати можливий дохід від упровадження відповідної системи.

Можна виділити три складові системи автоматизації:

- інформаційна (забезпечення користувача необхідними даними);
- модельна (містить аналітичні дані про зв'язки елементів моделі та власне моделі з оточенням);
- експертна (дає дані для формування дедуктивного висновку й експертного аналізу для вибору ефективних варіантів рішення).

Загальна структура системи автоматизації розробки управлінських рішень зображена на рис.





Отже, автоматизація процесу розробки управлінського рішення – комплексний процес, в якому задіяні людські та матеріальні ресурси, програмне і технічне забезпечення, методи і процедури пошуку, обробки, передачі даних.

Основою інформаційної підтримки автоматизації процесів прийняття управлінських рішень є інформаційні системи. Інформаційна система (ІС) – це набір процедур, таких як процес, збирання й переробка інформації для підтримки планування, прийняття рішень, координації та контролю. ІС включає вхідну (дані, інструкції тощо) й вихідну інформацію (звіти, розрахунки і т. д.), а також може містити механізм зворотного зв'язку, що контролює операції. Основними функціями управлінської інформаційної системи виступають збирання, зберігання, накопичення, пошук і передача даних, що використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень.

Призначення інформаційних систем: 1) обробка й зберігання інформації з метою видачі зведеної інформації; 2) автоматизація офісних робіт – ведення картотек, обробка текстової інформації, машинна графіка, електронна пошта і зв'язок тощо; 3) моделювання дій фахівців щодо прийняття управлінських рішень – завдання, яке ґрунтується на методах штучного інтелекту.

Інформаційна система управління – це сукупність засобів для формування, обробки та використання інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень.

До базових компонентів інформаційних систем можна зарахувати:

- технічне забезпечення
- набір пристроїв, які дозволяють отримувати й обробляти дані;
- програмне забезпечення – це набір програм, що дає можливість технічному забезпеченню обробляти дані;
- базу даних – сукупність відповідним чином організованої інформації, яка зберігається користувачами;
- мережу – пов'язану систему, що дозволяє здійснювати поділ ресурсів різних комп'ютерів;
- процедури – набір інструкцій про те, як комбінувати вищезгадані компоненти для обробки інформації та генерування необхідних виходів;
- спеціалістів – осіб, які працюють з інформаційною системою.

Ключову позицію в інформаційній системі займає система обробки даних. Спочатку дані вводяться в інформаційну систему, далі вони проходять різні форми обробки і трансформуються у "вихідну" інформацію: звіти, аналітичні матеріали, розрахунки й інші матеріали для прийняття управлінських рішень і контролю виконання поставлених завдань.

### 2.1.2.2. Оцінка результативності та ефективності управлінських рішень

У публічному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, отриманими внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);

- об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Під результативністю в науковій літературі розуміється досягнення поставленої мети (отримання запланованих результатів або досягнення намічених показників) безвідносно до витрат, пов'язаних із отриманням результату. У публічному адмініструванні результативність відбиває виконання розпоряджень, дотримання обмежень і регламенту, виконання управлінських рішень, нерідко пов'язаних із досягненням соціальних ефектів, що мають якісний характер і важко піддаються кількісному вимірюванню. Інколи результативність іще називають ефектом, тобто ці поняття ототожнюються. Якщо ж ефект порівнюється із витратами на його досягнення, мова йде про ефективність.

Виходячи з найбільш поширеного трактування, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти результативність та ефективність публічного адміністрування.

Розглянемо три типи показників результативності: показники кінцевих ефектів, показники безпосередніх результатів і показники використання ресурсів. Ці показники охоплюють усю розмаїтість найменувань показників результативності та в узагальненому вигляді відбивають властиві всім органам виконавчої влади принципові складові управління в об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління і вартість управління.

Показник кінцевих ефектів повинен відображати зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади [152].

Виходячи з пріоритетів досліджень впливу результатів публічного управління на фактори і показники життєдіяльності суспільства і людини можна виокремити кілька видів критеріїв оцінювання діяльності публічних інституцій різного рівня.

**Ефективність з погляду необхідності.** Ефективність повинна бути закладена в місії організації. Як критерій ефективності насамперед слід вказати логічний критерій, або перевірку здоровим глуздом. Оцінюватися може як діяльність відповідного органу з погляду на виправданість самого його існування і визначення загальної та конкретної соціальної користі від його діяльності як у цілому, так і від окремих заходів або напрямів його діяльності, запроваджених проєктів, ухвалених нових завдань і функцій. При цьому потрібно відповісти на питання: “а що це дає?”. На практиці недотримання цього критерію обертається неочікуваними результатами. У сфері соціальних відносин нерідко приймаються рішення, які виходять із задоволення вузькогрупових або навіть індивідуальних інтересів і при цьому завдають збитків суспільному благополуччю. Не дарма з політичного лексикону майже не сходять терміни “бюрократія” і “корупція”.

**Ефективність з погляду виконання плану.** Як оцінку результатів діяльності прийнято використовувати показники, що характеризують ступінь виконання доручень або планових (іноді прогнозних) завдань. У цьому разі ми маємо справу з методом “відношення = “факт/план”, яке легко визначається методами статистики. Коли відбувається перевищення плану, то це оцінюється як позитив. Недовиконання плану свідчить про серйозні недоліки в роботі, невідповідність виконавця посаді або неналежне виконання посадових обов'язків. Хоча, знову ж таки, такий підхід не завжди коректний і виправданий. По-перше, необхідно враховувати форс-мажор, по-друге, зміну обстановки, по-третє, спочатку планові показники можуть поставити завищену планку або містити об'єктивно недосяжні вимоги.

**Цільова і виконавська ефективність.** Ефективність публічного управління в цьому

---

<sup>152</sup> Свтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у 3-х частинах]. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.

випадку складається з двох самостійних аспектів, перший з яких – цільова ефективність або ефективність цілепокладання (правильність вибору і постановки цілей), а другий – виконавська ефективність (або якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань). Цільова ефективність відповідає на питання “наскільки завдання відповідають реальним потребам, наявним у суспільстві”. Вона може зводитися до задоволення поточних потреб на належному рівні і відкриття перспектив, що означають вихід на нові рівні задоволення суспільних потреб і новий прогресивніший стан. Цільова ефективність може бути виражена також у питаннях: “що потрібно робити? і наскільки це потрібно робити? які неприємності з цим можуть бути пов’язані? що це дає?”. Кількісно виміряти цільову ефективність майже не можливо.

Крім кількісних вимірників усе ж таки можна використати такі характеристики, як: зручність, надійність, швидкість, стабільність. Хоча в загальному випадку ефективність суспільної діяльності – це обсяг послуг, які отримують громадяни. Але вони, як правило, не мають вартісного вимірювання і не можуть бути легко підсумовані. Інтегральним показником, який враховуватиме правильність цілепокладання і точність виконання поставлених згори завдань, буде загальна (або інтегральна) ефективність. Усі ці види можна виразити такими формулами: цільова ефективність = поставлені цілі/реальні потреби; виконавська ефективність = досягнуті результати/поставлені цілі; загальна ефективність = досягнуті результати/реальні потреби.

**Порівняльна ефективність** це – відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим у світовій практиці, або середньому рівню, який відповідає рівню розвитку продуктивних сил у суспільстві, досягнутому на цей час. Критерій розвитку (Development effectiveness). Як орієнтир для оцінки ефективної діяльності можна також вибрати спрямованість руху на шляху до прогресу, або відступ назад. Стагнація в державній діяльності часто пов’язується із застійними явищами в суспільстві.

**Реактивна ефективність.** Цей різновид ефективності визначає точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства і проблеми, що стоять перед державним органом. Крім того, корисно розрізняти фінансову ефективність і предметну ефективність.

Складність в оцінці діяльності органу публічної, зокрема державної влади, виявляється в тому, що він не продукує матеріальних об’єктів або послуг, за якими можна оцінити ступінь задоволеності споживача, або іншого результату, який можна зафіксувати, і виміряти споживчу вартість. Мета діяльності органів публічної влади полягає в іншому – створювати і підтримувати порядок у “підвідомчій” сфері. Інакше кажучи, якщо в економіці справи йдуть добре і спостерігається економічне зростання, то уряд працює ефективно. У принципі кожна ініціатива, кожна регулююча дія органу публічної влади повинна оцінюватися, проходити перевірку на доцільність і ефективність, а потім має підраховуватися сумарний ефект усього комплексу заходів і тих наслідків, які з погляду системності, несуперечності, взаємної зв’язаності впливають на стан і розвиток економіки. Такий підхід надзвичайно масштабний і трудомісткий, тому на практиці такий підрахунок рідко використовують [<sup>153</sup>].

#### **Організація виконання управлінського рішення і контроль за його реалізацією.**

Реалізація управлінського рішення – складається з організації виконання рішення, аналізу і контролю виконання і здійснення зворотного зв’язку.

Процес реалізації управлінського рішення включає:

- доведення прийнятого рішення до виконавців;
- планування узгодженості та взаємодії виконавців;
- виконання рішення;
- контроль процесу виконання рішення;
- аналіз результатів та оцінка ефективності прийнятого та реалізованого рішення.

Організація виконання управлінського рішення як етап передбачає координацію

---

<sup>153</sup> Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. К. : НАДУ, 2012. 260 с.

зусиль багатьох людей. Керівник має зацікавити і мотивувати людей в реалізації рішення, розташувати людей так, щоб щонайкраще використовувати їхні здатності. Даний етап складається з декількох кроків необхідних для того, щоб рішення виконувалося. Сюди відноситься складання плану заходів, що змушує менеджера думати про конкретні дії, що перетворюють рішення в реальність. Необхідно розподілити права і відповідальності серед учасників. Варто також побудувати комунікаційну мережу для обміну інформацією і відрегулювати відповідні відносини підпорядкування між учасниками. Наступний етап – це вбудовування в рішення механізму одержання інформації про хід виконання рішення: повинна здійснюватися функція контролю – встановлення стандартів і вимірів показників у відношенні цих стандартів. Отримана в ході відстеження інформація необхідна для коректування дій. Відстеження і зворотний зв'язок займають у роботі керівника багато часу. При цьому керівнику краще безпосередньо контролювати ситуацію: по-перше, завжди краще інформація з перших рук, по-друге, це дозволяє показати підлеглим інтерес керівника до виконаного рішення, що дуже важливо для лідерства [154].

Організація виконання рішень – це специфічна діяльність керівника, яка завершує управлінський цикл. Ефективне виконання управлінських рішень забезпечують організаційні, матеріальні та особистісні фактори. До складу організаційних факторів відносять: своєчасність і правильність виявлення проблеми, наявність необхідного запасу часу для виходу з неї; здатність організації своєчасно перебудуватись відповідно до нових умов; надійність та стабільність організації [155].

**Основні засоби впливу під час управління ризиком: стратегія керування; критерії вибору ризику-рішення; розробка шляхів і засобів мінімізації втрат, нейтралізації і компенсації негативних наслідків ризиків-рішень.**

Досягнення цілей управління ризиками неможливе без дії механізму державного управління – засобу досягнення цільових орієнтирів, що передбачає здійснення заходів, які реалізуються на основі базових принципів через функціональну діяльність та методи управління.

Для формування механізму управління ризиками в діяльності органів державної влади важливо визначити основні принципи управління ризиками. Як правило, принципи утворюють певну систему. Тому для людини, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, у першу чергу тих з них, що обов'язкові для даної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби.

Принципи професійних ризиків:

- організаційно-правові принципи, як система передумов для ефективного і безпечного здійснення професійної діяльності;
- управлінський принцип, що визначає взаємозв'язок між окремими стадіями та етапами процесу мінімізації ризиків;
- спеціально-тактичний принцип (навчання науковим основам професійної діяльності);
- методично-педагогічний принцип, як основоположні ідеї, що визначають напрями пошуку правильних управлінських рішень і слугують при цьому методологічною та інформаційною базою;
- індивідуально-професійний принцип, як система заходів забезпечення мінімізації професійних ризиків та придбання необхідних професійних навичок та досвіду;
- психологічний принцип, який передбачає психологічну готовність, морально-поведінкові установки, що сприятимуть забезпеченню мінімізації професійних ризиків;
- духовний принцип - культура поведінки працівника податкової служби з

<sup>154</sup> Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів ; упоряд. Г. І. Бондаренко. К. : НАДУ, 2013. 40 с.

<sup>155</sup> Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.

платниками податків у всіх можливих сферах його життєдіяльності (на службі, в побуті, в сім'ї, із сторонніми особами тощо).

Виділяють три групи принципів державного управління: загальносистемні, структурні та спеціалізовані. До загальносистемних принципів автор відносить: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації. Серед структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-процесуальні та структурно-організаційні принципи. Спеціалізовані принципи державного управління відображають своєрідні, іноді унікальні закономірності, відносини та взаємозв'язки організації тих чи інших управлінських елементів.

Грунтуючись на цій класифікації, принципи управління ризиками варто віднести до спеціалізованих принципів державного управління [<sup>156</sup>; <sup>157</sup>].

Поняття «ризик» означає усвідомлену можливість небезпеки, сміливий, ініціативний вчинок, дію з надією на успіх, позитивний результат; можливість збитку або невдачі в якій-небудь справі. Ризик, який завжди пов'язаний з ризикованою ситуацією, виникає лише тоді, коли рішення приймається в умовах невизначеності, невідомості, коли вимагається зробити вибір з кількох варіантів.

Типові ознаки ризикових ситуацій: 1) величина потенційного збитку (або виграшу); 2) ймовірність настання наслідків прийнятого рішення (неминучі втрати не є ризиком); 3) альтернативність вибору (ризикувати або не ризикувати); 4) невизначеність умов (чим вона вища, тим більший ризик); 5) можливість керування ризиком (вжиття заходів, які зменшують або збільшують величину чи ймовірність збитку); 6) надія на успіх.

За джерелами виникнення ризику класифікуються на: політичні; господарські; форс-мажорні. Політичні ризики обумовлені: ризиком зміни державного устрою, частими змінами уряду; нестабільністю політичної влади; неадекватністю політичних рішень. Господарські ризики можуть включати: ризик зміни податкового законодавства; ринковий ризик; ризик капітальних вкладень (інфляція); ризик зміни цін постачальників; ризик затримки платежів; ризик неадекватного менеджменту тощо. Форс-мажорні обставини включають: ризики землетрусу, повені, бурі, урагану та інших стихійних лих; ризики виникнення міжнародних конфліктів; ризик втрати майна при пожежі.

У проектному менеджменті під ризиком розуміють невизначеність, пов'язану з можливістю виникнення збитків або зниженням ефективності проекту. Виділяють три види внутрішніх проектних ризиків. Ризик «масштабу» проекту – це будь-який потенційний збій, який може перешкодити підготувати кінцевий продукт тієї якості, яка задовольнить бенефіціарів. Іноді цей ризик називають також технічним ризиком. Він пов'язаний з можливими технічними або технологічними проблемами. Часовий ризик – це ризик втрат, пов'язаних з несвоєчасним отриманням кінцевого продукту. Нарешті, існує ризик витрат, тобто ризик, перевищення виділеного бюджету.

Управління ризиком – це процес реагування на події та зміни ризиків у процесі виконання проекту. У межах управління проектними ризиками розглядають такі питання: класифікацію проектних ризиків; методи виявлення й оцінювання ризиків; інформаційне забезпечення управління ризиками; моніторинг і прогнозування ризиків; технологію зниження (елімінування) ризиків; організацію управління ризиками; оцінювання ефективності й обґрунтування оптимального рівня витрат на управління ризиками.

Розробка рішень в умовах невизначеності здійснюється за допомогою економіко-математичних моделей ігрового характеру. Існують такі принципи прийняття рішень в умовах невизначеності.

1. Правило (max – min) (критерій Ваальда): керівник виявляє обережність, обираючи стратегію, орієнтовану на максимальний з можливих мінімальних результатів. Основою

<sup>156</sup> Якубовський О.П., Пахомова Т.І., Драгомирецька Н.М. Управління ризиками та кризами (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): Навчальний посібник. К.: Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентіві України, 2005. 68 с.

<sup>157</sup> Білявська О.Б. Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні Державне управління: удосконалення та розвиток № 6. 2010. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=147>.

розрахунків є матриця результатів, яка включає таблицю обставин при конкретному варіанті дій, продиктованих визначеними умовами зовнішнього середовища.

2. Правило (min – max) (критерій Севіджа): мінімізація максимальних витрат, оскільки найгіршим результатом у цій ситуації буде той, котрому відповідає найбільший за абсолютною величиною розмір витрат (втрат).

3. Правило (max – max): критерій вибору альтернативи, яка максимізує максимальний вихід для кожної альтернативи; за цим критерієм обирається стратегія, яка відповідає найбільшій вигоді.

4. Правило Гурвіца. Згідно з цим правилом правила max – max і max – min об'єднуються зв'язком максимуму мінімальних значень альтернатив.

Діяльність з управління ризиками охоплює такі основні напрями (етапи): ідентифікацію (виявлення) ризику, його оцінювання, вибір методу та засобів (інструментів) управління ризиком, запобігання, контролювання, фінансування ризику, оцінку результатів. Перші два напрями прийнято називати аналізом ризику. При цьому ідентифікація ризику належить до якісного аналізу, а оцінка ризику – до кількісного. У теорії управління ризиками серед кількісних методів аналізу ризику найвідомішими є метод статистичного аналізу, аналіз доцільності витрат і метод експертних оцінок.

У процесі аналізу альтернативних рішень здійснюється оцінювання ступеня ризику, що передбачає визначення: кількісного значення ймовірності настання події; розміру наслідків ризику; припустимого рівня ризику. Тим самим з'являється інформація, необхідна для управління ризиком у конкретній ситуації. Ступінь ризику може бути визначений: за допомогою теорії ймовірності, статистичним і експертним способами. Для визначення ступеня ризику статистичним методом попередньо аналізується статистика втрат і прибутків, які мали місце в минулому досвіді. Шляхом установлення величини і частоти одержання позитивного результату визначається прогноз. Оцінювання ступеня ризику на основі опитування експертів припускає попередній відбір досвідчених фахівців, які встановлюють ймовірність і величину втрат, чи ймовірності припустимого та критичного ризику, або величину потенційних втрат.

Поняття «ступінь ризику» має кількісну оцінку і визначається як добуток ймовірності невдачі на можливу величину витрат. На практиці розраховується також показник рівня ризику. Він визначається шляхом відношення фактичного розміру можливих втрат до розміру капіталу. Отримана величина відносного ризику зіставляється зі шкалою припустимого ризику. У випадках, які виключають можливість визначення кількісного значення припустимого ризику, використовуються якісні критерії.

Вибір альтернативного рішення здійснюється за допомогою кількісних і якісних методів. В основі умовно кількісних методів лежить, по-перше, «теорія корисності», по-друге, приведення ситуації невизначеності до ситуацій ризику і застосування адекватних способів ухвалення рішення. До якісних методів належить використання підходу, заснованого на досвіді, знаннях та інтуїції керівника.

Важливим є вибір методу й інструментів управління ризиком. Відомі чотири основних методи управління ризиками: скасування, запобігання та контролювання, страхування та поглинання ризиків. Скасування ризику означає відмову від певної діяльності чи таку істотну (радикальну) її трансформацію, у результаті якої ризик зникає. Запобігання та контролювання ризику – це ефективна організація проектної діяльності, тобто коли її учасники мають змогу ефективно впливати на чинники ризику і зменшувати можливість настання несприятливої події. Контролювання ризику полягає в реалізації комплексу заходів, спрямованих на мінімізацію збитків після настання несприятливої події. Страхування ризику передбачає зменшення збитків від діяльності за рахунок фінансової компенсації зі спеціальних страхових фондів. Поглинання ризику – це такий спосіб діяльності, коли при матеріалізації ризику збитки повністю несе його учасник (учасники). Цей метод управління ризиками застосовують тоді, коли можливість ризику невелика чи збитки в разі його настання неістотно впливають на учасників проектної діяльності.

Існують такі групи методів зниження ризиків: 1) технічні методи, засновані на впровадженні різних технічних заходів (наприклад, система протипожежного контролю,

банківських електронних розрахунків та ін.); 2) правові методи (страхування, застава, неустойка, гарантія тощо); 3) організаційно-економічні методи (комплекс заходів, спрямованих на попередження втрат від ризику у випадках виникнення несприятливих обставин, а також на їх компенсацію у випадках виникнення втрат). Найбільш поширеними методами зниження ризику є: розподіл ризику між учасниками проєкту; страхування; резервування коштів на покриття непередбачених витрат; нейтралізація часткових ризиків; зниження ризику в плані фінансування.

### **2.1.3. Розробка проєктів нормативно-правових актів.**

**Розробка проєктів нормативно-правових актів з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Європейські стандарти правил проєктування нормативно-правових актів.**

Наприкінці 2003 року Європейським Парламентом, Радою і Комісією ухвалено Міжінституційну угоду про покращення розробки правових актів. Цією Угодою се-ред іншого передбачено забезпечення якості викладення текстів правових актів — зрозумілого та простого, підвищення їхньої ефективності шляхом проведення консультаційних процедур, проведення оцінки регуляторного впливу актів (до і після їх видання), забезпечення повного виконання Міжінституційної угоди від 22 грудня 1998 року про основні напрями щодо яко-сті підготовки законопроєктів у Співтоваристві.

Відповідно до пунктів 1 та 2 преамбули Міжінституційної угоди між Європейським парламентом, Радою ЄС та Комісією ЄС щодо загальних настанов, спрямованих на забезпечення якості проєктування законодавства Співтовариства від 22 грудня 1998 року (1999/С 73/01) ясне, просте та чітке проєктування законодавчих актів Співтовариств є необхідним, оскільки такі акти мають бути прозорими та зрозумілими для громадськості та учасників економічних відносин. Це також є передумовою для належної імплементації та однакового застосування актів законодавства Співтовариства в державах-членах ЄС.

У Міжінституційній угоді вказується, що проєкти актів законодавства ЄС мають викладатися ясно, просто та чітко. При цьому проєкти актів мають викладатися у термінах та синтаксичних структурах з урахуванням багатомовної природи законодавства ЄС; поняття чи термінологія, специфічна для будь-якої національної правової системи мають застосовуватись обережно. Термінологія, що використовується в певному акті, має бути стійкою, єдиною як в межах такого акта, так і в усьому масиві вже чинних актів, особливо тих, що стосуються однієї сфери регулювання. Ідентичні поняття мають бути виражені однаково термінами, наскільки це можливо, без відхилення від їх значення у звичайній, юридичній чи технічній мові. Відповідно до пункту 14 Міжінституційної угоди, якщо терміни, що використовуються в акті не є однозначними, вони мають бути визначені разом в одній статті на початку нормативного акта.

Правотворча техніка (діяльність) – це діяльність уповноваженого органу з планування, розробки проєкту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин.

#### **Принципи правотворчої техніки**

Така діяльність повинна здійснюватися із дотриманням наступних принципів:

1) принцип верховенства Конституції України (правотворча діяльність здійснюється виключно відповідно до положень Конституції України);

2) принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини (правотворча діяльність здійснюється, зокрема, з урахуванням положень Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї і практики Європейського суду з прав людини);

3) принцип демократичності (така діяльність має здійснюватися виходячи із засад демократичного ладу в Україні з дотриманням визначених процедур за умови взаємодії представників різних гілок влади відповідно до наданих їм Конституцією та законами України повноважень);

4) принцип відкритості та гласності (така діяльність має здійснюватися із

забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів за умови надання всім учасникам правотворчої діяльності можливості подати свої пропозиції щодо предмета та змісту правового регулювання на відповідних стадіях правотворчої діяльності);

5) принцип правової визначеності (норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачати правові наслідки реалізації норм права);

6) принцип пропорційності (обмеження, передбачені нормативно-правовими актами для суб'єктів правовідносин, повинні бути необхідними та достатніми для досягнення легітимної мети правового регулювання);

7) принцип доцільності та обґрунтованості (така діяльність має здійснюватися лише у разі існування об'єктивної необхідності в правовому регулюванні та/або охороні відповідних суспільних відносин, якщо така необхідність може бути обґрунтована);

8) принцип системності та комплексності (така діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України);

9) принцип наукового забезпечення (результати такої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, у тому числі за рахунок залучення до правотворчої діяльності представників наукових установ та визнаних фахівців у відповідних галузях науки);

10) принцип ресурсної забезпеченості (така діяльність має бути забезпечена відповідним фінансово-економічним, матеріально-технічним, адміністративно-організаційним, людським, часовим та іншим необхідним ресурсом).

#### **Учасники правотворчої діяльності**

Учасниками правотворчої діяльності є:

- суб'єкти правотворчої діяльності;
- суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності;
- заінтересовані особи

Суб'єктами правотворчої діяльності визначені: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, зокрема: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; міністерство; інші державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи); Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; голови місцевих державних адміністрацій; органи місцевого самоврядування; органи професійного самоврядування (саморегульовні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності);

Суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності є особи, котрі беруть участь у правотворчому процесі і виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу

Заінтересованими у результатах правотворчої діяльності особами можуть бути: громадян України, іноземці та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі



спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегульвні організації, на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта, інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується нормативно-правовий акт.

### **Правила та прийоми правотворчої техніки.**

Правилами правотворчої техніки є сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється нормативно-правовий акт. Тому проекти нормативно-правових актів розробляються із дотриманням правил техніки нормопроекування. На розробку рекомендацій щодо застосування правил техніки нормопроекування уповноважене Міністерство юстиції України. До техніко-юридичних прийомів правотворчої техніки відносять: а) за ступенем узагальнення конкретних показників – абстрактний і казуїстичний прийоми; б) за способом викладу елементів юридичної норми – прямий, посилковий, бланкетний прийоми. До техніко-юридичних прийомів документального вираження змісту нормативного акта – виділення Загальної й Особливої частин.

### **Стадії створення нормативно-правового акта:**

- 1) правотворча ініціатива (подання суб'єктом, котрий ініціює прийняття нормативно-правовим актом за певною процедурою його проекту (концепції проектів);
- 2) розробка проекту нормативно-правового акта;
- 3) подання проекту нормативно-правового акта суб'єкту правотворчої діяльності (проведення експертизи проекту нормативно-правового акта; проведення публічних консультацій
- 4) прийняття (видання) нормативно-правового акта:
- 5) підписання прийнятого нормативно-правового акта
- 6) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта
- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом

### **Порядок внесення змін та доповнень до чинного нормативно-правового акта.**

Внесення змін до нормативно-правового акта може проводитися шляхом зміни окремих його положень або викладення нормативно-правового акта у новій редакції.

Зміни до нормативно-правового акта вносить той суб'єкт правотворчої діяльності, який прийняв (видав) цей акт, або його правонаступник, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом шляхом прийняття (видання) нормативно-правових актів такої ж юридичної сили або нормативно-правовим актом правонаступника. Внесення змін у нормативно-правовий акт (його окремі положення), який (які) втратив чинність, не допускається.

Щодо проекту нормативно-правового акту може бути проведена у встановленому законодавством порядку експертиза на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу. Проект нормативно-правового акта, прийняття якого призведе до зміни правового регулювання, яке відноситься до міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, вноситься із постатейною таблицею відповідності проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу.

### **Порядок оскарження нормативно-правових актів органів публічного управління**

Оскарження нормативно-правових актів органів публічного управління врегульовано Кодексом адміністративного судочинства України. Стаття 264 КАС визначено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266-1 цього Кодексу), постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших

центральної виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт протягом всього строку їх чинності до адміністративного суду.

### **Методологія оцінювання корупційних ризиків управлінських рішень, проектів нормативно-правових актів**

Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органу влади, аналізуються на предмет виявлення норм щодо здійснення органом влади дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо). Щодо проектів нормативно-правових актів може бути проведено антикорупційну експертизу стосовно положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Таку експертизу проводять з метою виявлення в проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

#### **2.1.4. Правові колізії та проблеми.**

##### **Правові колізії та їх види**

Колізія нормативно-правових актів – це протиріччя (невідповідність) норм у нормативно-правових актах, які регулюють одні й ті самі суспільні відносини.

У разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами або їх положеннями, які мають різну юридичну силу, застосовується нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу.

При виявленні колізії між кодексом та законом застосовуються положення кодексу. Якщо кодексом передбачено можливість регулювання певних суспільних відносин відповідно до норм іншого закону, то застосовуються норми закону.

У разі виявлення колізії між положеннями різних нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, застосовуються положення нормативно-правового акта, що набрав чинності пізніше, або положення того нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми, які деталізують та встановлюють особливості правового регулювання суспільних відносин (далі – спеціальні норми). Якщо нормативно-правові акти або їх положення, які суперечать один одному, набрали чинності одночасно, то застосовуються положення того нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу, або нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми.

При виявленні колізії між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом однакової юридичної сили перевага надається нормативно-правовому акту, який встановлює спеціальні норми. За наявності колізії між прийнятим (виданим) пізніше загальним нормативно-правовим актом та прийнятим (виданим) раніше нормативно-правовим актом зі спеціальними нормами, застосовується нормативно-правовий акт зі спеціальними нормами.

Складні колізії виникають тоді, коли конкурують нормативно-правові акти, які одночасно мають певну юридичну силу, різний час набрання чинності та різний рівень узагальнення правил поведінки (загальні/спеціальні норми).

Виокремлюють ієрархічно-темпоральну колізію, котра виникає внаслідок конфлікту між прийнятим (виданим) раніше актом з вищою юридичною силою та актом з нижчою

юридичною силою, який прийнятий (виданий) пізніше. У разі виявлення колізії між прийнятим (виданим) раніше нормативно-правовим актом вищої юридичної сили та актом з нижчою юридичною силою, який прийнятий (виданий) пізніше, пріоритет віддають нормативно-правовому акту, який має вищу юридичну силу, хоча його прийнято (видано) раніше.

При ієрархічно-змістовній колізії виникає суперечність загальної норми вищої юридичної сили та спеціальної норми нижчої юридичної сили. Тому при виявленні колізії між загальним нормативно-правим актом вищої юридичної сили та спеціальним нормативно-правовим актом нижчої юридичної сили застосуванню має підлягати загальний нормативно-правовий акт з вищою юридичною силою.

Змістовно-темпоральна колізія виникає внаслідок суперечності загальної норми, яку прийнято (видано) пізніше, та раніше виданої спеціальної норми однакової юридичної сили. При виявленні колізії між загальною нормою, яку прийнято (видано) пізніше, та раніше виданою спеціальною нормою однакової юридичної сили та якщо нова загальна норма змінює чи скасовує регулювання родових відносин, у межах яких діяла спеціальна норма, застосуванню має підлягати пізніше прийнята загальна норма.

### ***Принципи подолання та усунення правових колізій***

У разі виявлення прогалин (повна або часткова відсутність правових норм, якими мають бути врегульовані відповідні суспільні відносини) у нормативно-правовому акті суб'єкт правотворчої діяльності, який його прийняв (видав), зобов'язаний прийняти чи видати новий нормативно-правового акта чи внести до нього відповідні зміни з чітким формулюванням норми, яка усуває прогалини.

Суд для подолання прогалин у нормативно-правовому акті може застосовувати аналогію закону або аналогію права у випадках, передбачених законом: 1) аналогію закону шляхом застосування до неврегульованих суспільних відносин положень нормативно-правових актів, які регулюють подібні суспільні відносини; 2) аналогію права шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права.

Водночас аналогію закону або аналогію права не можна застосовувати для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, притягнення особи до юридичної відповідальності.

## **2.2. Стратегічне управління та управління змінами**

### **2.2.1. Теоретичні засади стратегічного управління**

Слово "стратегія" походить з грецької мови: *stratos* – військо + *ago* – веду. Спочатку воно означало мистецтво або науку бути полководцем. Також розуміється як "майстерне керування"; у переносному значенні – як спосіб дій, лінія поведінки когось-небудь. У словнику Вебстера є 4 визначення поняття стратегія: 1) наука чи мистецтво планування та напрями великомасштабних військових рухів і дій; 2) використання чи примірник використання за допомогою цієї науки чи мистецтва; 3) використання стратагеми; 4) план або метод для досягнення певної мети: стратегія для просування у світі.

Світова практика загалом виробила розуміння стратегії, що зводиться до трьох основних підходів. Три підходи до бачення стратегії: 1. Стратегія як абстрактна норма діяльності, абстрагована за змістом, але звернена до процесів досягнення цілей. Поняття стратегії близьке до поняття стратегічного бачення і розуміється як уявлення про бажаний стан організації. 2. Ототожнення стратегії і стратегічного плану дій. Можливе зміщення акценту на програмному компоненті (план дій) і стратегія може стати мозаїкою слабо пов'язаних дій у різних напрямках. 3. Стратегія як процес. Стратегічне управління розуміється як процес, спрямований на розробку і впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує організація, громада, країна, а також пристосування до цих змін. Стратегічне управління характеризує не тільки основний шлях розвитку системи, а й дає змогу модифікувати його або за необхідності коригувати напрям, враховуючи зміни середовища.

Наведемо докладнішу характеристику цих трьох підходів до бачення стратегії.

*Перший підхід.* Стратегія як абстрактно-нормативне вираження наряду досягнення нової абстрактної мети спільними зусиллями представників тієї чи іншої спільноти, перед якою виникла необхідність принципової зміни спрямованості наряду, зміни ціннісних та ідеальних систем або якісної корекції механізму. Стратегія дає відповідь на запитання, як має існувати організація відповідно до її місії. Відповідь на це питання залежить від довгострокового результату – цілей організації, тому стратегія визначає функції, місію і цілі організації. Функціональний зміст залежить від сутності й середовища діяльності в цілому, а місія – від діяльності самовизначення, співвідношення з внутрішніми довгостроковими інтересами, тоді як цілі залежать від розуміння зовнішніх умов. Стратегія дає уявлення про шляхи організації як цілісної структури, а також цілісності самого шляху. Вона виникає за необхідності оформити вже існуючий довготривалий шлях організації, у разі зародження абстрактно вираженої форми шляху, під час зміни місії і макроцілей або під час якісної зміни механізму організації.

*Другий підхід.* Ототожнення стратегії і стратегічного плану дій. Цей підхід розглядає стратегію як втілення вибору організації. Стратегія є комплексом цільових установок та узагальненою концепцією, моделлю досягнення цілей, яка визначає основні напрями діяльності, пріоритети, критичні ресурси, необхідні нововведення в організації. Для реалізації стратегії створюються певні плани і програми, які є детальними формалізованими документами для отримання конкурентної переваги. На основі стратегії розвитку організації на практиці й має розроблятися комплекс взаємопов'язаних, різних за часом реалізації та напрямом стратегічних планів. Збіг цих двох категорій – це окремий випадок. Необхідно враховувати і те, що стратегія розробляється і приймається в основному на вищому рівні управління, а її реалізація здійснюється низовим управлінським апаратом.

*Третій підхід.* Стратегія як процес. Стратегічне управління розуміється як процес, спрямований на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує організація, а також пристосування до змін цього середовища. Стратегічне управління не тільки визначає основний шлях розвитку системи, а й дає змогу модифікувати його або за необхідності коригувати напрям, урахувавши зміни середовища. Фактично це є процес безперервного стратегічного управління, адже стратегічне управління слід або впроваджувати або не започатковувати цей процес. Стратегічне управління або впроваджується, або не впроваджується, тобто потрібна однозначна визначеність.

Стратегія передбачає формулювання загальних напрямів, діяльності, за якими вона забезпечує просування та розвиток організаційної структури. Таке узагальнене визначення стратегії дає змогу чітко конкретизувати чотири групи правил організації управлінської діяльності: 1) оцінки результатів діяльності організаційної структури; 2) формування відносин між організацією та громадянами; 3) формування відносин між вищим керівництвом і безпосередніми працівниками організації; 4) довгострокове керівництво організацією [158].

### **Стратегічний підхід до управління**

Різні підходи до побудови системи стратегічного управління потребують чіткого уявлення про переваги цього явища в діяльності окремих підприємств. Американський фахівець І. Ансофф розглядає такі варіанти побудови стратегічного управління: «управління за допомогою вибору стратегічних позицій», «управління ранжируванням стратегічних задач», «управління на основі врахування «слабких сигналів», «управління в умовах стратегічних несподіванок».

Реалізація концепції стратегічного управління організацією можлива лише тоді, коли організація є стратегічно орієнтованою. Стратегічно орієнтована організація — це організація, в якій персонал має стратегічне мислення, застосовується система стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, і поточна діяльність підпорядкована досягненню поставлених стратегічних цілей.

До переваг стратегічно орієнтованих організацій відносять: 1) зменшення до мінімуму негативних наслідків змін, що відбуваються, а також факторів «невизначеності

<sup>158</sup> Гордієнко П. Стратегічний аналіз : навч. посіб. К. : Алерта. 2006. 404 с.

майбутнього»; 2) можливість враховувати об'єктивні (зовнішні та внутрішні) фактори, що формують зміни, зосередитись на вивченні цих факторів, сформувані відповідні інформаційні банки; 3) можливість отримати необхідну базу для прийняття стратегічних і тактичних рішень; 4) полегшити роботу із забезпечення довгота короткострокової ефективності та прибутковості; 5) можливість зробити організацію більш керованою, оскільки за наявності системи стратегічних планів є змога порівнювати досягнуті результати з поставленими цілями, конкретизованими у вигляді планових завдань; 6) можливість встановлення системи стимулювання для розвитку гнучкості та пристосованості організації та окремих її підсистем до змін; 7) забезпечення динамічності змін через прискорення практичних дій щодо реалізації стратегічних планів на основі відповідної системи регулювання, контролю та аналізу; 8) створення виробничого потенціалу та системи зовнішніх зв'язків, що можуть адаптуватися до змін і дають можливість досягти майбутніх цілей.

Реалізація усіх цих переваг дає змогу побудувати обґрунтовану послідовність дій щодо реалізації концепції і формування системи стратегічного управління. Перевагами стратегічного мислення та усвідомленого стратегічного управління (протилежність вільної імпровізації, інтуїції або бездіяльності) є: 1) забезпечення спрямованості всієї організації на ключовий аспект стратегії: «що ми намагаємося робити та чого прагнемо?»; 2) необхідність менеджерів чіткіше реагувати на зміни, нові можливості та загрозові тенденції; 3) можливість для менеджерів оцінювати альтернативні варіанти капітальних вкладень і розширення персоналу, тобто розумно перенести ресурси в стратегічно обґрунтовані та високоефективні проекти; 4) можливість об'єднати рішення керівників усіх рівнів управління, пов'язаних зі стратегією; 5) створення середовища, що сприяє активному керівництву та протидіє тенденціям, які можуть привести лише до пасивного реагування на зміну ситуації.

П'ята перевага полягає в тому, що новаторські стратегії можуть стати ключем до поліпшення результатів діяльності компанії у довгостроковому плані. З історії бізнесу відомо, що високих результатів досягали компанії ініціативні, а не ті, які просто реагували на змінні умови або захищалися. Досягаючи успіху, компанії роблять стратегічні наступи для забезпечення своєї конкурентної переваги, а потім використовують свою частку ринку, щоб досягти фінансових успіхів [159].

### **Концепції стратегічного управління**

Концепція стратегічного управління з'явилася на початку 70-х рр. XX ст. Уперше вона була розроблена провідною американською консультативною організацією "МакКінзі" і впроваджена (починаючи з 1972 р.) у корпораціях "Дженерал Електрик", "ІБМ", "Тексас Інструментс", "Кока-кола" та інших. На початку 80-х рр. концепцію стратегічного управління використовували 45% корпорацій з числа найбільших. Відтак світова практика підприємництва виявила, що організації, які досягли значних результатів у конкурентній боротьбі, завдячують упровадженню концепції стратегічного управління. Таким чином, йшлося не просто про результат науковоприкладних розробок учених, а про управлінське нововведення, що значно поширилося й виправдало себе в сучасній світовій управлінській практиці.

Вихідною ідеєю, що відображає сутність концепції стратегічного управління, є ідея необхідності врахування взаємозв'язку та взаємовпливу зовнішнього та внутрішнього середовищ під час визначення цілей суб'єкта управління. Тобто концепція стратегічного управління базується на відносинах, що характеризуються за допомогою системи: "навколишнє середовище – суб'єкт управління", де суб'єкт зазнає різного зовнішнього впливу прямих і опосередкованих факторів (науково-технічний прогрес, соціокультурні й політичні зміни, вплив групових інтересів тощо).

У цілому концепція стратегічного управління дає змогу систематизувати та виокремити такі його характерні риси: - базується на певному поєднанні теорії: системному, ситуаційному та цільовому підходах до діяльності організації, що трактується як відкрита

---

<sup>159</sup> Переваги стратегічного підходу до управління URL: <https://studfile.net/preview/5705900/page:2/>

соціально-економічна система.

Проте використання тільки однієї із зазначених засад не дає можливості досягти потрібних результатів – розвитку об'єкта управління в довгостроковій перспективі; - орієнтує на вивчення умов, у яких функціонує організація чи територіальна громада. Це дає змогу створювати адекватні цим умовам системи стратегічного управління, що будуть відрізнятися одна від одної залежно від особливостей та характеристик зовнішнього середовища; - концентрує увагу на необхідності збирання та застосування баз стратегічної інформації. Аналіз, інтерпретація та застосування інформації для прийняття стратегічних рішень дає змогу визначити зміст та послідовність дій щодо змін завдяки зменшенню невизначеності ситуації; - дає можливість прогнозувати наслідки рішень, що приймаються, впливаючи на ситуацію шляхом відповідного розподілу ресурсів, установлення дієвих зв'язків та формування стратегічної поведінки управлінців; - передбачає застосування інструментів та методів розвитку організацій (цілей, "дерева цілей", стратегій, "стратегічного набору", стратегічних планів, проектів і програм, стратегічного планування та контролю тощо). Наведені характеристики не висчерпують сутності концепції стратегічного управління, але дають змогу визначити її найбільш суттєві складові. Це дає можливість створювати адекватні цим умовам системи стратегічного управління, що відрізняються одна від одної залежно від особливостей суб'єкта та характеру зовнішнього середовища.

Таким чином, аналіз, інтеграція та застосування інформації для прийняття стратегічних рішень дає змогу визначити зміст та послідовність дій щодо змін в організаційній структурі завдяки зменшенню невизначеності ситуації. Як наслідок – об'єктом вивчення стає система управління в цілому, а також організаційна структура стратегічного управління. Призначення такої структури стратегічного управління – упорядкування процесів стратегічного управління для досягнення заданого рівня кінцевих результатів діяльності організації.

Структура стратегічного управління має володіти: - оперативністю реагування на зовнішнє збурення; - скоординованістю процесів управління, балансом стратегічних, оперативних завдань і ресурсів, замкнутістю контурів управління. Згідно з концепцією стратегічного управління необхідно сформулювати оптимальний варіант розподілу між підрозділами організації не лише бюджетів, а й стратегічних функцій і відповідальності [160]

### **Значення стратегічного управління та планування в системі публічного управління**

Для досягнення успіху організації в турбулентному середовищі потрібна стратегія змін. У чому полягають особливості стратегічного управління для організацій? 1. Основою стратегічного управління є стратегічне планування, зорієнтоване на взаємовідносини організації із зовнішнім середовищем і спрямоване на вирішення питання щодо найкращого вибору траєкторії розвитку організації. 2. Стратегічне управління охоплює внутрішні складові організації, такі як її організаційна структура, стиль управління, культура тощо.

Стратегічне управління є комплексним всебічним планом розвитку організації. Алгоритм його здійснення передбачає такі кроки: - визначення місії організації, цілей та завдань щодо її досягнення; - розробка альтернативних шляхів досягнення мети розвитку та вибір найкращої альтернативи; - розробка плану дій, спрямованого на реалізацію цілей та завдань організації; - моніторинг та оцінювання реалізації стратегії.

Динаміка трансформації суспільства невпинно прискорюється, тому перед органами влади, державними підприємствами, установами і організаціями постійно виникає дилема узгодження нових і традиційних методів власного розвитку. Кожна державна організація має свій життєвий цикл і власну динаміку, що залежить від рівня інертності та глибини пов'язаності з магістральними суспільними процесами. Державні організації самостійно намагаються використовувати ту чи іншу технологію, що посилює глибину відмінностей між їхніми власними методами та потребами в системних змінах. Перехід у міжнародній практиці до розвитку управлінських систем на основі стратегічного управління не завжди має логічне продовження в поточній діяльності окремих структурних елементів цієї системи.

<sup>160</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

Організація – це постійна, чітко сформована система спільно працюючих індивідів на основі ієрархії позицій та розподілу праці для досягнення спільних цілей. Спільна діяльність для досягнення цілей здійснюється за різними формами взаємодії. Взаємодія сприяє формуванню організації як єдиного цілого. Проте організація має певні межі, що визначаються видом діяльності, кількістю працюючих, матеріальними джерелами, людським потенціалом, тощо. Комбінація складових для кожної державної організації визначає її специфіку та автономне існування. При цьому під розвитком організації розуміють природний, закономірний процес. Розвиток організації характеризується як "життєвий цикл організації", що зумовлено існуванням часових етапів, через які проходить організація. Це дає змогу прогнозувати проблеми, характерні під час переходу від одного етапу до іншого. Розрізняються три найбільш загальноприйнятих підходи до визначення організаційного розвитку: 1) як природний процес якісних змін в організації, похідних від її віку; 2) як зміна, що сприяє зростанню чисельності персоналу чи збільшенню розмірів організації, і визначається нововведеннями; 3) як стратегія управлінського консультування, розрахована на зміну соціальних відносин, поглядів людей і структури організації з метою поліпшити адаптацію організації до вимог технології та середовища.

Якщо звернутися до компонентів, які використовуються в процесі аналізу зовнішнього середовища, то в спеціальній літературі найчастіше це подається таким чином. Аналіз макрооточення державної організації передбачає дослідження впливу таких компонентів середовища: - інститути громадянського суспільства, політичні партії і громадські рухи, політичні процеси, державне регулювання (особливо правове регулювання та управління); - стан економіки, технічний та технологічний розвиток суспільства тощо. Макрооточення створює загальні умови існування державної організації. У більшості випадків вплив макрооточення не відіграє якоїсь особливої ролі щодо окремої державної організації. Проте ступінь цього впливу неоднаковий щодо різних організацій. Це зумовлено як сферами їх діяльності, так і нетотожністю внутрішніх ресурсів державної організації. Аналіз безпосереднього оточення відбувається за такими компонентами, як: споживачі результатів діяльності державної організації; постачальники; конкуренти; ринок людських ресурсів (або робочої сили) [161]

Стратегічне планування в публічному управлінні – це багатоплановий процес, головний вектор якого спрямований на розробку стратегії інституцій публічного управління із врахуванням змін, що відбуваються у зовнішньому середовищі. Стратегічне планування використовується, по-перше, для розробки і ранжування пріоритетних і довгострокових цілей процесу публічного управління, які відповідають вимогам соціально-економічного розвитку; по-друге, для оцінки і критичного аналізу шляхів і можливостей досягнення пріоритетних цілей в існуючих та прогнозованих зовнішніх і внутрішніх умовах функціонування системи публічного управління; по-третє, для вибору і реалізації управлінських рішень, що забезпечують раціональне використання наявних ресурсів та ефективну адаптацію до неочікуваних змін.

Стратегічне планування також можна розглядати як взаємопов'язані перспективні плани соціально-економічного розвитку, котрі розробляються органами публічного управління для досягнення довгострокових цілей з урахуванням факторів зовнішнього середовища. Для різних рівнів публічного управління загальні принципи стратегічного планування залишаються незмінними. Разом з тим, якісною стороною стратегічного планування в публічному управлінні виступають орієнтири та цілі, до яких прямують органи публічного управління. Слід відмітити, що стратегія в даному випадку виступає як засіб досягнення поставлених цілей. Цілі та орієнтири взаємозамінні як в окремі проміжки часу, так і на різних рівнях публічного управління, а деякі параметри (показники, індикатори) на одному відрізку часу можуть бути орієнтирами, а на іншому – цілями.

У державному управлінні важливо розрізняти: планування для організації, тобто міністерства чи центрального органу виконавчої влади; планування для галузі, сфери діяльності; планування на рівні держави, регіону, муніципального утворення чи населеного

---

<sup>161</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.



пункту. З огляду на глобальні виклики сучасності підхід до стратегічного планування в публічній сфері вимагає перегляду. Стратегії повинні розроблятися за принципом «знизу-вверх» [162].

### **Стратегічне управління як процес**

Більшість експертів сходяться на п'яти ключових завданнях стратегічного управління і планування, які мають бути виконані у разі стратегічного цілепокладання й розробки стратегії, а саме необхідно: 1) визначити вид діяльності, задекларувати місію й сформулювати стратегічне бачення; 2) установити вимірювані цілі; 3) розробити стратегію для досягнення цих цілей; 4) упровадити й виконати стратегію; 5) оцінити діяльність організації, нові обставини й внести за необхідності правильні поправки.

Слід обов'язково усвідомлювати аспекти стратегічного управління і розробки стратегічного плану та його результати для організації, регіону чи територіальної громади. Ці аспекти можна сформулювати таким чином: - масштаб розробки стратегічного плану (для всієї організації; окремого департаменту; для регіону; для територіальної громади; для галузі тощо); - головні проблемні моменти у розвитку (організації, регіону чи територіальної громади), що стали причиною розробки стратегічного плану; - основні цілі, що ставляться перед розроблюваною стратегією, та очікувані вигоди й результати; - наявність людей, зокрема на найвищих рівнях управління, які підтримуватимуть процес стратегічного управління; - хто більшою мірою виграватиме від результатів і буде зацікавленим прихильником процесу стратегічного управління; - керівник процесу стратегічного управління і реалізації стратегічного плану; - склад команди із запровадження стратегічного управління і розробки стратегічного плану (серед них: люди, які визначають політику розвитку організації, регіону чи територіальної громади; вищі управлінці; стейкхолдери; інші співробітники); - кого слід додатково залучити до розробки стратегічного плану; - потреба в послугах консультантів; - кого слід залучити до експертизи й оцінювання стратегічного плану; - часовий горизонт розробки стратегічного плану; - який потрібен фонд часу для розробки стратегічного плану та кінцевий строк його представлення на розгляд; - яким уявляється кінцевий вигляд стратегічного плану (стисле резюме; деталізований документ, але без тактичних і операційних подробиць; детальний план); - які ключові ресурси і витрати потрібні й з яких джерел їх буде отримано.

Суть стратегічного управління і планування полягає у виділенні суттєвого в усьому комплексі змін, бажаного і можливого стану організації, регіону чи територіальної громади в майбутньому. Практика застосування стратегічного управління і впровадження стратегічних планів виокремила три ключових питання цього процесу. Три ключових питання стратегічного управління і планування 1. Хто ми є, що ми робимо сьогодні і чому? 2. Ким ми хочемо стати, що бажаємо робити в майбутньому і чому? 3. Як ми намагаємось туди дістатися? Відповідаючи на ці три ключових запитання стратегічного управління і планування, слід мати на увазі, що головне – це чесна відповідь. Саме правдивість відповіді є основою, базисом для впровадження стратегічного управління його продуктів, результатів, наслідків і впливів як для конкретної організації, так і для суспільства загалом. Відповіді на ці запитання є визначально важливими для процесу стратегічного управління і розробки стратегічного плану [163].

### **2.2.2. Документи стратегічного планування, визначені законодавством**

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" до системи прогнозних і програмних документів входять довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні й програмні документи, у яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і

<sup>162</sup> Білик О.В., Поліщук С.П. Стратегічне планування в системі публічного управління URL: [http://rep.btzau.edu.ua/bitstream/BNAU/5585/1/zstrategichne\\_planuvannya.pdf](http://rep.btzau.edu.ua/bitstream/BNAU/5585/1/zstrategichne_planuvannya.pdf)

<sup>163</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С.". 2015. 171 с.



очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, яких необхідно вжити для їх досягнення. У зазначеному Розпорядженні на середньостроковий період (до п'яти років) розробляються проекти стратегічних планів роботи центральних органів виконавчої влади.

Стратегічне управління на центральному рівні – процес, результатом якого є визначення стратегії та політики ЦОВВ, що забезпечує прийняття рішень, які відповідають визначеній місії, досягненню цілей, виконанню завдань і реалізації функцій. Розглядаючи питання стратегічного управління на національному рівні наголосимо, що важливо розрізняти стратегічне управління для організації, тобто міністерства або ЦОВВ і стратегічне управління для галузі, сфери діяльності.

Стратегічне управління на центральному рівні має специфічні риси, що відрізняють його від стратегічного управління на регіональному і рівні територіальної громади, а саме: - масштаб планування; - методи впливу; - призначення планування; - "замовники" і оцінювачі результату; - управлінська відповідальність; - структурування системи на підсистеми; - зовнішнє середовище планування [164].

### **Державна стратегія регіонального розвитку**

Постановою КМУ № 695 від 05.08.2019 року затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Ця Стратегія розроблена на виконання Указу Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713 “Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції” та відповідно до Закону України “Про засади державної регіональної політики”, постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 “Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів”.

Ця Стратегія є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців. Ця Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722.

Необхідність підготовки цієї Стратегії викликана завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також наявністю нових викликів, які постали перед Україною протягом останніх семи років і суттєво впливають на ситуацію в регіонах, а також на якість життя жителів міст і сіл.

Стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 року досягається на основі трьох стратегічних цілей:

I. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.

II. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.

III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Пріоритетами регіонального розвитку на період до 2027 року є:

розвиток економічної, інфраструктурної, соціально-культурної зв'язаності та інтегрованості на національному, регіональному та місцевому рівні;

прискорення економічного зростання регіонів та територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку із забезпеченням покращення стану навколишнього природного середовища та невиснажливого використання природних ресурсів;

---

<sup>164</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: “К.І.С”. 2015. 171 с.

підвищення якості та забезпечення доступності для населення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, незалежно від місця проживання, зокрема на засадах цифровізації;

охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів.

Протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Незважаючи на це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей.

Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому.

Нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики [165].

### **Особливості регіональних стратегій розвитку**

Стратегія розвитку регіону є комплексом заходів органів виконавчої влади, політичних, громадських організацій та об'єднань, територіальних громад, спрямованих на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій, створення належних умов для соціально-економічного розвитку населення, розширення підприємницької діяльності та активного залучення внутрішніх й зовнішніх джерел фінансування. Відтак, регіональна стратегія розвитку – це засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального розвитку, методологічною основою якої є стратегічне планування.

Стратегія соціально-економічного розвитку повинна передбачати: проведення цілеспрямованої структурної, науково-технічної й інвестиційної політики; вирішення соціальних і екологічних проблем при реформуванні економіки; стимулювання ділової активності реального сектору економіки.

Успішні стратегії регіонального розвитку повинні характеризуватися такими ознаками: підхід на основі партнерства й широкої участі; високий рівень громадського консенсусу, ефективність і діловий підхід; залучення великої кількості зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства; використання потужного аналітичного інструментарію; усвідомлення того, що якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази; загальна координація процесу.

---

<sup>165</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law3/show/695-2020-%D0%BF#n11>

Сьогодні в кожному регіоні країни розроблені або розробляються регіональні стратегії розвитку. Водночас можна стверджувати, що законодавче підґрунтя на основі якого формувалися стратегії регіонального розвитку, має певні проблеми та недоліки. Серед найважливіших – надмірна формалізація процедур розроблення та затвердження стратегій регіонального розвитку. Зокрема, існує певний шаблон щодо використання розробниками стратегії відповідних методичних рекомендацій. Цей шаблон спрощує дотримання процедур щодо розроблення стратегії, але збільшується ризик ігнорування, недооцінювання найважливіших місцевих проблем, неврахування всіх особливостей та наявного ресурсного потенціалу на місцях.

Іншою проблемою є декларативний характер більшості стратегій, їх не підтвердженість реальними програмами (що приймаються з метою реалізації стратегії). Наступна проблема це наявність конфліктів між місцевими державними структурами та групами впливу на рівні регіонів; різне бачення пріоритетів розвитку регіонів, що формується на різних рівнях державного управління регіональним розвитком. Слід відмітити, що суттєвою проблемою для усіх регіонів, які розробили стратегії свого розвитку, залишається їх практична реалізація.

Практична реалізація стратегій регіонального соціально-економічного розвитку залежить від фінансування. В умовах загострення конкурентної боротьби за використання наявних на регіональному (місцевому) рівні ресурсів (у тому числі обмежених фінансових коштів) особливого значення набуває проблема визначення пріоритетів фінансування проектів регіонального розвитку. Стратегії соціально-економічного розвитку регіонів можуть передбачати такі джерела фінансування заходів у відповідних сферах: демографічного розвитку – у межах державних програм; освіти – з державного та місцевих бюджетів; охорони здоров'я – через удосконалення моделі багатоканального фінансування охорони здоров'я шляхом створення відповідних еконо-мічних умов діяльності фондів, лікарняних кас і системи бюджетно-страхової медицини; з державного та місцевих бюджетів; житлової політики – за рахунок державних і регіональних програм, залучення власних коштів забудовників; житлово-комунального господарства – у межах чинних державних і регіональних програм, а також проведення реформування структури управління житлово-комунальним господарством, запровадження альтернативних форм надання комунальних послуг на базі підприємств різних форм власності, запровадження в практику недержавних джерел інвестування; структурних змін економіки – у межах коштів, передбачених на фінансування державних і регіональних програм розвитку в Державному бюджеті України, місцевих бюджетах, за рахунок власних ре-сурсів суб'єктів господарювання, залучених коштів та інших джерел фінансування; розвитку агропромислового комплексу – за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання регіону, позичкових ресурсів, коштів державного та місцевих бюджетів, а також удосконалення фінансово-кредитного обслуговування шляхом інтеграції банківського, аграрного та промислового потенціалу; малого підприємництва – у межах Комплексної програми розвитку та підтримки малого підприємництва регіону з регіонального бюджету; розвитку фінансової інфраструктури та фондового ринку – із власних коштів і ресурсів банківськими й небанківськими фінансовими установами, акціонерними товариствами; розвитку інвестиційних процесів – кошти підприємств та організацій регіону, зовнішніх та внутрішніх інвесторів, державного й місцевих бюджетів; інноваційної політики – з державного бюджету, власних ресурсів підприємств; розвитку транспортного комплексу – власні кошти підприємств, а також у межах державних та регіональних програм; розвитку торгівлі та побутового обслуговування – залучення інвестиційних коштів здійснюється за рахунок приватного капіталу; розширення міжнародного співробітництва – за власні кошти підприємств, а також кошти місцевих бюджетів; ринку праці та зайнятості населення – кошти Фонду загально-обов'язкового соціального страхування України на випадок безробіття, кошти підприємств, інвестицій та інші джерела фінансування; соціального забезпечення і страхування – власні надходження Пенсійного фонду, кошти державного бюджету в обсягах, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України», кошти фондів обов'язкового державного соціального страхування; екологічної політики –

заходи передбачені регіональними цільовими програмами – кошти державного та місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього середовища та кошти підприємств.

До того ж, стратегії розвитку регіонів мають передбачати залучення недержавних джерел вітчизняного та іноземного інвестування за відповідними напрямками розвитку регіону; державного та недержавного кредитування стратегічних програм і проектів; ресурсів банківських і небанківських фінансових установ, акціонерного капіталу тощо.

Важливою потребою ефективною реалізації нової державної регіональної політики є також залучення широких верств населення до процесів розроблення, прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку. Йдеться про активізацію участі населення і громадських об'єднань регіону в підготовці, обговоренні та вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку регіону, у відкритому обговоренні всіх положень стратегії із залученням громадськості.

Надзвичайно важливим елементом розроблення стратегії регіонального розвитку є визначення інститутів, відповідальних за її реалізацію. Якщо говорити про новації у цій сфері, можна сказати, що в Україні й досі не задіяний потенціал агенцій і фондів регіонального розвитку. Стратегія соціально-економічного розвитку регіону має бути побудована, спираючись на створений у регіоні потенціал [166].

### **Комплексний підхід до розробки національних / регіональних програмних документів щодо розвитку публічного управління**

Розпорядженням КМУ № 504-р від 04.10.2006 р. затверджено Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України. Координацію роботи з удосконалення методології стратегічного планування здійснює Мінекономіки. Систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

Довгострокові прогнозні і програмні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери. Середньострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей.

Короткострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік. Окремим видом програмних документів є послання Президента України до народу, щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

На довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються проекти: Стратегії економічного та соціального розвитку України; Державної стратегії регіонального розвитку; регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя; стратегій розвитку галузей економіки (сфери діяльності) (у разі необхідності).

Стратегія економічного та соціального розвитку України – документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі, структурні пропорції економіки і соціальної сфери та напрями державної політики. Стратегія розвитку галузі економіки (сфери діяльності) – документ, у якому на основі прогнозу тенденцій розвитку відповідних ринків і напрямів науково-технічного прогресу визначаються довгострокові цілі та пріоритети розвитку галузі економіки (сфери діяльності), заходи, спрямовані на їх досягнення, та ресурси, що необхідні для здійснення таких заходів. Стратегія економічного та соціального розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку і регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя коригуються один раз на п'ять років з

---

<sup>166</sup> Качний С. Регіональна стратегія розвитку як засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального соціально-економічного розвитку URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1151>

продовженням строку на наступні п'ять років. У разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися інші стратегічні документи.

На середньостроковий період (до п'яти років) розробляються проекти: Програми діяльності Кабінету Міністрів України; прогнозу економічного та соціального розвитку України; прогнозу економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя (за рішенням місцевих органів влади);

Основних напрямів бюджетної політики і прогнозу показників зведеного та державного бюджетів України; державних цільових програм; стратегічних планів роботи центральних органів виконавчої влади. Стратегічний план роботи центрального органу виконавчої влади – це розроблений на основі стратегій розвитку відповідних галузей економіки (сфер діяльності) документ, який визначає завдання такого органу, заходи щодо їх виконання (з визначенням ресурсів, відповідальних за виконання, строків) та очікувані результати.

На короткостроковий період (один рік) розробляються проекти: Основних напрямів економічної політики України; прогнозу економічного та соціального розвитку України; Основних засад грошово-кредитної політики на наступний та подальші роки; Основних напрямів бюджетної політики; Державного бюджету України; Плану дій Кабінету Міністрів України щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України; річних планів роботи центральних органів виконавчої влади; бюджетів адміністративно-територіальних одиниць та програм їх соціально-економічного розвитку [167].

### **Технології стратегічного управління**

Зосереджуючи увагу на технології стратегічного планування, передовсім наголосимо на процесуальних фазах стратегічного планування - умовно, кроках стратегічного планування й управління:

- 1) ініціація та ухвалення процесу стратегічного планування;
- 2) визначення офіційних повноважень та обов'язків організації;
- 3) призначення організації та її цінності (визначення місії);
- 4) аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища;
- 5) окреслення першочергових завдань (стратегічних проблем);
- 6) формування стратегії та планів для керування цими завданнями;
- 7) перегляд ухвалення й застосування стратегій та стратегічного плану;
- 8) встановлення дієвого прогнозування (остаточне визначення бачення);
- 9) розробка процесу результативного впровадження політики;
- 10) оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування.

Розробка технології стратегічного управління ґрунтується на різних підходах:

Процесний підхід. Теорія процесу виникла в 60-х рр. ХХ ст. у Гарвардській школі бізнесу. Основними засадами теорії є послідовність і зміна. Для організації найбільш важливими процесами є еволюція і трансформація стратегії відповідно до змін зовнішнього середовища, а також розробка, адаптація та впровадження стратегії. Крім того, процесний підхід чітко визначає набір основних дій (планування, організація, мотивація, контроль), яких має дотримуватися будь-який управлінець у своїй діяльності. Згідно з процесним підходом розробка стратегії включає такі етапи: 1) постановка цілей; 2) розробка стратегії; 3) пошук необхідних ресурсів. Процесний підхід дає змогу розглянути кожен етап у взаємозв'язку з іншими етапами. Тут аналізується кожен етап: визначається його функція, склад, структура, внутрішні та зовнішні зв'язки. Аналізуючи кожен етап шляхом виділення структурних елементів, можна визначити фактори і шляхи проходження етапу. Тут доцільно використовувати інтегральний підхід, який дає змогу представити процес у цілому і сконцентрувати увагу на розробці стратегії. Можемо виділити кілька підходів до вимірювання процесу розробки стратегії.

Перший підхід. Стратегія як послідовна, уніфікована та інтегрована модель рішень. Стратегія є головною силою, що забезпечує всебічний і інтегральний план дій для організації

---

<sup>167</sup> Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України URL: <https://www.kmu.gov.ua/npa3/49947113>

в цілому. Відповідно до цієї точки зору стратегія дає хід планам, що гарантує досягнення основних цілей організації. Розглядаючи стратегію як модель рішень, ми визнаємо, що стратегія є невід'ємною конструкцією в діяльності організації.

Другий підхід. Стратегія як засіб постановки організаційної мети в рамках її довгострокових завдань, програм дій і пріоритетів при розподілі ресурсів. Це один з найстаріших і найбільш класичних поглядів на концепцію стратегії як процесу. Тут стратегія є процесом чіткого визначення довгострокових цілей і завдань організації, а також необхідних програм дій для виконання цих завдань і вишукування необхідних ресурсів.

Третій підхід. Стратегія як визначення конкурентних переваг організації. Визнано, що одним із ключових завдань стратегії є процес визначення основної діяльності, якою організація займається або має намір зайнятися. Це визначає місце стратегії як основної сили, яка спрямовує і розпоряджається процесами зростання, диверсифікації, поглинання. Головним завданням у визначенні формального процесу стратегічного управління є дієве сегментування, яке суттєво впливає на організаційну структуру організації. Сегментування – це ключ для аналізу, стратегічного позиціонування, розподілу ресурсів і портфельного менеджменту, що чітко визначає "межі впливу" організації, вносячи ясність у те, де ми включаємося в конкурентну боротьбу і як ми збираємося це робити.

Четвертий підхід. Стратегія як реакція на зовнішні можливості й загрози, а також знання про внутрішні сильні і слабкі сторони, що необхідне для досягнення конкурентної переваги. Ключовим питанням стратегії є процес досягнення довгострокової конкурентної переваги над основними конкурентами. Конкурентна перевага виходить в результаті повного розуміння зовнішніх і внутрішніх факторів, ризиків, які впливають на організацію. Поза організацією слід визначити сфери привабливості й тенденції, а також характеристики основних конкурентів. Це породжує можливості і загрози, на які слід зважати. Усередині організації потрібно оцінити її конкурентні можливості, які дають змогу скласти уявлення про сильні і слабкі сторони організації, і які в подальшому мають бути розвинені й скориговані [168].

#### **Формування системи стратегічних цілей і завдань**

На підставі сформованої візії, місії та цінностей організації, ідентифікованих перешкод визначте загальні напрями роботи на найближчі три-п'ять років, які б допомогли вийти на запланований рівень та подолати виявлені проблеми. Для кожного напрямку доберіть аргументи: - Чому саме цей напрям є важливим? Чи вдасться нам досягти цільового стану речей, якщо ми цей напрям робити не будемо? - Яким чином він сприяє досягненню поставленої мети (візії)? - Яким чином він сприяє усуненню виявлених проблем?

Кожен стратегічний напрям повинен мати чітко сформульовані та поставлені цілі. Наприклад, ціллю стратегічного напрямку «Покращення рівня задоволеності пацієнтів» буде: «Рівень задоволеності пацієнтів покращено». І тут можливі варіації цільового показника: покращено (більше від базового показника) / на 50% / до 90% тощо.

Ці стратегічні напрями та цілі повинні лягти в основу стратегічного плану. Стратегічний план – це документ, який описує стратегічні напрями та визначає головні цілі вашої діяльності. Стратегічний план повинен відображати, як ви будете виконувати вашу місію та як досягнете поставленої візії. Важливо доносити візію, місію та цінності до кожного члена колективу, а також до пацієнтів та широкого загалу. Це можна зробити через їх оприлюднення на офіційному веб-сайті, в інформаційних куточках у приміщеннях закладу (в кожному кабінеті), в друкованих маркетингових матеріалах. Стратегічний план – це не документ для полиці, з ним треба працювати щодня. Персонал повинен знати і вірити у візію, місію та цінності свого закладу. Крім того, стратегічний план може переглядатись раз на три, п'ять, сім років, він повинен бути живим інструментом.

Операційний план – це документ, який деталізує загальні стратегічні напрями діяльності до рівня конкретних завдань і заходів. Операційний план є інструментом управління та контролю. Він обов'язково має містити чіткий перелік: 1. стратегічних цілей (чітка та вимірювана ціль до кожного стратегічного напрямку); 2. проміжних завдань і

---

<sup>168</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.



заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей, з конкретними і вимірюваними показниками результату до цих заходів, а також із часовими рамками виконання заходів (послідовність і взаємозалежність заходів); 3. виконавців кожного заходу (конкретних людей в організації), 4. необхідних ресурсів.

Важливо регулярно відстежувати виконання операційного плану та деталізувати його для кожного наступного року. План без постійного моніторингу та контролю виконання запланованої діяльності є нежиттєздатним і ніяк не впливатиме на розвиток та успішність організації. Операційний план можна коригувати, оновлювати, якщо це допомагає найбільш ефективно досягти стратегічних цілей, місії та візії. Керівник повинен розвивати в собі уміння стратегічно мислити, щоб не зациклюватися тільки на операційних завданнях, а завжди бачити перед собою візію – те бажане майбутнє організації, до якого вона рухається [169].

### **Система стратегічного управління в Україні**

Система стратегічного управління в Україні складається з двох рівнів: 1) центральний рівень; 2) місцевий рівень.

Стратегічне управління на центральному рівні – процес, результатом якого є визначення стратегії та політики ЦОВВ, що забезпечує прийняття рішень, які відповідають визначеній місії, досягненню цілей, виконанню завдань і реалізації функцій. Розглядаючи питання стратегічного управління на національному рівні наголосимо, що важливо розрізнити стратегічне управління для організації, тобто міністерства або ЦОВВ і стратегічне управління для галузі, сфери діяльності.

Стратегічне управління на центральному рівні має специфічні риси, що відрізняють його від стратегічного управління на регіональному і рівні територіальної громади, а саме: - масштаб планування; - методи впливу; - призначення планування; - "замовники" і оцінювачі результату; - управлінська відповідальність; - структурування системи на підсистеми; - зовнішнє середовище планування.

Стратегічне управління для ЦОВВ сприяє перетворенню їх з установ, що реагують на події (як постреакція), в органи, що мають перспективне і довгострокове бачення та реалізують стратегічні плани, ґрунтуючись на реальних ресурсних можливостях.

Взагалі, це пов'язано зі змінами. Застосування стратегічного управління в діяльності ЦОВВ викликає певні труднощі, пов'язані з такими обставинами: - керівники ЦОВВ не мають достатніх навичок стратегічного управління, а працівники – підготовки стратегічних планів; - запровадження стратегічного управління вимагає переходу від управління на основі доручень до управління на основі планування й моніторингу; - дієвість динамічного процесу стратегічного управління вимагає чіткої координації дій як на рівні ЦОВВ, так і на рівні міжміністерської координації.

Стратегічне управління на місцевому рівні Стратегічне управління поступово набуває ознак невід'ємного елементу управління на місцевому рівні або муніципального менеджменту в сучасному швидкоплинному і конкурентному світі. Доцільність його запровадження в Україні, насамперед, обґрунтовується вдалою практикою використання стратегічного управління у високорозвинених ринкових країнах. Сьогодення стратегічного управління на місцевому рівні має свої особливості. Основне підґрунтя, на яке спирається стратегічне управління в управлінні суспільними справами: - фундаментальні рішення ухвалюються на верхньому рівні й не можуть бути прийняті за допомогою звичайних бюрократичних процедур; - ці рішення стосуються природи, напрямів діяльності й усього майбутнього організації. Однак стратегічні рішення в суспільному управлінні мають і враховують обмеження політичного та конституційного характеру, що є важливою відмінністю від приватного сектору.

Концепції стратегічного управління в приватному секторі під час перенесення їх до суспільного управління зазнають певних обмежень, пов'язаних із конституційними та законодавчими мандатами, правилами та актами, установленими урядом, юридичними нормами, політичними чинниками, наявними ресурсами, інтересами виборців. Тобто

---

<sup>169</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

заздалегідь встановлюється певне чітке бачення і цілі розвитку організації чи територіальної громади. Важливими завданнями на першому етапі розроблення належної стратегії є аналіз місцевої соціально-економічної бази та аналіз готовності конкретного міста чи району до розвитку, проведення аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища. Після проведення цих досліджень громада зможе визначити свої потенційні можливості, свої труднощі, а також ресурси для розвитку. На цьому етапі громада має також чітко окреслити свої економічні цілі, які б визначили ті сектори й групи населення, чие становище мав би поліпшити економічний розвиток. Аналіз економічної бази має охоплювати: - визначення секторів, що є домінуючими в місцевій економіці у сенсі кількості робочих місць, обсягів продажу, суми податків і зв'язків з іншими місцевими економічними галузями; - визначення важливих зв'язків між місцевою й зовнішньою економіками, щоб оцінити, як місцеві сектори економіки реагують на зміни в економіці регіону, держави та світу; - оцінку потенційної схильності конкретної місцевості до економічного зростання, стабільності або спаду, а також визначення тих обставин, що можуть започаткувати або доповнити кожен з тенденцій. Після чіткого визначення цільових секторів економіки й соціальних груп процес формулювання й аналізу альтернативних стратегій економічного розвитку буде зрозумілим, однак складним завданням. Визначені напрями економічного розвитку, очевидно, не забезпечать достатньої кількості робочих місць для всіх безробітних у конкретній місцевості. Для задоволення потреб місцевого населення знадобиться не одна стратегія економічного розвитку, а більше, тобто треба формувати альтернативні й водночас взаємодоповнювані стратегії поведінки. Існує чотири типи стратегічних альтернатив. Кожна надає особливої ваги або: 1) розвитку місцевості, тобто фізичного середовища; 2) розвитку бізнесу; 3) розвитку людських ресурсів; 4) місцевим громадським ініціативам. Стратегічні програми розвитку здебільшого містять різні елементи цих альтернатив залежно від потреб та умов конкретної місцевості. Кожний із цих основних компонентів є частиною тієї сукупності методів, що їх розробляє місцева громада для створення стратегії місцевого економічного розвитку [170].

### **2.2.3. Системний аналіз у стратегічному управлінні**

Системний аналіз – це процес, який дозволяє узагальнити позицію організації та конкретизувати напрями її розвитку на перспективу. Системний аналіз можна розглядати як інструмент обґрунтування стратегічних рішень, який враховує внутрішні можливості організації і стан зовнішнього середовища при прогнозуванні можливих змін та ризиків, які у зв'язку з цим виникають. Зміст системного аналізу процесу управління полягає у використанні специфічних методів і прийомів, що дозволяють діагностувати потенційні та наявні загрози організації, виявити можливості організації у поліпшенні управління нею. Об'єктом системного аналізу процесу управління виступає організація в цілому як відкрита управлінська система, а також форми та види її діяльності. Системний аналіз допомагає створити систему основних індикаторів довгострокового розвитку організації.

Механізм здійснення системного аналізу можна визначити як сукупність елементів, які забезпечують організаційну основу процесу його проведення. Основними його елементами є: завдання, інструментарій, інформаційне забезпечення, норми та правила, етапи здійснення, суб'єкти стратегічного аналізу тощо. Зазвичай, конкретно обрані елементи механізму системного аналізу залежать від мети його здійснення. Системний аналіз процесу управління організацією передбачає проходження трьох основних етапів, які визначають алгоритм основних елементів механізму його здійснення

Системний аналіз проходить підготовчий, аналітичний і заключний етапи. При цьому використовується низка специфічних методів і прийомів, що дозволяють діагностувати потенційні та існуючі загрози організації, виявити можливості організації. На першому етапі відбувається постановка мети і завдань системного аналізу, визначаються основні критерії (індикатори) оцінки. Інформаційне забезпечення системного аналізу організації передбачає збір, перевірку, систематизацію та обробку даних про зовнішнє і внутрішнє середовище організації. Одночасно виявляється сила впливу кожного фактору і

---

<sup>170</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.



прогнозуються наслідки можливих загроз. Інформаційну базу аналізу формують за допомогою цільового підбору даних, яка надходить із численних джерел і є процесом перетворення сукупності даних у стратегічну інформацію на основі їх аналітичної обробки та пристосування для використання в управлінні організацією.

На другому етапі відбувається аналіз загроз внутрішнього і зовнішнього середовища організації. Важливою складовою цього етапу є методичне забезпечення системного аналізу, що передбачає вибір методів і прийомів, які відповідають його цілям та завданням.

На третьому етапі здійснення стратегічного аналізу проводиться оцінка рівня загроз діяльності організацій з погляду аналізу макро- та мікросередовища. Зібравши максимальну інформацію про фактори зовнішнього середовища, її оцінюють і визначають загрози та можливості. Важливо не лише визначити загрози, а й оцінити їх щодо важливості та ступеня впливу на діяльність організації. Доцільно використовувати матрицю загроз, що дозволяє поділити загрози за ступенем можливих наслідків для першочергового використання у стратегіях розвитку організації. На основі аналізу стратегічного потенціалу проводиться оцінка досягнутого рівня діяльності організацій, визначаються сильні та слабкі сторони. Завершальний етап системного аналізу передбачає обґрунтування стратегічних альтернатив розвитку діяльності організації, що залежно від результатів діагностики можуть передбачати: 1) стратегії, що попереджують можливі загрози; 2) стратегії, що усувають існуючі загрози; 3) стратегії, що відновлюють рівень розвитку організації. Роль системного аналізу в системі управління організацією визначається її перевагами, які дають змогу: створити інформаційну базу для прийняття стратегічних рішень на основі оцінювання внутрішнього і зовнішнього середовища; зменшити негативний вплив змін зовнішнього та внутрішнього середовища на результати діяльності організації; швидко реагувати на зміни і вносити відповідні корективи до стратегії, яка реалізується на даному етапі діяльності організації; визначити необхідний рівень потенціалу організації та дію чинників зовнішнього середовища, які в поєднанні дають змогу досягнути його стратегічних цілей [171].

#### **Роль середовища в стратегічному управлінні**

Аналіз середовища організації — це процес визначення критично важливих елементів зовнішнього і внутрішнього середовища, які мають вплив на досягнення цілей організації. Аналіз середовища виконує ряд важливих функцій в діяльності організації: - з погляду стратегічного планування, покращує визначення найбільш важливих факторів, що впливають на економіку підприємства і його майбутнє; - з погляду політики організації, допомагає їй створити про себе найбільш сприятливе враження; - з погляду поточної діяльності, забезпечує інформацією, необхідною для кращого виконання виробничих функцій.

Для визначення стратегії поведінки організації і її реалізації, керівництво повинно мати поглиблене уявлення як про внутрішнє середовище організації, його потенціал і тенденції розвитку, так і про зовнішнє середовище, тенденції його розвитку і місце, яке займає в ньому організація. При цьому внутрішнє середовище вивчається для того, щоб розкрити сильні і слабкі сторони організації, а зовнішнє середовище — для того, щоб розкрити загрози і можливості, які організація повинна враховувати при визначенні своїх цілей і при їх досягненні.

Середовище, в якому знаходиться і функціонує організація, розподіляється на такі складові: 1. Внутрішнє середовище — це комплекс факторів усередині організації, які є результатом управлінських рішень. 2. Зовнішнє середовище — фактори, що знаходяться за межами організації. У зовнішньому середовищі виокремлюють макро- і мікросередовище. Мікросередовище організації — це ті суб'єкти, з якими вона постійно і безпосередньо взаємодіє: споживачі, постачальники, конкуренти, партнери, ринок робочої сили. Мікрооточення має вплив на складові внутрішнього середовища організації, але, при цьому, існує і зворотній зв'язок — організація може впливати на фактори проміжного середовища. Макросередовище організації — це фактори, які мають непрямую дію на внутрішнє

---

<sup>171</sup> Шурпенкова Р. К. Стратегічний аналіз як складова процесу управління підприємством. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. Вип. 2. С. 96-99.

середовище, але які здійснюють значний вплив на його діяльність. До факторів макрооточення найчастіше відносять економічні, політичні, технологічні, соціальні, ринкові та міжнародні фактори. Таким чином, процес дослідження навколишнього середовища передбачає вивчення трьох складових: зовнішнього середовища (макрооточення), проміжного середовища (мікрооточення), внутрішнього середовища підприємства.

Зовнішнє середовище є джерелом, що забезпечує організацію ресурсами, необхідними для підтримки її внутрішнього потенціалу на належному рівні. Організація знаходиться в стані постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим собі можливість виживання. Але ресурси зовнішнього середовища не безмежні. Завжди існує можливість того, що організація не зможе отримати потрібні ресурси із зовнішнього середовища тому, що на них претендують багато інших організацій, що знаходяться в цьому ж середовищі. Це може ослабити потенціал організації і призвести до багатьох негативних для нього наслідків. Завдання стратегічного управління полягає в забезпеченні такої взаємодії організації з середовищем, яке дозволяло б їй підтримувати свій потенціал на рівні, необхідному для досягнення її цілей, і тим самим давало б йому можливість виживати в довгостроковій перспективі. Аналіз зовнішнього середовища є процесом, за допомогою якого розробники стратегії контролюють зовнішні по відношенню до організації фактори з метою передбачати потенційні загрози і можливості. Аналіз зовнішнього середовища дозволяє організації своєчасно спрогнозувати появу загроз і можливостей, розробити ситуаційні плани на випадок виникнення непередбачених обставин, розробити стратегію, яка дозволить організації досягти цілей і перетворити потенційні загрози на вигідні можливості. Для дослідження зовнішнього середовища організацій виділяють шість груп факторів: економіка, політика, ринок, технологія, міжнародне положення і соціальна поведінка [172].

### **SWOT-аналіз**

До основних інструментів, що необхідні для проведення стратегічного аналізу, є передусім SWOT-аналіз (strengths – Сильні сторони; Weaknesses – Слабкі сторони; Opportunities – Можливості; Threats – Загрози), що представляє собою стратегічний баланс. SWOT-аналіз – це застосовуваний інструмент, який знають багато управлінців.

Головне призначення SWOT-аналізу полягає в локалізації організації в середовищі функціонування й спробі оцінити її внутрішні й зовнішні переваги і слабкості. Інакше кажучи, його призначення – діагностика/ Цей метод аналізу був заснований на озвучуванні й структуризації знань про поточну ситуацію і тенденції. У 1965 р. четверо професорів Гарвардського університету – Lerner, Christensen, Andresz, Guth – запропонували технологію використання SWOT-моделі для розробки стратегії поведінки фірми. Була запропонована схема LCAG (за початковими літерами прізвищ авторів), яка заснована на послідовності кроків, що приводять до вибору стратегії.

Оскільки SWOT-аналіз у загальному вигляді не містить економічних категорій, то він може застосовуватися до будь-яких організацій, окремих людей і країн для побудови стратегій у будь-яких сферах діяльності, що ґрунтуються і націлені на майбутнє. Таким чином, SWOT-аналіз – це творчий, аналітичний метод визначення сильних сторін, слабких сторін, можливостей і загроз для об'єкта управління, управляючої системи чи системи управління в цілому.

SWOT-аналіз здійснюється на підставі експертних оцінок і може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями. SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного управління і планування, оскільки містить визначення сильних і слабких сторін, а також можливостей та загроз для об'єкта стратегічного управління і планування.

Виходячи з того, що головним призначенням SWOT-аналізу є діагностика на основі стратегічного аналізу, цей аналіз є важливим етапом процесу безпосередньої розробки стратегії. В ході його реалізації проводиться оцінка стану організації, з'ясовуються основні тенденції й закономірності діяльності, визначаються вплив різних факторів, рівень

---

<sup>172</sup> Демиденко С.Л. Особливості стратегічного аналізу середовища підприємства. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4290>

невизначеності. Коли SWOT-аналіз уже проведений, як правило, не буває проблем з диференціюванням між сильними сторонами й можливостями, з одного боку, і слабкими сторонами й загрозами, з другого. Однак, зазвичай, виникає плутанина з розмежуванням сильних сторін від можливостей. Сильні сторони мають внутрішню природу, а можливості – зовнішню. Аналогічно, слабкі сторони мають внутрішню природу, а загрози – впливають ззовні.

Зрозуміти це розходження дуже важливо, оскільки це не лише семантика. Сильні й слабкі сторони звичайно перебувають під вашим контролем, тобто ви можете збільшити перші й позбутися від других. Можливості й загрози – поза вашим контролем, що змушує організацію адаптуватися (користуватися можливостями і мінімізувати вплив загроз). Проведення SWOT-аналізу є виключно груповою роботою. Ви можете визначити підгрупи для вивчення сильних і слабких сторін (внутрішні фактори) і можливостей і загроз (зовнішні фактори). Цей поділ допомагає краще виконати роботу. SWOT-аналіз вирішує відразу кілька завдань і може забезпечити новий погляд на організацію, даючи змогу краще сформулювати її стратегію. SWOT-аналіз: 1) дає змогу намітити короткострокові плани для посилення сильних сторін і подолання слабких; 2) визначає сфери, що потребують додаткового вивчення, аналізу й генерування нових ідей щодо загроз і можливостей з боку зовнішнього середовища; 3) допомагає в розробці стратегічного плану, що відповідає ресурсам і можливостям організації.

Перевагами SWOT-аналізу є: - відносно простий і зручний інструмент наочного аналізу для прийняття стратегічних рішень; - можливість адаптації до об'єкта дослідження будь-якого рівня; - вільний вибір елементів, що аналізуються, залежно від поставлених цілей; - застосування в різних сферах економіки та управління.

Недоліками SWOT-аналізу є: - оцінка можливостей і загроз є оцінкою з певною часткою теорії ймовірності; - аналіз представляє один із способів систематизації існуючих знань – якщо знання неправильні або недостатні, результати аналізу будуть спотворені; - аналіз належить до групи інструктивно-описових моделей стратегічного аналізу, що висвітлюють загальні цілі, а конкретні заходи для їх досягнення треба розробляти окремо; - суб'єктивність, значущість результатів залежить від компетенцій та професіоналізму персоналу; - необхідність обробки великих масивів інформації; процес вимагає значних витрат, технологічних можливостей; - виникає складність поділу сьогодення і майбутнього в часі з огляду на оцінку факторів; виникає проблема віднесення факторів до загроз і можливостей не з точки зору груп, а з точки зору відрізків часу, суб'єктивізм оцінки; - результати цього неформалізованого аналізу представляють у вигляді якісного опису, що ускладнює моніторинг і однозначне розуміння ситуації.

Простежити співвідношення факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, що трактується в категоріях SWOT-аналізу, можна за допомогою матриці. Розглядаючи матрицю, зазначимо, що на перетинах окремих складових груп факторів формуються поля, для яких характерні окреме поєднання, що треба враховувати надалі в ході розробки стратегій певного типу: 1) поле СМ – потребує стратегій підтримки та розвитку сильних сторін об'єкта аналізу в напрямі реалізації шансів зовнішнього оточення; 2) поле СіЗ – передбачення стратегій використання сильних сторін об'єкта з метою пом'якшення (усунення) загроз; 3) поле СлМ – розробка стратегій подолання слабкостей об'єкта за рахунок можливостей, що їх надає зовнішнє середовище; 4) поле СлЗ – іноді називають "кризовим полем", оскільки тут поєднуються загрози середовища зі слабкістю об'єкта [173].

### **Pestle-аналіз**

Інструмент PESTLE аналіз є розширеною двома факторами (Legal і Environmental) версією PEST-аналізу. Маємо приклади застосування та інші формати, наприклад, SLEPT-аналіз (Плюс Правовий фактор) або STEEPLE-аналіз: Соціально-демографічний, технологічний, економічний, навколишнє середовище (природний), політичний, правовий і етнічні чинники. Також може враховуватися і географічний фактор. Основна мета аналізу трендів зовнішнього середовища компанії - оцінити можливий вплив зовнішніх чинників:

<sup>173</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

факторів макросередовища, ринкових і споживчих трендів на майбутні продажі і прибуток організації.

Всі організації повинні визначати зовнішні фактори їх середовища, які надають або можуть вплинути на їх діяльність. На фактори макросередовища організація не може впливати, не може їх контролювати, але наслідки настання цих факторів вона повинна розуміти і враховувати в розробці своєї стратегії. Найбільш поширеним інструментом для визначення факторів макросередовища, які можуть вплинути на організацію, є PESTLE аналіз. Він допомагає виявити і оцінити фактори зовнішнього середовища по 6-ти категоріям: P (Political) Політичні, E (Economical) Економічні, S (social-Culture) Соціально-культурні, T (Technological) Технологічні, L (Legal) Правові та E (Environmental / Ecological) Екологічні фактори. Кожній категорії факторів відповідає буква в абrevіатурі назви методу.

Основна мета інструменту PESTLE аналізу: визначити фактори, які задовольняють двом критеріям: Вони знаходяться за межами управління організацією. Вони мають певний рівень впливу на організацію.

Всі фактори повинні бути ретельно проаналізовані і має бути оцінений можливе їх вплив на організацію. Деякі фактори набувають локальний характер. Наприклад, ситуація на ринку праці в регіонах відрізняється від ситуації в Києві: кваліфікація і мотивація (рівень амбіцій) людей різна. Можливо, в різних регіонах існують культурні відмінності пов'язані зі ставленням до праці. Всі ці фактори при розробці стратегії необхідно враховувати. Для отримання найбільш повної картини впливу зовнішніх факторів на компанію, в процес їх визначення повинні бути включені експерти різних функціональних підрозділів організації.

PESTLE аналіз використовують при розробці й перегляді стратегії для існуючого ринку; при запуску нового продукту або послуги; для дослідження нового напрямку діяльності або для запуску продажів в новій країні або регіоні. У всіх цих випадках необхідно оцінити потенційний вплив зовнішніх факторів на компанію в двох перспективах: як вони впливають на ринок, і як вони впливають на операційну діяльність організації. PESTLE аналіз потужний інструмент для аналізу зовнішнього оточення, але він представляє тільки один компонент великого процесу стратегічного аналізу. Тому, цей інструмент повинен використовуватися разом з іншими стратегічними інструментами: стратегічний аналіз клієнтської бази, конкурентний аналіз, SWOT-аналіз і т.д.

Методика PESTLE аналізу використовується для оцінки ключових ринкових тенденцій галузі, а результати PESTLE аналізу можна використовувати на наступних етапах стратегічного аналізу для трендів в зміні потреб і поведінки споживачів, для оцінки конкуренції. Мета PESTLE аналізу - допомогти організації визначити важливі фактори впливу на її діяльність, і що нічого ключове не було пропущено.

Фактори PESTLE аналізу в комбінації з факторами зовнішнього мікросередовища (потреби і поведінку споживачів, конкуренти і т.д.) і внутрішніми драйверами можуть бути класифіковані як можливості і загрози для SWOT-аналізу. По суті, проведення SWOT-аналізу організацій без попереднього проведення PESTLE аналізу, - безглуздо, так як інакше організації в можливості і загрози SWOT-аналізу поміщають фактори, вплив яких на організацію не було попередньо оцінено. Якщо PESTLE аналіз визначає фактори, які вимагають внутрішніх змін в організації, тоді вони повинні бути досліджені більш детально, використовуючи такі інструменти, як Бостонська матриця і т.д. PESTLE аналіз є інструментом довгострокового стратегічного управління і складається на 3-5 років вперед, з щорічним оновленням даних.

Послідовність процесу проведення PESTLE аналізу: 1) Визначення факторів, які знаходяться поза контролем організації, і можуть вплинути на її продажі і прибуток. Збір інформації по динаміці і характером зміни кожного фактора; 2) Оцінка ступеня впливу кожного обраного фактора; 3) Оцінка ймовірності зміни факторів в майбутньому; 4) Оцінка вплив факторів з урахуванням ймовірності їх змін; 5) Визначення можливих наслідків настання або зміни кожного фактора [174].

---

<sup>174</sup> Пест аналіз будівельної компанії. PE3T-аналіз: що це і як провести. Сутність і призначення PE3T-аналізу / URL: <http3://kvakuzha.ru/uk/pe3t-analiz-ztroitelnoi-kompanii-pe3t-analiz-cto-eto-i-kak-provezti-zuzhchnost-i.html>

## Матриця стратегічного вибору (TOWS-аналіз)

Термін (акронім) TOWS створено першими літерами англійських слів: (Threats) загрози, (Opportunities) можливості, (Weaknesses) слабкі сторони (strengths) сильні. Філософія методу: використовувати сильні сторони для розвитку можливостей та нівелювання загроз, мінімізувати слабкі сторони завдяки можливостям. TOWS є логічним продовженням SWOT аналізу. Під час SWOT ми підсумовуємо результати комплексного аналізу ОТГ.

TOWS дає можливість: - згенерувати можливі стратегії майбутнього розвитку; - знайти відповідь, як використати внутрішні особливості громади для впливу на зовнішні фактори (та навпаки) із користю для ОТГ; - пріоритетувати стратегії, однак не надає інструмент вибору «найбільш підходящої». Недолік методу: результати залежать від якості проведеного SWOT.

Матриця TOWS аналізу — це інструмент, що домагає скомбінувати результати SWOT аналізу так, щоб згенерувати можливі варіанти сценаріїв розвитку ОТГ. Метою аналізу є пошук зв'язку між характеристиками та факторами із різних секторів SWOT та розробка стратегій посилення й нівелювання на їх основі.

В результаті застосування TOWS мають бути розроблені обґрунтовані стратегії, які будуть «максимально адаптовані до вихідних умов місцевого розвитку з урахуванням зовнішніх чинників впливу на майбутнє»

Етапи реалізації TOWS аналізу та розробки можливих стратегій розвитку:

1. Розробка матриці SWOT аналізу. SWOT аналіз детально описаний на відповідній сторінці цього сайту.

2. Пошук зв'язків між категоріями в різних секторах SWOT аналізу. Для всіх категорій шукаємо зв'язки між сегментами: - Можливостями (O) та сильними сторонами (S) – які сильні сторони можуть збільшити можливості, і навпаки, які можливості можуть підсилити сильні сторони? - Загрозами (T) та слабкими сторонами (W) – які слабкі сторони посилюють загрози, і, які загрози загострюють слабкі сторони? - Можливостями (O) та слабкими сторонами (W) – які можливості можуть мінімізувати або зменшити слабкі сторони, і, які можливості можуть «закритись», якщо не будуть вирішені слабкі сторони? - Загрозами (T) та сильними сторонами (S) – які сильні сторони можуть протидіяти загрозам, і, які загрози можуть нівелювати сильні сторони?

3. Побудова TOWS матриці. Для побудови TOWS матриці необхідно: - У секторах SWOT аналізу залишити лише ключові характеристики, що мають зв'язки із категоріями в інших секторах. Рекомендовано мати до 5 пунктів у кожному секторі матриці SWOT аналізу. Важливо залишити лише ключові характеристики, щоб не перенавантажити матрицю TOWS та мати можливість обрати найбільш пріоритетні стратегії. - Підготувати шаблон матриці TOWS. - Заповнення матриці TOWS: для кожної пари категорій із різних секторів, що мають зв'язок, запропонувати можливі сценарії посилення, або підтримки, або зменшення, або нівелювання.

4. Розробка стратегій на основі TOWS матриці. Проаналізуйте всі можливі стратегічні варіанти з TOWS матриці, розробленої на попередньому етапі. Оберіть декілька (2-3) найбільш значимих стратегій для кожного сектору TOWS (S-T, S-O, W-O, W-T) та деталізуйте їх. TOWS аналіз дає можливість розробити стратегії 4 типів: 1) «Сильні сторони—можливості» або «maxi-maxi» стратегія — використання можливостей для посилення сильних сторін. Є наступальною та вважається «безпрограшною стратегією». Вона пов'язана із меншими витратами та буде успішною з великою ймовірністю. Рекомендується застосовувати на початкових етапах розвитку ОТГ та за умови необхідності розбудовувати зв'язки та позиції громади. 2) «Слабкі сторони—можливості» або «maxi-mini» стратегія — запобігання слабким сторонам із використанням можливостей. Носить оборонний характер. Спрямована на відкриття нових можливостей. Використовується в ситуації, коли всі наявні можливості вже були використані. Під час реалізації легка в управлінні процесами, оскільки більшість факторів контролювані органами місцевого самоврядування. 3) «Сильні сторони—виклики» або «mini-maxi» стратегія — застосування сильних сторін для мінімізації загроз. Є оборонною стратегією. Доцільно застосовувати для територій, що мають «сильну конкурентну позицію», що потребують запобігання певних

зовнішніх загроз. Важка в плануванні, оскільки більшість зовнішніх факторів не залежать від органів влади територій. 4) «Слабкі сторони—виклики» або «mini–mini» стратегія — усунення слабких сторін для запобігання загроз. Оборонна стратегія. Варто застосовувати для вже добре розвинених територій. Є ризикованою та потребує багато ресурсів. У разі успішного впровадження стратегії є можуть відкритись нові напрямків розвитку територій.

5. Пріоритезація стратегій. Проаналізуйте розроблені варіанти стратегічних рішень у чотирьох секторах TOWS матриці та оберіть 2-3 пріоритетні Основи для пріоритезації: 1) легкість досягнення — першочерговими мають бути важливі стратегії, але такі, які можна реалізувати в короткі терміни; 2) можливість отримати найбільше переваг—першочергово обирати стратегії, які принесуть найбільше позитивних зрушень у громаді та потребують менше ресурсних затрат; 3) комплексність — обирати ті стратегії, що включають якомога більше категорій зі SWOT матриці та впливають на декілька сфер життя території [175].

### **Бачення розвитку як конкурентна позиція і спільні перспективи**

Бачення розвитку є поворотним пунктом в процесі розробки стратегії. З цього моменту припиняється аналіз ситуації і починається формулювання того, що хочемо досягти в нашому регіоні зі стратегічної точки зору, заснованої на висновках. Бачення являє собою бажану картину можливого майбутнього. Воно нагадує про критичні питання і проблеми в регіоні та визначає, яку спільноту і громаду ми намагаємося побудувати. Це має надихнути і спрямувати кожну людину на шляху до спільної мети в майбутньому і надати сенс всім заходам з розвитку в регіоні, незалежно від того, чи вони стосуються інституцій, організацій або окремих осіб. Хороше бачення має відображати взаємно пов'язані внутрішній і зовнішній виміри. У той час, як внутрішній вимір показує спільну думку зацікавлених сторін регіону щодо типу громади, яку вони хочуть побудувати протягом визначеного стратегічного періоду, зовнішній вимір показує конкурентні позиції, які регіон намагається завоювати у відповідному середовищі. Обидва виміри конкурентної позиції повинні бути засновані на унікальних конкурентних перевагах, які регіон створив або може створити відповідно до власних сприятливих, але реалістичних зовнішніх можливостей.

Процес підготовки бачення розвитку передбачає формування спільної перспективи через описання того, що зацікавлені сторони погодили з точки зору спільного майбутнього регіону. Ця спільна перспектива, відображена в баченні розвитку, являє собою поєднання існуючих глибоко укорінених норм і цінностей, на яких регіон базується, і нових норм і цінностей, які він хоче застосувати в майбутньому для подолання проблем розвитку і викликів та забезпечення сталості.

Формування бачення розвитку зводиться до формулювання відповіді на два ключові питання: 1) Яку конкурентну позицію ми плануємо отримати в контексті нашого економічного середовища? 2) Якого типу соціально відповідальну спільноту ми маємо намір побудувати? У першому питанні провідним аспектом є економіка на фоні очевидних екологічних і соціальних аспектів. У другому питанні акцент робиться на соціальному аспекті на фоні екологічної та економічної тематики. Часовий горизонт, в якому ми шукаємо відповіді на ці питання і для якого розробляємо відповідне бачення, є довгостроковим, як правило, понад десять років.

Регіон повинен бути впізнаваним через гарне бачення розвитку. Якщо ні, то це бачення є загальним, і воно не обов'язково служить досягненню мети. Для того щоб залишатися надихаючим, рівень бачення завжди встановлюється трохи вище реальних можливостей. Таким чином, воно не може бути повною мірою досяжним, але дає відчуття того, чого регіон прагне досягти в довгостроковій перспективі. Немає особливих рекомендацій щодо технології створення бачення розвитку. Якщо час дозволяє, можна організувати спеціальний конкурс, щоб сформувати бачення. Такий підхід залучає широкі кола зацікавлених осіб, і одночасно з цим інформує про процес розробки стратегії та формує відчуття участі та власності з боку регіональних суб'єктів [176].

<sup>175</sup> TOWS.URL: <https://hromada.canaction3.com/TOWS/>

<sup>176</sup> Качний С. Регіональна стратегія розвитку як засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального соціально-економічного розвитку URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1151>



### **Стратегічні рішення і стратегічний набір.**

Стратегічні рішення є різновидом управлінських рішень і пов'язані з рішеннями, що мають значення для організації у цілому: її позиції по відношенню до конкурентів, споживачів, товарів, ринків, макросередовища тощо. Стратегічні рішення – це результат вибору суб'єктом управління варіанту дій, спрямованих на вирішення визначених стратегічних завдань організацій в існуючій чи прогнозованій на майбутнє ситуації. У загальному вигляді під стратегічними рішеннями маються на увазі рішення, які серйозно впливають на реалізацію поставлених цілей і наслідки яких вкрай важко або неможливо виправити. Стратегічні рішення визначають загальний напрямок розвитку організації і її життєздатність в умовах подій, що прогнозуються, несподіваних подій та зовсім невідомих в даний час, які можуть відбутися у його оточенні. Процес прийняття стратегічних рішень є складним і багатостороннім.

Прийняття стратегічних рішень не зводиться просто до висунення, оцінки та відбору варіантів. Цей процес проходить в умовах нестабільності зовнішнього середовища, що накладає певні обмеження і створює труднощі при плануванні, що підвищує небезпеку ризику [177].

Стратегічний набір - це система стратегій різного типу, що їх розробляє організація на певний відрізок часу, яка відбиває специфіку функціонування та розвитку організації, а також рівень її претендування на місце й роль у зовнішньому середовищі. Теорія та практика стратегічного управління довели необхідність побудови обґрунтованого «стратегічного набору», що може бути досягненим за умови виконання певних вимог. Вимоги до стратегічного набору: 1) орієнтація на досягнення реальних взаємопов'язаних цілей (виходячи з того, що стратегія - це спосіб досягнення цілі); 2) ясність змісту та розуміння необхідності застосування певного набору (системи) стратегій; 3) ієрархічний характер, оскільки можна виокремити загальну стратегію, продуктово-товарні стратегії окремих підрозділів, основні та забезпечуючі стратегії (ресурсні та функціональні) для кожного зі скалярних ланцюгів прийняття рішень; 4) орієнтація на можливість деякої компенсації взаємопов'язаних стратегій одна одною, що обумовлене різними можливостями (наявністю певних обмежень) їх застосування на окремих проміжках часу; 5) надійність, що передбачає його всебічну обґрунтованість, зваженість; 6) відображення господарських процесів у їхній сукупності та взаємозв'язку; 7) гнучкість і динамічність стратегічного набору, тобто врахування змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі, що відбувається в змінах у пріоритетах і змісті окремих стратегій, а також, у разі потреби, переході на резервні стратегії; 8) баланс рівноваги між прибутковими та витратними стратегіями, основними та компенсаційними, резервними.

Стратегічний набір має заповнити «стратегічну прогалину» організації, тобто забезпечити умови для її саморозвитку. Стратегічна прогалина - це інтервал між можливостями, зумовленими наявними тенденціями зростання організації, та бажаними орієнтирами, необхідними для розв'язання нагальних проблем зростання та зміцнення підприємства в довгостроковій перспективі. Згідно з концепцією управлінського циклу, невідповідність між метою та ситуацією, що склалася в об'єкті управління, називають проблемою. Проблема - це невідповідність між бажаним, відображеним у цілях, станом об'єкта управління та його поточним станом, що склався на певний період часу, а також труднощі, нерозв'язані завдання, вузькі місця, які спостерігаються в його функціонуванні [178].

### **Участь громадськості у стратегічному плануванні**

Планування, у тому числі визначення бачення та пріоритетів, цілей і завдань стратегії, – це етап роботи, на якому усі партнери повинні розкрити свою креативність, проте з урахуванням усіх передумов розвитку, які зазначені в уже погодженому діагнозі.

<sup>177</sup> Вороніна А. В. Прийняття стратегічних рішень в умовах невизначеності та ризику / А. В. Вороніна, О. В. Копил // Молодий вчений. - 2016. - № 1(1). - С. 87-92

<sup>178</sup> Стратегічний набір, стратегічна прогалина, стратегічні рішення (суть та характеристика). URL: <https://thelib.info/tehnologii/1454537-zstrategichnij-nabir-zstrategichna-progalina-zstrategichni-rizhennya-zut-ta-harakteristika/>

Формулювання бачення і пріоритетів розвитку громади відбувається після погодження результатів діагнозу (зокрема SWOT-аналізу). Найчастіше це відбувається під час зустрічі Стратегічної групи, тому немає можливості ширшого залучення громадськості до цієї діяльності. Відтак стратегічне бачення і пріоритети треба обґрунтувати й обговорити на етапі громадських консультацій остаточного проекту стратегії. Соціальні партнери, які входять до складу Стратегічної групи, повинні підтримувати процес вибору пріоритетів таким чином, щоб соціальний і технократичний підхід (якщо виникне відмінність у підході до пріоритетів) залишилися у рівновазі. Визначаючи стратегічні пріоритети, необхідно використати результати соціологічних досліджень.

З огляду на актуальні передумови, один із пріоритетів для об'єднаної громади має полягати в досягненні повної інтеграції – особливо у соціальній сфері. Йдеться про досягнення згуртованості навколо ідентичності, основних цінностей і цілей, так щоб соціально громада справді була одним організмом. Інтеграція технічних систем в громаді може тривати багато років, інтеграція мешканців як спільноти повинна відбуватися якнайшвидше. Неможливо досягнути цього пріоритету без широкої участі громадськості не лише в плануванні стратегії, але й в усіх інших процесах.

Існує висока ймовірність того, що етап програмування цілей і дій стратегії вимагатиме більше часу, ніж кілька годин. У такому разі можна організувати, наприклад, два майстеркласи Стратегічної групи, обговорюючи на кожному з них такі сфери функціонування органів місцевого самоврядування: окремо соціальну сферу, окремо економічну, середовище, інфраструктуру і комунальні послуги. На наступний майстер-клас можна запросити соціальних партнерів, які найбільше зацікавлені цими темами, що надзвичайно збільшує ефективність роботи групи.

Важливо визначити чітку й зрозумілу, а також узгоджену з усіма цілю зустрічі й усього процесу (яка має бути, зрозуміло, пов'язана з рішеннями, що ухвалюватимуться після неї). Також важливо забезпечити кожному з учасників можливість висловитися (узгодивши на початку кожної зустрічі правила та вміло модеруючи дискусію). Іноді трапляється, що на зустрічах, які присвячено стратегії, мешканці або організації озвучують особливо вимогливі підходи, очікуючи невідкладної реалізації своїх вимог.

Один із способів зробити такий крок назустріч очікуванням, який у той же час дасть мешканцям змогу зрозуміти, наскільки складними є процеси реалізації різних завдань, запросити мешканців самостійно визначити свої ролі у впровадженні заходів, пов'язаних як із соціальними питаннями, так і з інвестиціями, особливо якщо, наприклад, ідеться про дрібні проекти, які стосуються малих архітектурних форм, ігрових і спортивних майданчиків, благоустрою прибудинкової території. Таку участь має організувати й повністю контролювати орган місцевого самоврядування, але вона збільшує шанси на те, що результати роботи відповідатимуть суспільним очікуванням.

Описані партнерські заходи необхідно планувати не тільки в картках стратегічних завдань, а й у щорічних бюджетах. У цьому контексті варто запропонувати таку форму участі громадськості як співпраця у підготовці бюджету громади. У рамках цієї співпраці можна надавати пропозиції малих проектів, які були сформульовані раніше під час роботи над стратегією розвитку. Така практика стала би гарним початком розробки так званого бюджету участі. Обговорення цього питання, на жаль, виходить за рамки даного порадичника, але ми заохочуємо усі зацікавлені сторони ознайомитись із позитивним досвідом українських і польських органів місцевого самоврядування [179].

#### **2.2.4. Реалізація стратегій розвитку.**

Для реалізації стратегій розвитку громади необхідно дотримуватися наступних постулатів: 1) впровадження Стратегії розвитку громади; 2) наявність окремого органу (робочої групи, комітету, ради), що відповідає за управління впровадженням стратегії

<sup>179</sup> Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування Посібник для об'єднаних територіальних громад. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/3TRATEGIC\\_PLANNING\\_MANUAL\\_standard\\_version\\_9MB.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/3TRATEGIC_PLANNING_MANUAL_standard_version_9MB.pdf)



розвитку; 3) наявність документів, що визначають повноваження такого органу, та їх розміщення на сайті громади; 4) проведення регулярних (не рідше 1 разу на півріччя) засідань робочої групи/комітету для аналізу динаміки досягнення цілей розвитку громади; 5) наявність оперативного плану/плану впровадження Стратегії та його використання при плануванні діяльності структурних підрозділів ОМС, комунальних закладів (установ, підприємств); 6) використання стратегії при розробленні галузевих стратегій і програм, програм соціально-економічного розвитку, плануванні річних бюджетів (їх узгодженість з цілями розвитку громади); 7) використання Стратегії при розробленні проектних заявок для залучення додаткового фінансування в рамках програм міжнародної технічної допомоги, регіональних, державних конкурсів.

Розроблення стратегії розвитку – дуже відповідальний процес, що потребує значних ресурсів – часу, знань і досвіду, коштів. Без цього неможливо провести повноцінний соціально-економічний аналіз і соціологічні дослідження, організувати професійну модурацію робочих зустрічей та консультацій, визначити можливі сценарії розвитку.

Під час реалізації стратегій розвитку можливо зіштовхнутися із помилками на етапі планування. До об'єктивних чинників, які ускладнюють процес планування місцевого розвитку (незавершеність процесу децентралізації на момент написання стратегії, зміни в законодавстві, обмежені ресурси громад), додаються ще й такі особливості: формальний підхід до планування та/або його окремих компонентів (особливо, що стосується залучення громадськості); «всеохопність» стратегії, надмірна деталізація стратегічних і оперативних цілей; похибки прогнозування й оцінки наявних ресурсів, пріоритетизації заходів, завдань і проєктів; плагіат – як крайній вияв нерозуміння мети планування й формального підходу.

Наступним важливим моментом, на який слід звернути увагу є відсутність механізмів впровадження. У кожній стратегії є розділ, що в загальних рисах описує систему впровадження (управління реалізацією) стратегічного плану. На практиці це від однієї до декількох сторінок, де уточнено: хто буде координувати/адмініструвати процес впровадження стратегії; як буде організовано взаємодію між різними відповідальними підрозділами; чи буде створено окремий орган (комітет, робочу групу) з управління реалізацією стратегії та як він працюватиме; які механізми моніторингу й актуалізації стратегії. Ця система існує лише на папері, і то в самому тексті стратегії. А реальне виконання стратегічного плану здійснюється скоріше «інтуїтивно», ніж цілеспрямовано та систематично. Ще одна небезпека: коли про стратегічний план громади пам'ятає лише профільний відділ ОМС. Натомість інші структурні підрозділи, депутати, старости не знають про цей документ, не цікавляться його актуальністю та динамікою виконання цілей розвитку.

Оперативний план, або план впровадження стратегії розробляється зазвичай на трирічну перспективу і деталізує завдання/заходи/проєкти у відповідності до стратегічних цілей. В ньому уточнюються терміни та індикатори виконання завдань, джерела фінансування, відповідальні. Відсутність такого плану – ще один приклад формалізму та «інтуїтивного» впровадження стратегії. Водночас подекуди є практика використання планів соціально-економічного розвитку як плану дій до стратегії. До речі, залежно від методології використовуються різні підходи до укладання оперативного плану, а проте – вони можуть певною мірою доповнювати один одного. Так, в одній з громад, яка вже має детальний план дій на короткотермінову перспективу велику зацікавленість викликала практика створення технічних завдань (карток) на проєкти місцевого розвитку.

Цілком логічно, щоб плани впровадження стратегій закладали основу майбутніх програм соціально-економічного розвитку. Це дозволило б насправді інтегрувати стратегію в управлінський процес. На практиці стратегія та план дій з її реалізації часто «маються на увазі» при розробленні інших місцевих програм, але не є справді керівним документом. А планування роботи, ухвалення рішень, розподіл коштів знову зводиться до звичного «гасіння пожеж».

Виконання стратегії – справа не голови громади чи одного відділу: всі працівники, а тим паче керівники мають розуміти пріоритети розвитку громади, знати план дій і свої сфери відповідальності, бачити динаміку досягнення цілей. Стратегія має бути добре зрозумілою депутатам, від яких залежить виконання її заходів та які можуть і мають комунікувати її

населенню. Можливості участь мешканців у реалізації стратегії – тема окремої публікації. Наведемо тут лише деякі приклади: розуміння та прийняття населенням місцевих реформ, популяризація нових практик (наприклад, виконання правил благоустрою, централізований збір та сортування сміття, використання енергоощадних технологій); подання проєктів громадського бюджету, що узгоджуються з цілями розвитку громади, визначеними в стратегічному плані; співфінансування місцевим бізнесом розвиткових проєктів у громаді; залучення грантових коштів для проєктів розвитку громадськими організаціями; участь мешканців у волонтерських рухах, органах самоорганізації населення, громадських заходах тощо [180].

### **Програми і проєкти як інструментарій реалізації стратегії розвитку громад і територій**

Регіональна цільова програма (далі - Програма) - комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються повністю або частково за рахунок коштів державного, обласного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством України, та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням і є складовою щорічної програми соціально-економічного та культурного розвитку області.

Класифікація Програм.

За терміном реалізації Програми поділяються на:

- короткострокові - тривалістю до 5 років включно;
- середньострокові - тривалістю від 5 до 10 років включно;
- довгострокові - тривалістю понад 10 років.

За своєю спрямованістю Програми поділяються на:

Програми розвитку реального сектору економіки, спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;

– соціальні Програми, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;

– національно-культурні Програми, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини, забезпечення рівного доступу до культурних цінностей для населення області та на підтримку професійного та аматорського мистецтва;

– правоохоронні Програми, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та регіональної безпеки, а також забезпечення захисту прав і свобод та законних інтересів громадян;

– екологічні Програми, метою яких є здійснення природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;

– наукові Програми, метою яких є забезпечення виконання досліджень у галузі природних, суспільних і технічних наук;

– науково-технічні Програми, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;

– інші Програми, спрямовані на розв'язання інших проблем, які не відносяться до вищезазначених напрямів.

Проєкт завжди націлений на результат, на досягнення певних цілей, на певну предметну область. Реалізація проєкту здійснюється командою проєкту. Під нею розуміють

---

<sup>180</sup> Пест аналіз будівельної компанії. РЕЗТ-аналіз: що це і як провести. Сутність і призначення РЕЗТ-аналізу URL: <http3://kvakuzha.ru/uk/pezt-analiz-ztroitelnoi-kompanii-pezt-analiz-cto-eto-i-kak-provezti-zuzhchnost-i.html>

специфічну організаційну структуру, очолювану керівником проекту на період реалізації проекту з метою ефективного досягнення визначених цілей.

Управління проектами представляє собою методологію організації, планування, координації ресурсів та мотивацію і контроль діяльності впродовж життєвого циклу проекту, спрямовану на ефективне досягнення цілей через застосування сучасних методів, прийняття управлінських рішень і технологій.

Життєвий цикл проекту можна розділити на три основні значеннєві фази: передпроектну, інвестиційну і експлуатаційну.

Як факт початку робіт над проектом, так і факт його ліквідації оформляються офіційними документами.

Функції управління проектом включають: планування, організацію, складання і супровід бюджету, експертизу, моніторинг, контроль і звітність.

Проект у процес його реалізації, здійснення є складною системою, у якій сам проект виступає як керована підсистема, а керуючою підсистемою є менеджмент.

Проект має ряд властивостей, які доцільно враховувати з тим, щоб правильно організувати роботу з його реалізації:

- проект виникає, існує і розвивається у певному оточенні, що називається зовнішнім середовищем;

- склад проекту не залишається незмінним у процесі його реалізації і розвитку, у ньому можуть з'являтися нові об'єкти і з його складу можуть видалятися деякі його елементи;

- проект, як і всяка система, може бути розділений на окремі складові, при цьому між ними повинні визначатись і підтримуватись певні зв'язки.

Життєвий цикл проекту – це період часу між моментом виникнення проекту і моментом його ліквідації називається життєвим циклом проекту (проектним циклом).

Будь-який проект має у своєму життєвому циклі певні фази (стати), їх ще називають етапами або стадіями. Основний зміст більш-менш повноцінного проекту в усіх випадках є загальним, таким, що логічно впливає з чинного механізму економіки країни. У свою чергу, кожна фаза (етап) може ділитися на фази (етапи) наступного рівня і т. д.

**Порядок розроблення, затвердження та виконання регіональних цільових програм, прогнозованих документів.**

**Основні стадії розроблення та виконання регіональних цільових програм.**

1. *Ініціювання розроблення місцевої цільової програми.* Ініціатором розроблення місцевої цільової програми може бути місцевий орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадські організації, місцеві осередки політичних партій, об'єднання громадян тощо.

2. *Розроблення та громадське обговорення концепції програми.* Концепція місцевої цільової програми (генеральний задум, що визначає стратегію дій при її реалізації) розробляється ініціатором з метою обґрунтування необхідності розроблення програми, визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми та подається до виконавчого комітету міської ради. Проект концепції місцевої цільової програми повинен містити:

- визначення проблеми – дається формулювання проблеми, на розв'язання якої спрямована програма, наводиться аналіз причин її виникнення, окреслюються її масштаби;
- пояснення, чому розв'язання цієї проблеми потребує розроблення і виконання місцевої цільової програми;
- визначення мети програми;
- перелік (за наявності) прийнятих місцевих цільових програм відповідної сфери діяльності, які споріднені за метою запропонованому програмному документу, та обґрунтування неможливості розв'язання проблеми в рамках цих програм;
- обґрунтування відповідності мети програми пріоритетним напрямкам місцевого розвитку;
- суттєві фактори – викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути взяті до уваги під час прийняття рішення щодо розроблення програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми (економічних, соціальних,

екологічних тощо) та визначення її ефективності;

- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.
- узгодження – чітко визначаються будь-які точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які виникли в ході консультацій щодо розроблення програми.

Проект концепції цільової програми публікується в місцевих засобах масової інформації та підлягає громадському обговоренню. Метою громадського обговорення є урахування думки, досвіду, позиції, інтересів та можливої участі у реалізації програми зацікавлених сторін: людей, установ, організацій, стан яких може змінитися внаслідок її реалізації. Громадське обговорення із зацікавленими сторонами є обов'язковою складовою процесу підготовки, вироблення та впровадження пропозицій щодо процесу розробки і функціонування місцевих цільових програм.

*3. Схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення головного розробника програми та строків її розроблення.* Ініціатор погоджує проект концепції програми з управлінням фінансів, яке надає оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми; з управлінням економіки, екологічною інспекцією та іншими зацікавленими органами виконавчої влади, які надають оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності. Разом з висновками управління фінансів, управління економіки, екологічної інспекції та інших зацікавлених органів виконавчої влади та інформацією про результати громадського обговорення ініціатор подає проект концепції програми для погодження і складення узагальненого висновку до виконавчого комітету місцевої ради. Під час погодження проекту концепції програми враховуються:

- пріоритетність проблеми;
- інноваційна спрямованість;
- обґрунтованість, комплексність та екологічна безпека програмних заходів, строк їх здійснення;
- наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів місцевого бюджету;
- співвідношення фінансування програми за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел;
- соціально-економічна ефективність програми (рівень наближення до відповідних стандартів ЄС, підвищення конкурентоспроможності, питання енергозбереження тощо), очікувані кінцеві результати виконання програми та її вплив на соціально-економічний та культурний розвиток міста.

Після отримання узагальненого висновку виконавчого комітету ініціатор доопрацьовує проект концепції з урахуванням зауважень і повторно надсилає його до виконавчого комітету для погодження. У разі схвалення концепції програми виконавчий комітет міської ради приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає одного або кількох головних розробників проекту програми - місцевий орган виконавчої влади; головного виконавця або координатора, співвиконавців програми, строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд сесії міської ради. Головними виконавцями місцевої цільової програми можуть бути місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування. Головний виконавець здійснює загальне керівництво і контроль за розробленням проекту місцевої цільової програми та виконанням заходів і завдань програми, подає пропозиції щодо внесення змін до неї, а також пропозиції щодо припинення її виконання; готує щорічні та заключний звіти.

*4. Підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також визначення головних виконавців.* Підготовка проекту програми здійснюється її головним розробником - місцевим органом виконавчої влади - самостійно або спільно із заінтересованими науковими організаціями, підприємствами, установами, які зацікавлені у

прийнятті та реалізації програми на основі схваленої концепції. Для забезпечення підготовки проекту програми можуть утворюватися групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо. Проект програми повинен містити такі розділи:

1. Паспорт програми;
2. Склад проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом;

3. Мета програми;

4. Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми;

5. Строки та етапи виконання програми;

6. Напрями діяльності, завдання та заходи програми;

7. Ресурсне забезпечення програми;

8. Організація управління та контролю за ходом виконання програми;

9. Очікувані кінцеві результати виконання програми, визначення її ефективності.

5. *Здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми.* Експертиза визначених результативних показників, реальності та доцільності заходів, включених до підготовленого проекту програми, здійснюється структурними підрозділами місцевого органу виконавчої влади: управліннями економіки та фінансів. До проведення експертизи можуть залучатися фахівці інших заінтересованих структурних підрозділів місцевого органу виконавчої влади, науковці. Кожен з учасників експертизи надає висновок, у якому, за наявності, викладаються зауваження до проекту програми. У разі зауважень проект програми допрацьовується. З метою широкого обговорення проект програми розміщується на зовнішньому сайті місцевого органу виконавчої влади, а в місцевій пресі публікуються інформаційні матеріали про проект програми. Після отримання позитивного висновку проект програми надається органу місцевого самоврядування для розгляду на сесії міської ради. Проект рішення органу місцевого самоврядування про затвердження програми готує розробник. У проекті рішення обов'язково вказуються обсяг фінансування програми, строк її виконання, головний розпорядник коштів та відповідальний виконавець програми, строки та періодичність звітування про хід виконання програми на сесіях органу місцевого самоврядування тощо.

6. *Включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку міста.*

- 1). Після затвердження органом місцевого самоврядування програми головний виконавець (розпорядник коштів) надає управлінню фінансів місцевого органу виконавчої влади бюджетні запити щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

- 2). Управління фінансів місцевого органу виконавчої влади аналізує подані бюджетні запити відповідно до реальних можливостей місцевого бюджету і після узгодження із управлінням економіки місцевого органу виконавчої влади включає пропозиції до проекту місцевого бюджету на наступний рік.

- 3). Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку міста.

- 4). Фінансування програми здійснюється виключно за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням органу місцевого самоврядування про місцевий бюджет на відповідний рік (рішенням про внесення змін до місцевого бюджету на відповідний рік) згідно з розписом місцевого бюджету.

7. *Організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням.* Місцева цільова програма виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами місцевого самоврядування, а також виконавцями, передбаченими цією програмою. Виконавцями місцевої цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності. Для кожного заходу може бути визначено кілька виконавців. Відповідальність та безпосередній контроль за виконання заходів та завдань програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів несе відповідальний

виконавець програми.

8. *Внесення змін до цільової програми.* Зміни до цільової програми вносяться в разі потреби та можуть передбачати: включення до затвердженої програми додаткових заходів і завдань; уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань; виключення із затвердженої програми окремих заходів і завдань, щодо яких визнано недоцільним подальше продовження робіт. Рішення про внесення змін до цільової програми приймається органом місцевої влади, який її затвердив.

9. *Контроль за виконанням програми, підготовка проміжних, щорічних та заключного звітів* Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми здійснює відповідальний виконавець, а за цільовим та ефективним використанням коштів – головний розпорядник коштів. Контроль за виконанням місцевої цільової програми здійснюється з метою: - забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки; - досягнення передбачених цільових показників програми; - забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням. Відповідальний виконавець програми раз на рік готує та подає відповідному органу місцевої виконавчої влади узагальнену інформацію про стан її виконання. Інформація повинна містити дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування програми, виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми та пояснювальну записку про роботу співвиконавців програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання. Зазначена інформація використовується для аналізу ефективності виконання програми та надання пропозицій щодо доцільності продовження її фінансування та виконання. Щороку в строки, визначені рішенням органу місцевого самоврядування, інформація відповідального виконавця про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів заслуховується на сесіях органу місцевого самоврядування. За ініціативою органу місцевого самоврядування, місцевого органу виконавчої влади або відповідального виконавця програми розгляд проміжного звіту про хід виконання програми, ефективність реалізації її завдань і заходів, досягнення проміжних цілей та ефективність використання коштів може розглядатися на сесіях органу місцевого самоврядування протягом року в разі виникнення потреби. Виконання програми припиняється після закінчення встановленого строку, після чого відповідальний виконавець програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд сесії органу місцевого самоврядування не пізніше ніж у двомісячний строк після закінчення встановленого строку її виконання. Заключний звіт містить таку інформацію: досягнення мети програми, рівня виконання запланованих результативних показників, дані про роботу учасників бюджетної програми з її виконання з обґрунтуванням причин невиконання або недосягнення очікуваних результатів. Відповідальний виконавець публікує основні досягнуті результати реалізації програми у місцевій пресі.

### **Організаційно-правові основи просторового планування розвитку громад та територій**

Модернізація просторового планування розпочалась одночасно з процесом децентралізації у 2014 р. і прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до положень цієї Концепції основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

- 1) планування розвитку території громади;
- 2) місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- 3) територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 рр. забезпечити всі ОТГ схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих

управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розроблення нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової під час забудови територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Проте повільні темпи здійснення реформи, політичний саботаж регіональних еліт, зволікання з реформуванням адміністративно-територіального устрою держави, брак кадрового ресурсу в органах місцевого самоврядування спричинили низку негативних наслідків, подолання яких дасть змогу подужати системні ризики реформи децентралізації.

*Організаційно-правові основи просторового планування розвитку громад та територій формують такі акти:*

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій».
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»;
- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»;

У чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено **трирівневу систему містобудівної документації:**

- 1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та схеми окремих частин території України;
- 2) на регіональному рівні – схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;
- 3) на місцевому рівні – генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій та детальні плани територій.

Розкриємо особливості розроблення та впровадження містобудівної документації на місцевому рівні. Отже, у вітчизняному законодавстві закріплено, що **генеральний план** – це містобудівна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який затверджував генеральний план населеного пункту, у разі потреби можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також на місцевому рівні генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації. Для уточнення генеральних планів на місцевому рівні слід надати органам місцевого самоврядування фахову підтримку та повне інституційне забезпечення планувальним роботам, враховуючи зміни та доповнення до чинного законодавства.

**План зонування території (зонінг)** – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Результатом плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображені межі та кодові позначки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих та супутніх видів дозволеного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції. Складовою зонінгу є план земельно-господарського устрою, який містить розподіл земельних ділянок за всіма видами власності та користування із зазначенням їх цільового призначення і меж зон особливого режиму використання земель. У цьому плані передбачаються заходи з рекультивациі порушених земель внаслідок їх у наслідок провадження господарської діяльності.

**Детальний план території** у межах населеного пункту уточнює положення його генерального плану та визначає планувальну організацію, функціональне призначення,

просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елементу), призначеної для комплексної забудови.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні сьогодні здійснюється згідно із статтями 17, 18 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Поки питання планування території ОТГ не повністю законодавчо врегульовано, то розроблені схеми планування території ОТГ відповідно до чинного законодавства підлягають під положення планування територій на регіональному рівні (статті 13- 14 ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності»), а не на місцевому рівні, як передбачено законопроектом № 6403. Також розроблення схем планування території ОТГ ініціюються за рішенням районних державних адміністрацій, які мають конфлікт інтересів з ОТГ, що підтверджують дослідження експертів та практикою саботування внесення змін до перспективних планів.

У разі прийняття положень законопроекту № 6403 передбачається забезпечення ОТГ єдиною документацією з просторового планування – планом об'єднаної територіальної громади, що забезпечить здешевлення й прискорення процесу актуалізації та розроблення планувальних документів, адже за наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів. Водночас передбачається змінами законопроекту, що після затвердження плану ОТГ для відведення земельних ділянок та залучення інвестицій необхідний буде лише детальний план території, що суттєво скорочує терміни розроблення містобудівної документації. Також передбачено розширення повноважень об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій та створення механізму врахування громадських інтересів під час розроблення та затвердження документації просторового планування.

Доведено, що необхідність *унормування питань щодо підвищення якості документації з просторового планування території та впровадження нового просторового планування дасть змогу*: працювати з інвесторами, надаючи повну та достовірну інформацію про можливості для розміщення об'єктів; збільшити прибутки ОТГ від надходжень за об'єкти нерухомості, плати за землю, пайових внесків при розбудові інфраструктури; налагодити системну роботу із земельним податком, ПДФО тощо; реалізувати стратегічні цілі розвитку через ефективне використання простору; оптимально поєднати особливості місцевості та екологічного ландшафту; оперативно приймати рішення щодо забезпечення життєдіяльності громади у будь-якій сфері; забезпечити збалансоване використання ресурсів ОТГ та перейти до інтегрованого просторового планування.

**Наявні документи просторового планування повинні узгоджуватися також із стратегічними та програмними документами.** Законодавче забезпечення процесу модернізації просторового планування ОТГ, міст, районів та регіонів формують також:

Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015);

Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р.;

Бюджетний кодекс України (ст. 24-1 регулює питання фінансування регіонального розвитку коштом Державного фонду регіонального розвитку).

Постановою Кабміну від 12.12.2017 р. введено окремий додаток 4 , який містить перелік індикаторів оцінки досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку. Так, при оцінці реалізації цілі 2 «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток», окрім демографічних показників враховано ще й кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій: області, м. Київ; райони, міста обласного значення . Отже, існування містобудівної документації стає одним з індикаторів досягнення стратегічних цілей. На нашу думку, кількісний показник не відображає якісної складової документації: її актуальності, доступності та якості розробки, а тому, розробляючи індикатори досягнення цілей нової ДСРР до 2027 року, слід враховувати кількісні та якісні аспекти просторового планування.

**Питання просторового планування також регулюють:**

- Наказ Мінрегіонбуду затверджено також ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад»;



- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 6403 від 21.04.2017 р.);

- Державні будівельні норми (ДБН) ДБН Б.1.1.-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад»;

«Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ» (наказ Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 75).

Положенням наказу Мінрегіонбуду № 104 від 26.04.2019 р. було затверджено остаточну редакцію нового ДБН Б.2.2.-12:2019 «Планування та забудова територій»<sup>374</sup>, який розроблявся Мінрегіоном на заміну «скасованого» ДБН Б.2.2-12:2018 (хоча фактично розроблявся на заміну чинного ДБН 360-92). Проте в наказі Мінрегіону № 104 від 26.04.2019 р. «Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій»» ідеться лише про втрату чинності ДБН Б.2.2-12:2018, і ні слова – про чинність ДБН 360-92 та низку інших. Отже, ДБН 360-92 залишиться чинним і буде діяти в частині, що не суперечить новому ДБН Б.2.2-12:2019.

Сучасне просторове планування повинно базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування. Нагальною є потреба у розробленні концепції просторового розвитку України, з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, а також забезпечення просторової координації під час планування проєктів співробітництва у транскордонному просторі.

### **2.2.5. Проєктне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проєктами, якістю).**

З огляду на, що динамічно розвивається технологій, покликаних полегшити процес управління, складно назвати конкретні методи, повністю описують проєктне управління. Управління проєктами включає в себе безліч підходів і інструментів і базується на таких основних принципах: 1. Орієнтованість на результат. Цей принцип визначається значенням терміну «проєкт». Проєктне управління - це не просто якісний менеджмент, це цілеспрямований комплекс взаємопов'язаних дій. 2. Принцип «проєктного трикутника». При управлінні проєктом слід керуватися взаємозалежностями між: термінами, бюджетом, якістю проєкту. Зміна одного з факторів веде до зміни інших, що робить їх як би сторонами одного трикутника.

*Інноваційний проєкт* - проєкт, яким передбачається розробка, виробництво і реалізація інноваційного продукту і/або інноваційної продукції. Інноваційний проєкт оформляється у вигляді формалізованого опису і містить техніко-економічне обґрунтування та бізнес-план такої структури: резюме, зміст, характеристика компанії і галузі, опис інновації та її правова захищеність, аналіз ринку і конкуренції, план маркетингу, виробничий план, план капіталовкладень, управління інноваційними ризиками, фінансовий план, оцінка ефективності проєкту.

Елементи інноваційного проєкту: 1) однозначно сформульовані цілі і завдання, що відображають основне призначення проєкту; 2) комплекс проєктних заходів щодо вирішення інноваційної проблеми і реалізації поставлених цілей ; 3) організація виконання проєктних заходів, тобто ув'язування їх з ресурсами і виконавцями для досягнення цілей проєкту в обмежений період часу й у рамках заданої вартості і якості ; 4) основні показники проєкту (від цільових – з проєкту загалом, до часткових – з окремих завдань, тем, етапів, заходів, виконавців), зокрема показники, що характеризують його ефективність [<sup>181</sup>].

---

<sup>181</sup> Копитко М. І. Управління інноваціями: навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни у схемах і таблицях. Львів: ЛьвДУВС. 2019. 292 с.

*Управління ресурсами* - одна з головних підсистем управління проектом, яка включає процеси планування, закупівлі, постачання, розподілу, обліку і контролю ресурсів.

Поняття "ресурс" в методології управління проектами трактується як все, що має в своєму розпорядженні проект, у тому числі трудові, фінансові і матеріально-технічні ресурси, команда проекту, час (тривалість, терміни обмеження), інформація, знання і технології. Основна мета управління ресурсами - забезпечити їх оптимальне використання для досягнення кінцевої мети управління проектом. У кожний поточний момент часу ресурси проекту обмежені і тому основними завданнями управління ресурсами є: оптимальне планування ресурсів; управління матеріально-технічним забезпеченням, у тому числі: управління закупівлею ресурсів; управління постачанням ресурсів; управління запасами; управління розподілом ресурсів за видами робіт. Закупівля ресурсів є центральним елементом системи управління ресурсами.

*Управління ризиком* - це процес реагування на події та зміни ризиків у процесі виконання проекту. При цьому важливим є проведення моніторингу ризиків. Моніторинг ризиків включає контроль ризиків протягом всього життєвого циклу проекту. Якісний моніторинг ризиків забезпечує управління інформацією, яка допомагає приймати ефективні рішення до настання ризикових подій. Найбільш розповсюдженою характеристикою ризику є загроза або небезпека виникнення невдач у тій чи іншій діяльності, небезпека виникнення несприятливих наслідків, змін зовнішнього середовища, які можуть викликати втрати ресурсів, збитки, а також небезпеку, від якої слід застрахуватися. Під господарським ризиком розуміють загрозу, небезпеку виникнення збитків у будь-яких, видах діяльності, пов'язаних із виробництвом продукції, товарів, послуг та їх реалізацією, товарно-грошовими та фінансовими операціями, комерційною діяльністю, здійсненням соціально-економічних та науково-технічних програм. При оцінці проектів найбільш суттєвими є такі види невизначеності та інвестиційних ризиків: невизначеність політичної ситуації, ризик несприятливих соціально-політичних змін у країні та регіоні; ризик, пов'язаний із нестабільністю економічного законодавства та поточної економічної ситуації, умов інвестування та використання прибутку; зовнішньоекономічний ризик (можливість введення обмежень на торгівлю та постачання, закриття кордонів тощо); неповнота та неточність інформації про динаміку техніко-економічних показників, параметри нової техніки та технології; коливання ринкової кон'юнктури, цін, валютних курсів, невизначеність природнокліматичних умов, можливість стихійних лих; виробничо-технологічний ризик (аварії, виробничий брак); невизначеність цілей, інтересів та поведінки учасників; неповнота та неточність інформації про фінансовий стан та ділові репутації підприємств-учасників (можливість неплатежів, банкрутств, зривів договірних зобов'язань) [182].

*Управління проектами* – це застосування знань, навичок, інструментів і методів до операцій проекту для задоволення потреб, які висуваються до проекту. Управління проектом виконується за допомогою процесів з використанням спеціальних знань, навичок, інструментів та методів по управлінню проектами, які отримують входи і створюють виходи процесів, тобто управління проектом здійснюється за процесним підходом.

Успіх прийнятого в сучасному світі процесного підходу до побудови бізнесу і управління ним обумовлений перш за все тим, що дозволяє організації врахувати такий важливий аспект підприємницької діяльності, як орієнтація на кінцевий продукт, тобто надання клієнтові якісного продукту в стислі терміни і з мінімальними витратами. Крім того, сама модель системи, за одиницю управління якої береться процес, характеризується динамічною поведінкою і більш гнучким реагуванням на зовнішні і внутрішні зміни.

Процес – це сукупність взаємопов'язаних ресурсів і дій, яка має чітко визначені входи і виходи і створює в результаті цінність (додану вартість). Перевага процесного підходу полягає також в безперервності управління, яке він забезпечує на стиках окремих підпроцесів з урахуванням їх взаємодії. Згідно з ідеями процесного підходу проект є унікальним процесом, що є сукупністю взаємозв'язаних скоординованих підпроцесів [183].

<sup>182</sup> Управління ризиками в проектах URL: [https://www.oa.edu.ua/download/Lektzija\\_8.pdf](https://www.oa.edu.ua/download/Lektzija_8.pdf)

<sup>183</sup> Процеси управління проектами. URL: <https://zgv.in.ua/off-lifaq/24-protzezi-upravlinnya-proektami>

*Управління якістю проекту* - це дії, спрямовані на встановлення, забезпечення і підтримку необхідного рівня якості проекту в процесі його розробки, обґрунтування та реалізації. Ефективним засобом управління якістю є стандартизація, яка включає комплекс норм, правил і вимог до якості продукції.

Процес стандартизації продукції регулюється сукупністю нормативно-технічної документації: 1. Міжнародні стандарти ІЗО серії 9000; 2. Державні стандарти України (ДСТУ); 3. Галузеві стандарти (ГСТУ); 4. Стандарти науково-технічних та інженерних товариств та спілок; 5. Технічні умови (ТУ); 6. Стандарти організації. Стандарт є основним нормативно-технічним документом, в якому показники якості встановлюються, виходячи з новітніх досягнень науки, техніки і попиту споживачів [184].

### **Особливості проектування в публічному управлінні**

Проектний менеджмент у галузі публічного управління містить як методологічний (сукупність знань, навичок, методів, засобів та технологій проектного менеджменту, необхідних для реалізації проекту), так і організаційний (команду проекту, що здійснює процес управління реалізацією проекту) складники. Оскільки розробка і реалізація проекту відбувається в умовах динамічного зовнішнього середовища, це потребує постійного зворотного зв'язку зі стейкхолдерами проекту.

На відміну від приватного сектору управління проектами в публічній сфері має свої особливості, а саме: – реалізація проектів у публічній сфері спрямована на реалізацію стратегії розвитку і задоволення потреб територіальної громади та здійснюється під егідою органу публічного управління; – під час реалізації проекту в публічній сфері існує велика кількість учасників, що задіяні і підзвітні територіальній громаді як бенефіціару; – під час формування та реалізації проектів у публічній сфері важлива участь громадськості та налагодження зворотного зв'язку з територіальною громадою; – фінансування проектів у публічній сфері відбувається повністю або частково за рахунок бюджетних коштів, що підвищує відповідальність місцевої влади за раціональність використання обмежених фінансових ресурсів територіальної громади; – проекти публічної сфери складніше підлягають оцінюванню, адже результатом їх здійснення може бути лише соціальний ефект, а не фінансовий.

На сьогодні використання проектного підходу в практиці публічних інституцій є лише декларативним. Проекти, спрямовані на реалізацію стратегії розвитку, переважно являють собою звичайні традиційні плани заходів, мають вигляд простого переліку завдань без детального змістовно-організаційного та інформаційного забезпечення, без належного соціально-економічного, фінансового планування та експертизи.

Повноцінне використання методології формування проектів, управління ними, а також управління «портфелем» проектів, розробленим для реалізації стратегічних пріоритетів, є достатньо проблемним і не відпрацьованим у сфері публічного управління. Отже, з огляду на особливості управління проектами в публічній сфері серед основних проблем на шляху до провадження проектного підходу в діяльність органів публічного управління можна виділити: по-перше, недостатню готовність управлінських кадрів, відсутність стандартів професійної діяльності, які б закріплювали в посадових інструкціях вимоги до володіння сучасними управлінськими технологіями, зокрема із проектною діяльністю; по-друге, брак досвідчених фахівців, які мають знання з методології проектного підходу і вміють підготувати проект для отримання гранду міжнародного фонду, а також недостатнє залучення громадськості, підприємців та інших зацікавлених сторін під час розробки та реалізації проектів у публічній сфері; по-третє, невирішеність ключового методологічного питання щодо оцінювання суспільної корисності проектів з реалізації стратегії, що дозволяло б обґрунтовано обирати найбільш цінні проекти до портфеля, визначати в інтегрованому вигляді очікуваний результат реалізації стратегії [185].

### **Особливості інноваційного проекту**

<sup>184</sup> Управління якістю проектів . URL:<http://www.bookz.com.ua/4/10.htm>

<sup>185</sup> Лашенок О.В., Серьогіна Н.К. Впровадження проектного підходу в діяльність органів публічного управління. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik\\_dum3/2021/2021\\_01\(48\)/16.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik_dum3/2021/2021_01(48)/16.pdf)

Особливості інноваційних проєктів: - інтелектуальний характер предметної області більшості проєктів; – сильна залежність успіху проєктів від зовнішніх умов, насамперед, поведінки замовника; – підвищені ризики, включаючи ризик порушення строків та бюджету, припинення чи призупинення проєкту, невдалого впровадження; – підвищені вимоги до якості, що мають конструктивний, характер; – високий ступінь індивідуалізації і важливе значення організації комунікативної роботи з ним; – висока ймовірність появи нових робіт, для яких методологія, технологія і система управління створюються динамічно на льоту; – високі вимоги до кваліфікації менеджерів і виконавців, їхня висока вартість; – критична важливість корпоративної офісної системи, що підтримує комунікації та базу знань; – особливий характер бюджетування, планування, контролю та обліку; – велика нерівномірність надходження замовлень, ускладнює управління людськими ресурсами [186].

Основними завданнями при реалізації проєкту, повинні бути такі складові: – організація проведення торгів і укладання контрактів; – уведення в дію системи управління проєктом; – організація виконання робіт; – уведення в дію засобів і способів комунікації учасників проєкту; – уведення в дію системи мотивації і стимулювання команди проєкту; – детальне проєктування і технічна специфікація; – оперативне планування робіт; – установа системи інформаційного контролю за ходом робіт; – організація і управління матеріально-технічним забезпеченням робіт; – виконання робіт, передбачених проєктом, у т. ч. виконання будівельно-монтажних і пусконаладжувальних робіт; – керівництво, координація робіт, узгодження темпів, моніторинг прогресу, прогноз стану, оперативний контроль, регулювання основних показників проєкту; – розв'язання проблем, що виникли, і задач [187].

### **Використання проєктних технологій в системі публічного управління та адміністрування**

Базовим інструментом реалізації реформ у публічній сфері є програми і проєкти. Кожна програма являє собою комплекс взаємопов'язаних (за ресурсами, термінами й виконавцями) проєктів. Це зумовлює доцільність використання у публічній сфері засобів проєктного менеджменту для планування та управління реалізацією програм соціально-економічного розвитку областей, регіональних цільових програм та стратегій розвитку регіонів.

Під **проєктом у публічній сфері** розуміють комплекс взаємопов'язаних логічно структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни.

Особливістю проєктів у публічній сфері є розв'язання суспільних проблем, які винесені на порядок денний та формалізовані (описані) у відповідних документах – державних та регіональних програмах, концепціях або стратегіях у формі стратегічних пріоритетів чи завдань. Це має основоположне значення для розробки проєктів, оскільки важливою підставою для розробки проєктів у публічній сфері є наявність проблеми, яка мусить бути зафіксована та легко перевіряється.

Проєкти у публічній сфері можуть бути класифіковані на основі таких характеристик, як обсяг ресурсів, тривалість, складність, масштаб проблеми та об'єкт інвестицій.

*За обсягом ресурсів* проєкти поділяються на мікропроєкти, малі, середні, великі й мегапроєкти.

Прикладами проєктів із визначенням їх групи за класифікацією можна назвати такі:

1 Проєкт «Доступне житло» – мегапроєкт, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад.

2 Проєкт «Чисте місто» – мультипроєкт, соціальний, реалізується на рівні місцевих

<sup>186</sup> Копитко М. І. Управління інноваціями: навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни у схемах і таблицях. Львів: ЛьвДУВС. 2019. 292 с.

<sup>187</sup> Лозовський О.М., Іванцова І.В. Інноваційний проєкт як пріоритетний напрям розвитку сучасного підприємства. URL <http://ir.vtei.edu.ua/g.php?fname=26696.pdf>

громад.

3 Проект «Місто майбутнього» – мультипроект, соціальний, реалізується на рівні місцевих громад.

4 Проект підвищення енергоефективності будівель – мегапроект, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад, проводиться із залученням коштів фізичних та юридичних осіб.

На практиці до мікропроектів відносять проекти з бюджетом до 1 тисячі U\$D, до малих проектів – від 1 до 10 тисяч U\$D, до середніх – від 10 до 100 тисяч U\$D, до великих – від 100 до 500 тисяч U\$D, до мегапроектів – понад 500 тисяч U\$D.

*За тривалістю* проекти поділяються на короткострокові (до 6 місяців), середньострокові (від 6 місяців до 1 року) і довгострокові (більше 1 року).

*За складністю* (залежно від ступеня тривіальності підходів при вирішенні поставлених завдань) проекти бувають прості та складні (організаційно, технічно, ресурсно тощо).

*За масштабом проблем* можна виділити локальні, місцеві, регіональні, національні та міжнародні проекти.

Європейські експерти *за об'єктом інвестиційної діяльності* поділяють проекти на «м'які» та «тверді». До «твердих» відносять проекти, головною метою яких є створення чи реновація основних фондів, що вимагає інвестицій. До «м'яких» відносять проекти, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, зміну поведінки тощо (наприклад, проведення навчальних заходів, видання літератури, розробка сайтів).

Існує і таке поняття, як «*проекти розвитку*» – це проекти, які створюють можливості для розвитку громад, бізнесу (отже, робочих місць і податків), інвестицій у людський капітал тощо.

**Управління проектами у публічній сфері** – це управління проектами і програмами, що спрямовані на забезпечення результативного і ефективного управління в публічній сфері та її складових. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами впровадження програми встановлюються нові правила та норми діяльності, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Цілі державної програми формулюються саме в термінах покращення становища громадян.

Розглянемо кілька *принципових відмінностей управління проектами та програмами в публічній сфері*.

1 У державних програмах і проектах мета (найчастіше) – це створення нових інститутів та інфраструктури, що, насамперед, припускає створення системи управління нормами (нормативними актами, що регулюють конфлікт інтересів та контрактні вимоги), крім управління процесами і роботами.

2 В процесі управління проектами та програмами в публічній сфері важлива цінність громадської участі у формуванні вимог до виконавчої влади (participation).

3 Одним з дієвих методів управління проектами в публічній сфері є публічно-приватне партнерство (ППП) – юридично обов'язковий для сторін контракт між особою приватного сектору та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги.

4 Світовий досвід проектного управління сконцентрований у загальноновизначених стандартах управління. Складність та унікальні характеристики державних проектів зумовили випуск нового додатка до PMBOK Guide 2004 для державних органів, що здійснюють організацію управління національними проектами та програмами – *The Government Extension to the PMBOK – Guide*. Це видання деталізує та розширює ключові питання і процеси управління проектами; включає визначення термінів, опис основних середовищ, у яких функціонують державні проекти; дає докладну картину життєвого циклу



державної програми. У додатку описуються основні принципи ефективного управління державними програмами, управління ефективністю та контрольованістю проекту.

5 Запроваджуючи інструменти управління проектами в публічну сферу, необхідно враховувати специфіку публічного управління:

– у публічній сфері управлінська діяльність має за мету забезпечення умов функціонування суспільства в цілому, задоволення найрізноманітніших потреб, які нерідко є суперечливими;

– управлінська діяльність у публічній сфері характеризується значно вищим, ніж у приватній, рівнем відповідальності її суб'єктів перед суспільством та перед громадською думкою за свої дії чи бездіяльність. Крім того, вона й обмежується в набагато більших обсягах;

– органи публічного управління можуть забезпечити необхідну за законом поведінку інших суб'єктів за допомогою примусу, використовуючи притаманні адміністративному праву методи.

На основі концепції управління проектами можна розробляти проекти для будь-яких сфер публічного управління. У політичній сфері – це проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інститутів влади, доктрини оборони та безпеки тощо; в економічній – проекти приватизації, реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів та галузей; проекти демонополізації, розвитку приватного сектора; проекти оздоровлення фінансової системи тощо; у соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших. Кожен з названих проектів є щонайменше мультипроектом, а то й мегапроектом і потребує застосування інструментів управління проектами.

Методика, яка дістала назву “**Управління проектним циклом**” (УПЦ) (англ. Project Cycle Management), була прийнята Європейською Комісією на початку 90-х рр. ХХ ст. з метою покращення якості розробки та управління публічними проектами.

**Проектний цикл** – це послідовний процес, у межах якого плануються, виконуються та оцінюються проекти. Проектний цикл, прийнятий Європейською Комісією, складається з п'яти етапів:

1 Програмування (programming) – аналіз ситуації з метою визначення проблеми, перешкод і можливостей для розвитку, огляд соціально-економічних показників, національних пріоритетів.

2 Визначення (identification) – ретельний відбір ідеї проектів для подальшого дослідження, консультації з потенційним отримувачем, аналіз проблем і окреслення можливих варіантів їх вирішення, прийняття рішення про доцільність і значимість проектних ідей.

3 Формулювання (formulation) – розвиток проектних ідей у практичні плани дій, ретельна деталізація ідей проекту, прийняття рішення про складання офіційної фінансової пропозиції.

4 Здійснення (implementation) – мобілізація ресурсів для виконання проекту, виконання проекту, в разі необхідності робота проекту коригується.

5 Оцінювання (evaluation and audit) – виявлення досягнутого; результати оцінювання використовуються для покращення якості майбутніх проектів.

Специфіка УПЦ полягає в тому, що ключову роль відіграють бенефіціари – вони в повному обсязі включені в процес прийняття рішень. УПЦ також дає змогу усунути надмірне використання бюджетних коштів унаслідок деталізації та систематизації проектного процесу. До того ж, щоб якимось пов'язати теорію та практику, в методології УПЦ існує інструмент “міст” – ToR (Terms of Reference) – теоретико-практична відповідність.

Однією з переваг УПЦ є те, що всі етапи об'єднуються в цикл таким чином, що проектні цілі та питання стійкості залишаються в центрі уваги протягом усього життєвого циклу проекту.

Широке впровадження в практику публічного управління програмно-цілевих

методів і процесного підходу зумовлює необхідність засвоєння принципів і технологій проєктного управління структурами, що забезпечують роботу органів публічної влади, через створення спеціалізованих підрозділів для управління проєктами і програмами – офісів управління проєктами і програмами (проєктних офісів).

**Система управління проєктами в органі публічної влади** – це набір інструментів, методів, ресурсів і процедур, які використовуються для управління проєктами, що реалізуються органом влади. Система управління проєктами виявляється в низці процесів і пов'язаних з ними функцій контролю, об'єднаних у єдину структуру.

**Проєктний офіс в органі публічної влади** – це структурний підрозділ, який виконує функції координації та централізації управління проєктами, що входять до сфери компетенції певного органу влади, та комплексна інфраструктура, що забезпечує реалізацію проєкту (програми, портфеля проєктів) у межах системи інформаційних технологій і стандартів організації проєктної діяльності.

Основною метою проєктного офісу є забезпечення якості та досягнення запланованих результатів державної програми, що реалізується відповідним органом влади, за рахунок створення оптимальних умов і прийняття відповідних організаційних рішень у сфері управління проєктами. Основним завданням проєктного офісу є підвищення ефективності реалізації державної програми за рахунок створення і використання єдиної методології і технології управління проєктами органом публічної влади.

Різні аспекти застосування проєктних технологій в системі публічного управління та адміністрування розглядаються у працях [188, 189, 190, 191, 192, 193].

#### **Методи командної роботи**

Для здійснення організації командної роботи використовуються наступні методи: 1) метод експертних оцінок. Учасники команди незалежно й анонімно формулюють свою думку щодо вирішення проблеми, узагальнення та прийняття рішення здійснює керівник. Рішення приймається за усередненою оцінкою експертів - учасників команди. Зведені дані усіх оцінок подаються на розгляд кожному учаснику команди для з'ясування причин відхилення з повторенням цієї процедури до досягнення консенсусу; 2) метод «мозкового штурму». Здійснюється критична оцінка заздалегідь запропонованого варіанту рішення. Отримуються негайні відповіді на запитання, що ставляться тим, хто веде дискусію. Здійснюються генерація ідей щодо розв'язання проблемної ситуації, їх публічне обговорення до взаємоузгодження позицій.

У залежності від цілі командоутворюючого заходу обираються інструменти для аналізу «командності», побудовані саме на цінніснорольових параметрах. Як правило, це опитування, що складається з переліку запитань, за результатами відповідей на які людині ставиться психологічний діагноз щодо того, які цінності вона сповідує та які ролі грає. За науково обґрунтованими тестами стоять дослідження, у ході яких, власне, і були виділені списки типових ролей, які грають люди у командах, та типових цінностей, за якими будується їхнє життя. Анкетування, тестування, діагностика, коучинг команд, фасилітації за цінностями команд та прийнятті командних рішень, практичні завдання та ігри – це і є

<sup>188</sup> Козаченко Т.П. Публічне управління на засадах проєктного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони*. 2018. № 2. С. 50–55. URL: [http://pa.3stateandregionz.zp.ua/archive/2\\_2018/11.pdf](http://pa.3stateandregionz.zp.ua/archive/2_2018/11.pdf).

<sup>189</sup> Олійник Р.Ю. Офіс управління проєктами в проєктному менеджменті публічного адміністрування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 139–143. URL: [http://www.pubadm.vernadskujournalz.in.ua/journalz/2020/2\\_2020/25.pdf](http://www.pubadm.vernadskujournalz.in.ua/journalz/2020/2_2020/25.pdf).

<sup>190</sup> Олійник Р.Ю. Проєктний менеджмент: особливості ключових концептів та застосування у публічному секторі. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 147–151. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2019/tom\\_2/24.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_2/24.pdf).

<sup>191</sup> Основи грантрайтингу та управління проєктами в публічній сфері: методичні рекомендації для органів влади та недержавних організацій / Авт. кол.: В.В. Белявцева, А.І. Гнатенко, О.С. Зінченко та ін.; за заг. ред. О.В. Кулініча. Харків: Золоті сторінки, 2017. 148 с.

<sup>192</sup> Управління проєктами в публічній сфері: навчальний посібник / Т.М. Безверхнюк, Н.О. Котова, С.А. Попов; за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 295 с.

<sup>193</sup> Чемерис А. Розроблення та управління проєктами у публічній сфері: європейський вимір для України: практичний посібник / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DEзPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с.

арсенал інструментів для проведення моніторингу у групі чи колективі. Сьогодні доступна велика кількість тестів для діагностики команди: Тест FIRO; Тест Р.М. Белбіна; Тест за системою визначення командних ролей Іцхака Адізеса; Тест «Визначення ролі лідера в команді»; Тест «Оцінка команди зсередини» [194].

### 2.2.6. Моніторинг і оцінювання в стратегічному управлінні

Моніторинг й оцінювання стратегії – ці процедури, які необхідно застосовувати на кожному рівні організації. Перевірка й оцінювання стратегії мають концентруватися навколо трьох ключових сфер: 1) оцінювання доцільності поставлених цілей; 2) оцінювання доцільності планів, складених для досягнення цілей; 3) оцінювання результатів, досягнутих на момент проведення обстеження.

Моніторинг – це систематичне відстеження з ретельним вивченням усього процесу втілення від формального ухвалення стратегічного плану до безпосередньої участі в наданні послуг об'єктом стратегічного планування. Методологічно моніторинг – це проведення низки однотипних замірів, при цьому основна інформація полягає навіть не в самих значеннях результатів, а в їх зміні, динаміці від одного заміру до іншого. Моніторинг класифікується на: динамічний; конкурентний; порівняльний; комплексний; інформаційний; базовий (фоновий); проблемний.

Моніторинг розглядається як: 1) етап циклу суспільної (державної) політики (public policy) – курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем; 2) необхідний компонент стратегічного управління/планування – систематичний процес, за допомогою якого держава (або приватний сектор), організація, галузь, сфера, громада прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє; 3) окрема програма, наприклад, Державна цільова програма як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням; 4) окремий проект, послуга, що надаються в результаті реалізації цього проекту.

Визначення необхідної системи моніторингу загалом означає пошук відповідей на такі запитання: 1) хто має здійснювати моніторинг? 2) що необхідно моніторити? 3) коли й де має відбуватися процес моніторингу? До основних завдань моніторингу належать: навчання; звітність.

Моніторинг упровадження політики, програми, послуги – налагодження достатнього рівня звітності для забезпечення реалізації політики, програми, послуги. Оцінювання, у свою чергу, забезпечує належний рівень відкритості та звітності, необхідних для досягнення очікуваних результатів.

Моніторинг виконання завдань і досягнення стратегічних цілей є обов'язковим елементом діяльності команди зі стратегічного управління. Універсальність моніторингу як інструменту, що застосовується в різних сферах суспільства, виявляється в його функціональній розмаїтості. Розглянемо найважливіші його функції (табл.)

Таблиця. Характеристика функцій моніторингу

Функція моніторингу	Характеристика
Діагностична	Визначення стану процесу, проблем, що виникли, їх відхилення від норми
Аналітична	Включає різні напрями аналізу отриманих їх результатів: параметрів об'єкта, ситуаційний, проблемний, причинно-наслідковий
Моделююча	Побудова моделей ситуацій і впливів на них
Перевірочна	Перевірка гіпотез щодо різних аспектів розвитку об'єкта
Прогностична	Побудова моделей майбутнього (пошуковий прогноз) і моделей шляхів його досягнення (нормативний прогноз)

<sup>194</sup> Командна робота - запорука успіху. URL: <http://cnt.zumy.ua/wp-content/uploads/komandna-robota.pdf>



Практична	Вироблення моделі корекції об'єкта управління відповідно до його цілей і завдань
-----------	--

Під діагностикою розуміються алгоритмізовані, оперативні, рутинні й надійні джерела отримання інформації про стан об'єкта, що не є принципово новою. Розглянемо діагностичні завдання моніторингу (табл.).

Таблиця. Діагностичні завдання моніторингу

Завдання моніторингу	Зміст
Діагностика	Ідеться, наприклад, про діагностику суспільної думки з позицій соціальної напруженості в конкретному соціумі й особливо питань, які може вирішувати відповідний рівень управління
Виявлення зміни системи цінностей місцевої спільноти	Мова йде про ослаблення одних цінностей і посилення інших. Насамперед, це стосується двох полярних систем цінностей: комуністичної або соціалістичної системи цінностей і системи капіталістичних, ліберальних цінностей. Річ у тому, що ці системи не існують окремо одна від одної. Найчастіше вони перетинаються в одній соціальній групі й навіть одній особистості, що є складним і суперечливим поєднанням протилежних ціннісних систем. Це цілком пояснено перехідним транзитивним характером сучасного українського суспільства. Звідси найважливіше завдання моніторингу – вивчити кількісні й структурні зміни ціннісної системи управління
Оцінка авторитету	Мається на увазі, наприклад, оцінка авторитету керівників й інститутів управління за допомогою виміру різних рейтингів
Виявлення ступеня готовності соціуму	Необхідно виявити ступінь готовності соціуму, його спільнот і соціальних груп до нововведень, реформування певної частини управління. Будь-яка інновація має перебувати під спеціальною й постійною опікою з боку моніторингу
Виявлення соціальних проблем	Ідеться про проблеми, що вимагають розв'язання, і узяття їх на особливий облік. При цьому для практики принципово важливе визначення довго- і короткотривалих проблем. Якщо друга група проблем тимчасова, то перша вимагає постійної роботи з ними
З'ясування пріоритетів і тенденцій розвитку об'єкта моніторингу	Опис пріоритетів та характеристика тенденцій розвитку
Діагностика організацій, трудових колективів, керівних кадрів	Цей аспект діагностики відіграє винятково важливу роль для вдосконалення управління, оскільки дає характеристику структури організації та кваліфікації працівників
Створення спеціальних підсистем моніторингу	Відслідковування екологічного стану середовища перебування, якості продовольчих товарів, рівня життя населення й бідності, надійності основних техногенних об'єктів від аварій, стану здоров'я населення тощо. У ході моніторингу накопичується значний обсяг інформації, що є систематизованою, ритмічною, яка розгортає поведінку об'єктів у просторі й часі. Це створює сприятливі умови для аналітичної діяльності

До найважливіших аналітичних завдань моніторингу належать: 1) аналіз структурних характеристик об'єкта моніторингу (соціально-демографічних, професійно-кваліфікаційних, освітніх тощо) з метою виявлення основних тенденцій його розвитку; 2)

аналіз основних напрямів, форм, проблем життєдіяльності організації; 3) аналіз дієвості й ефективності об'єкта в цілому й діяльності окремих його інституцій.

Етапи організації системи моніторингу подано в табл.

Таблиця. Характеристика етапів організації системи моніторингу

Етап	Характеристика
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. З'ясування того, як часто слід збирати інформацію. Визначення джерел і способів отримання інформації, відповідального за збирання інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації
Підготування	Розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготування персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збирання даних	Постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних із визначеними плановими значеннями індикатора, установлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та визначення варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації стратегії, політики, програми, послуги

Моніторинг процесу стратегічного управління проводиться відповідно до графіка: щоквартально або щомісячно з розлогим моніторингом раз на півроку [<sup>195</sup>].

### Оперативне управління

Оперативне управління – це процес розробки планів на короткі проміжки часу органічно поєднаних з одиницею їх виконання. Оперативне планування й управління є частиною загальної системи менеджменту і спрямоване на вирішення комплексу завдань у часі і просторі, пов'язаних з контролем, обліком і регулюванням ходу проведення робіт відповідно до запланованих показників.

На рівні організацій оперативне управління здійснюється для вирішення принципових питань: зняття, заміни запущених у виробництво виробів, забезпечення зовнішніх постачань комплектуючих виробів, використання внутрішніх матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів.

Оперативні цілі, визначені в конкретних параметрах, допомагають організації уникнути невдач і ризиків, пов'язаних з реалізацією довгострокових цілей. При цьому встановлюються пріоритети діяльності і критерії для визначення якості функціонування організації. У загальному вигляді короткострокові цілі набувають форму задач. Це, у свою чергу, дає можливість встановити зв'язок між потребами і можливостями розвитку і визначити перспективи використання наявного виробничого потенціалу.

У досягненні кінцевих економічних результатів організації пріоритет належить оперативному управлінню, при якому в ряді випадків через обставини, що склалися, доводиться швидко, часто миттєво реагувати на обстановку, що склалися. Безпосередній вплив на хід виробництва, його локальні процеси, відхилення і збурювання, здатність до превентивного регулювання — обумовлює виняткове значення оперативного управління в справі формування кінцевого економічного результату. Ціль оперативного управління

<sup>195</sup> Гордієнко П. Стратегічний аналіз : навч. посіб. К. : Алерта. 2006. 404 с.

полягає в постійній підтримці стійкості функціонування виробничої системи для ефективного досягнення запропонованих результатів.

Для досягнення мети оперативного управління необхідно створити визначені технічні, організаційні й економічні умови і передумови, що сприяли б підтримці працездатності і стійкості ключових об'єктів управління і системи виробництва в цілому. Цього можна досягти тільки при добре налагодженому менеджменті на основі компетентних і своєчасних управлінських рішень, здатних робити швидкі впливи на керовані об'єкти [196].

### **Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону**

Стратегічна екологічна оцінка за визначенням проекту закону — це процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив та розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, розроблення звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби транскордонних консультацій), врахування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій у документі державного планування, інформування про затвердження документа державного планування та здійснюється у порядку, визначеному цим Законом.

Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) є систематичною та комплексною процедурою оцінки наслідків політик, планів або програм та їх альтернатив з метою недопущення негативних екологічних наслідків реалізації цих рішень та гарантування дотримання принципів сталого розвитку. Якщо ще коротше, то СЕО це інструмент наскрізності екологічної складової у всіх сферах соціального життя з метою гарантування екологічної безпеки. Приклад ситуації, коли застосовується СЕО — це коли уряд формує майбутнє країни чи регіонів шляхом розробки та затвердження державних документів планування, зокрема, планів та стратегій розвитку, програм та законодавства, які стають основою для прийняття у майбутньому рішень у таких сферах, як сільське господарство, енергетика, промисловість, транспорт, регіональний розвиток, земельне використання, управління відходами, управління водними ресурсами.

Відповідно до проекту закону мета стратегічної екологічної оцінки — це сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпечності життєдіяльності людей та охорони їх здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування. Стратегічна екологічна оцінка здійснюється на основі принципів законності, гласності, наукової обґрунтованості, комплексності, запобігання екологічній шкоді, довгострокового прогнозування, участі громадськості та міжнародного екологічного співробітництва. Завдяки процедурі СЕО виявляються усі можливі негативні наслідки під час реалізації документа державного планування, попереджається їх настання та не допускаються великі бюджетні витрати для їх ліквідації, знаходяться найкращі варіанти досягнення цілей документа державного планування із дотриманням принципів сталого розвитку, виявляються недоліки прийнятих документів, які перешкоджають досягненню поставлених цілей та гарантується внесення змін до них. Усе це відбувається з метою якнайповніше забезпечити принцип сталого розвитку. Хочемо звернути увагу, що оскільки із наслідками, реалізації проєктованих документів державою, будуть мати справу, в першу чергу, мешканці відповідної території, тому під час СЕО велика увага приділяється збору інформації від місцевих мешканців про їх потреби шляхом участі громадськості і на етапі визначення об'єму дослідження (zoooring), і на етапі обговорення звіту із СЕО певного документа.

Порядок проведення СЕО такий: 1) встановлення необхідності здійснення СЕО (попередня оцінка); 2) визначення обсягу СЕО; розроблення Звіту про СЕО; проведення громадського обговорення та консультацій (за необхідності, проведення транскордонних консультацій); 3) врахування Звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій; 4) у разі потреби повернення звіту на доопрацювання; 5) прийняття документа

---

<sup>196</sup> Оперативне управління діяльністю підприємства. URL: <https://magistr.ua/work3/44/176790/>

державного планування. Таким чином, порядок здійснення СЕО — це систематичне та безперервне здійснення крок за кроком дій щодо збору даних та їх аналіз, враховуються питання охорони здоров'я та довкілля для запобігання настанню невідворотних помилок та невиправданих витрат під час розробки та реалізації документів державного планування, яке супроводжується активним залученням думки громадськості для максимального врахування її інтересів під час розробки та втілення документів державного планування.

Таблиця. Процедура Стратегічної екологічної оцінки в ЄС [197]

<b>Об'єкти СЕО</b>	<b>Програми та плани, розроблені владою на національному, регіональному або місцевому рівні</b>
Сфери діяльності	Сільське господарство, лісівництво, рибальство, енергетика, промисловість, транспорт, водне господарство, утилізація відходів, телекомунікації, туризм, містобудування та землекористування
Винятки	Програми у сфері національної оборони, цивільного захисту та надзвичайних ситуацій, програми, що стосуються фінансових та бюджетних питань
Процедура СЕО	1) Скоупінг — визначення конкретного змісту та обсягу дослідження впливу на довкілля. Проводиться із залученням природоохоронних органів та органів з питань охорони здоров'я 2) Підготовка звіту з екологічної оцінки 3) Оприлюднення проекту чи плану чи програми та Звіту з екологічної оцінки 4) Проведення консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема, громадськістю та іншими країнами в разі транскордонного впливу 5) Прийняття програми чи плану, враховуючи результати Звіту та всіх консультацій 6) Проведення моніторингу впливу реалізації плану чи програми на довкілля

### **Управління процесом реалізації стратегії розвитку громад і територій**

В процесі стратегічного планування і управління на рівні місцевого самоврядування необхідною складовою успіху є регулярний моніторинг змін і явищ, які виникають в процесі реалізації завдань. Окрім ефективності, це дає змогу ідентифікувати покращення реалізації прийнятих намірів, а також внести відповідну корекцію, що виникає із неврахованих раніше факторів або непередбачених явищ, що змінюють передумови реалізації.

Інтегральним аспектом моніторингу є процес оцінки реалізації Стратегії, що передбачає аналіз доступних статистичних і числових даних, а також опирається на ряді якісних даних, що характеризують діяльність адміністрації громади та інших організаційних одиниць та відносяться до конкретних дій. Документом, що охоплюватиме проведений моніторинг та оцінку за конкретний період, має бути звіт з реалізації Стратегії. Звіт повинен бути публічним, а таким чином – доступним для мешканців та інших зацікавлених сторін.

Інструментом моніторингу та оцінки будуть показники та опис ефектів досягнення стратегічних цілей. Важливу роль у системі моніторингу та оцінки Стратегії буде відігравати суспільство і всі внутрішні зацікавлені сторони, в тому числі організації з неурядового сектору, підприємці, активісти, а також зовнішні зацікавлені сторони, інвестори, інституції підтримки підприємництва, для яких розвиток громади має важливе значення.

Реалізація завдань Стратегії передбачає виконання одночасно багатьох завдань різними структурами виконкому селищної ради за участі багатьох партнерів, що ставить перед керівництвом громади питання раціонального управління цим доволі складним процесом. Для об'єктивної оцінки результативності реалізації Стратегії розвитку необхідно ввести ряд індикаторів, що могли б візуалізувати отримані результати. Дані індикатори не є цілком об'єктивними, та за умов обмеженості джерел отримання інформації залишаються найбільш доступними.

<sup>197</sup> Стратегічна екологічна оцінка: можливості для громадськості (посібник) / С. Шутяк [за заг. ред. О. Кравченко]. Видавництво «Компанія “Манускрипт”». Львів. 2017. 28 с.

Показники (індикатори) – це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньотермінових), які є складовою частиною процесу реалізації стратегії розвитку громад і територій. Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів) (див. табл.).

Таблиця. Типи показників індикаторів моніторингу

Назва показників (індикаторів)	Застосування
Прямі	Застосовують у випадках, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт. Це стосується короткострокових результатів. Прямий індикатор точніший, повніший і більш підготовлений для безпосереднього застосування.
Непрямі	Використовують замість прямих або на додаток до них. Застосовують тоді, коли досягнення (або недосягнення) результатів (тобто змін в об'єкті спостереження): - не може бути зафіксоване і виміряне безпосередньо, а лише опосередковано, наприклад, якість життя, організаційний розвиток тощо; - може бути безпосередньо виміряне, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою; - може бути виміряне пізніше, після завершення заходу/ проекту.
Кількісні (статистичні)	Мають кількісний вираз і такі формулювання, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна відтворити, наприклад, періодичність зустрічей і чисельність учасників, коефіцієнт зростання економіки, показники клімату, урожайність, рівень цін тощо.
Якісні (судження, оцінка, сприйняття і ставлення)	Цей тип показників не має кількісного виразу, йому притаманні формулювання: наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, поінформованість тощо. Залежно від потреб, якісними індикаторами можна відобразити, наприклад, ставлення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) і споживачів до того чи іншого факту, рівень їхнього задоволення, здатність приймати рішення, їх самооцінку, зміну поведінки тощо.
Показники процесу	Як правило, завжди якісні. Встановлюють, яким чином технології були розроблені і впроваджені, як здійснювалось збільшення доходів і хто в цьому брав участь.
Показники результатів	Визначають впроваджені технології, видані і розповсюджені тренінгові матеріали, збільшення доходів домоволодінь тощо.
Проміжні	Встановлюються для визначення результату в певні періоди або етапи. Тому вони фактично є контрольними оцінками для досягнення очікуваних кінцевих результатів.
Підсумкові	Індикатори кінцевих результатів є, по суті, підсумковими індикаторами.
Міжсекторні	Демонструють специфіку певної сфери або сектору (наприклад, показники розвитку сільського господарства). Виключно технічні показники мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, яким властивий міжсекторний характер і які призначені відображати, наприклад, соціальний розвиток, гендерну рівність, екологічну безпеку, розвиток громадянського суспільства тощо.

Об'єктивно вимірювані показники (ОВП). Опишіть цілі за допомогою вимірюваних понять, тим самим створивши підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності. Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або ж ні. Для

визначення показників для моніторингу необхідно визначити : якість; цільову групу; місце; кількість; час. Групи показників (індикаторів) подано в табл.

Таблиця. Групи індикаторів моніторингу

Групи показників (індикаторів)	Характеристика
Показники внесків	Визначають тип, обсяг і частку виділених відповідно до запланованого кошторису ресурсів (фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, кадрові), які використовуються органами влади для виконання завдань (наприклад обсяг засобів, використаних для реалізації заходів проекту; кількість прийнятих і тематично зорієнтованих нормативних актів). У вітчизняному нормативному середовищі й управлінській практиці під дефініцією "показники внесків" мають на увазі фінансові показники реалізації послуги
Показники продуктів	Характеризують кількість і тип робіт та послуг, розроблених у процесі реалізації проекту і його безпосередніх користувачів (наприклад кількість проведених семінарів та їхніх учасників; кількість проведених консультацій молоді, безробітним та ін.; кількість підприємців, які отримали доступ до кредитних ресурсів, та їхній обсяг; кількість безробітних, які отримали одноразову допомогу для започаткування власного бізнесу)
Показники результатів	Відображають опосередкований вплив на бенефіціарів проекту і регіону в цілому від їхньої реалізації. Ці зміни сприймаються як такі, що відбулися не тільки внаслідок реалізації проекту, а й під впливом соціально-економічних і політичних змін (після того: чи внаслідок того?). Показники результатів класифікуються на: - показники наслідків: як правило, середньострокові зміни у сфері дії проекту, які стосуються змін у поведінці бенефіціарів або політиці органів влади, середовища проекту в цілому (наприклад збільшення частки малих підприємств; створення робочих місць; збільшення кількості туристів; збільшення кількості споживачів децентралізованої послуги); - показники впливу: як правило, довгострокові зміни у сфері дії проекту, які демонструють досягнення стратегічної мети проекту (наприклад зміна показників навколишнього середовища, зменшення викидів, зменшення рівня безробіття серед жінок і чоловіків)

Порядок групування й визначення показників (індикаторів) моніторингу. Починаючи роботу з визначення показників (індикаторів) моніторингу варто пам'ятати, що визначальне значення для досягнення результату має повнота показників на всіх рівнях реалізації. Конструкція критеріїв є ієрархією зі зворотним зв'язком щодо заходів, завдань, основних завдань, напрямів (пріоритетів), стратегічних цілей, а також заходів, завдань і цілей програм.

Оцінювання – це з'ясування реалій стратегічного управління та його головних дійових осіб, критерії, процедури й інструменти виконання завдань і досягнення стратегічних цілей. Оцінювання проводиться у двох площинах: 1) негативного впливу стратегічного плану, політики чи програми на заплановані цілі; 2) дійсного (реального) впливу стратегічного плану, політики чи програми.

Функції процесу оцінювання: 1) Забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо реалізації стратегічного плану, політики чи програми, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію плану, політики, програми (за таких умов оцінювання показує межі плану, політики, програми, у яких досягаються конкретні цілі). 2) Сприяє визначенню та критиці цінностей, які покладені в основу вибору суспільних цілей. 3) Допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням

проблем та виробленням рекомендацій для інших планів, політики, програм (результат оцінки, що демонструє неадекватну реалізацію стратегічного плану, політики, програми. Може призвести до реструктуризації проблем або перегляду цілей). 4) Сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи або заміні її іншою.

Досить часто систематичне оцінювання використовується для: 1) виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень; 2) відстоювання стратегічного плану, політики, програми перед спонсорами, громадськістю, виборцями; 3) ритуального оцінювання – відповідність умовам "грошодавців"; 4) уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів стратегічного плану, політики, програми. Найвідоміші методи оцінювання: надання звітів; громадські чи парламентські слухання; інспекційне відвідування; кількісне вимірювання результатів; порівняння з існуючими стандартами; аналіз скарг громадян [198].

### **Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону**

У структурі виконавчого комітету ОТГ підрозділу стратегічного управління, як правило, не передбачено. Необхідно чітко усвідомити аксіому, що без конкретно визначеного відповідального виконавця неможливо реалізувати жодного проекту – те ж саме стосується і стратегічного плану загалом. Тому на початках формування структури виконавчого комітету у складі управління (відділу) економічного розвитку варто передбачити групу чи хоча б посадову особу, у якої в переліку посадових обов'язків було б записано «координація впровадження та моніторинг стратегічного плану». При цьому, само собою зрозуміло, що політичну відповідальність за реалізацію стратегії повинні взяти на себе Голова та Рада громади.

У ході розвитку організаційно-кадрової спроможності ОТГ варто задуматися над створенням окремого підрозділу з функціями стратегічного аналізу та прогнозу, який займався б виключно питаннями стратегічного характеру. У подальшій перспективі можливий варіант передачі функції стратегічного управління незалежній Агенції місцевого розвитку на засадах угоди про партнерство (цивільно-правова угода). Функції «стратегічного» підрозділу: 1) координація реалізації проектів Стратегічного плану. Його публічність передбачає учать громади не лише в розробці, а й у реалізації – тобто, будь-яка установа, організація чи окрема особа має право реалізувати якийсь проект стратегії на конкурсних умовах, пропонуючи найвигіднішу проектну пропозицію. Тому в процесі реалізації стратегії декілька проектів можуть реалізуватися водночас декількома виконавцями, що вимагає координації та контролю; 2) підготовка та реалізація проектів інвестиційного та маркетингового характеру, які мають достатній рівень складності та вимагають спеціальних професійних знань та досвіду, що ними мають володіти спеціалісти місцевого економічного розвитку. Цей напрям можна розвивати аж до впровадження системи залучення та супроводу інвестора; 3) моніторинг реалізації та корекція (внесення змін) стратегічного плану.

Моніторинг є інструментом відстеження та оцінки розвитку громади відповідно до Стратегічного бачення та стратегічних цілей. По суті, лише моніторинг може підтвердити ефективність вкладення стратегічних ресурсів громади, тому зупинимось на ньому детальніше. На практиці моніторинг являє собою процес регулярного збору та аналізу ключових даних (індикаторів) для визначення: які зрушення чи прогрес досягнуті у виконанні стратегічного плану. Головний сенс моніторингу полягає у виконанні двох взаємопов'язаних функцій – спостереження (відслідковування) та попередження. Відслідковування проводиться для виявлення відповідності наявного стану речей бажаному результату, а спостереження – для попередження небажаних наслідків.

Загалом для моніторингу виконання стратегічного плану важливими є такі компоненти: - показники/індикатори (планові чи цільові, фактичні); - організація процесу регулярного збору фактичних показників (тобто, хто, коли і як проводити моніторинг); - співставлення планових і фактичних показників та визначення відхилень. Моніторинг

<sup>198</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

стратегічного плану містить три складові частини: 1. Моніторинг зовнішнього середовища розвитку громади. Базується на дослідницькій роботі з вивчення ситуації в галузях та територіях, які мають стратегічне значення для громади. Власне, які це галузі та території – прописано в самому документі стратегічного плану. 2. Моніторинг загальних результатів реалізації стратегічного плану, ступеня просування по вибраних стратегічних та операційних цілях. Базується на аналізі статистики й обмеженої кількості відібраних показників. Як правило, проводиться групою аналітиків. Результати моніторингу підбиваються не рідше одного разу на рік в аналітичних звітах фіксованої структури з висновками про рівень досягнення цілей та необхідності коригування стратегічного плану. 3. Моніторинг процесу реалізації заходів (моніторинг зусиль та окремих результатів). Проводиться здебільшого тематичними комісіями (фокус групами, цільовими групами). Висновки моніторингу відображаються в базі даних і звіті, у якому фіксуються: узагальнена оцінка просування заходів стратегічного плану, оцінка актуальності заходів, оцінка пріоритетних заходів, оцінка в потребах бюджетного фінансування, пропозиції щодо коригування стратегічного плану та адміністративних документів, пов'язаних із процесом реалізації стратегії (план дій, міський бюджет, інвестиційна програма тощо). За результатами моніторингу робляться висновки про необхідність коригування/оновлення стратегічного плану та стимулюється його реалізація. Індикатори лежать в основі будь-якого моніторингу. Без них провести моніторинг практично неможливо. Як правило, під індикатором мають на увазі конкретну міру здійснення того чи іншого явища чи процесу. Універсальної формули, які індикатори необхідні для проведення моніторингу в процесі реалізації стратегічного плану та як віднайти оптимальний баланс набору індикаторів, звісно, немає.

Кожна громада в процесі визначення цілей та написання конкретних проектів постає перед необхідністю створення своєї системи індикаторів та своєї моделі моніторингу, які складаються згідно з потребами та запитамі цієї громади. Існують загальні вимоги – індикатори повинні: - бути вимірюваними (тобто вимірюваними у звичайних та звичних одиницях, наприклад: кг, га, дні, шт., і таке інше); - відповідати вимогам регулярності відслідковування і враховувати періодичність та циклічність явища, яке вивчається; - давати можливість бути перевіреними незалежною оцінкою чи іншими методами; бути доступними і практичними під час збору інформації (тобто мати розумну вартість, затрати на збір індикаторів повинні бути невисокими); - бути доречними та адекватними контексту, тобто відповідати тому предмету, який розглядається, і бути логічно пов'язаними із цілями, які відслідковуються; - бути чутливими до змін, які необхідно виміряти та не повинні піддаватись впливу сторонніх факторів [<sup>199</sup>; <sup>200</sup>].

### **2.2.7. Управління змінами у сучасних соціально-економічних системах**

Очевидно, що будь-яка організація діє в певному зовнішньому середовищі, чинники якого справляють на неї вплив через призму незліченної кількості чинників прямої чи побічної дії, урахування яких вимагає відповідної реакції внутрішньої сфери соціально-економічної системи. Як варіант, такою реакцією може бути впровадження необхідних змін в організації, що можуть бути ключовим моментом у подальшому її перебуванні на ринку товарів і послуг.

Різноманітність і складність умов зовнішнього середовища, які обумовлюють потребу впровадження змін в організаціях, вимагають ретельного підходу до ідентифікації проблем та якісного управління ними. Сьогодні більшість вітчизняних теоретиків менеджменту і практиків бізнесу зосередились на проблемі ефективного управління змінами, тоді як зарубіжні науковці ще в 90-х роках ХХ ст. вивчали проблеми якісного ситуативного підходу до змін. Практичні доробки таких науковців (П. Еванс, А. Елліс, М. Камерон, Д. Колб, Дж. Стоукс, Е. Шайн, Е. Холдер та ін.) знайшли своє продовження у праці Є. Камерона та М. Гріна. Цими вченими широко апробовано дослідження індивідуальних, командних,

<sup>199</sup> Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку: навч. посіб. К.: ФОП Гуляєва В.М. 2019. 244 с.

<sup>200</sup> Білик О.В., Поліщук С.П. Стратегічне планування в системі публічного управління .URL [http://rep.btzau.edu.ua/bitstream/BNAU/5585/1/strategichne\\_planuvannya.pdf](http://rep.btzau.edu.ua/bitstream/BNAU/5585/1/strategichne_planuvannya.pdf)



організаційних змін, управління змінами, змін корпоративної культури та змін на базі інформаційних технологій. Беручи до уваги розроблені за визначеними напрямками методики, а також зважаючи на практику вітчизняного менеджменту, пропонуємо модель ефективного управління змінами, яка характерна для сучасних соціально-економічних систем.

Організація як відкрита система піддається впливу дії різноманітних чинників, які змушують її адаптуватися до певних потреб, вимог і правил. Серед найбільш потенційних чинників ринку варто відзначити проблеми нестабільності економіки країни, її політичного устрою, неоднозначний характер зміни законодавства та впроваджуваних реформ, загострення екологічної політики й ринкової конкуренції, дефіцит і зростання цін на ресурси й сировину, посилення стандартів і норм, зростання вибагливості споживацьких потреб тощо. Ці та багато інших чинників є потенційними для кожного вітчизняного суб'єкта господарювання. Реагуючи на них, «свідомі» та рішучі керівники повинні впроваджувати випереджальні заходи, які мають бути захисними бар'єрами між організацією і реальністю ринку. Саме своєчасна відповідна реакція на вимоги та дії ринку формує певну визначеність подальшої участі організації в бізнес-оточенні. Першочергове значення в питаннях ефективного управління організаційними змінами надається ролі керівника та команді топ-менеджерів. Саме їх професійні вміння, ініціативність, керівний досвід і навички, здатність відчувати час та його проблеми, зв'язки із зовнішніми партнерами, лідерами та впливовими особами, спроможність впливати та вирішувати проблеми є основними чинниками якісного управління змінами в організації.

Якщо детальніше зосереджуватися безпосередньо на процесі керівництва, то основними базовими етапами управління змінами управлінської команди є: - чітка ідентифікація потенційних проблем і визначення відповідних дій, що є адекватною реакцією організації на ці проблеми; - розробка програми змін, що передбачає визначення чітких та реальних цілей і необхідних цінностей організації; - доведення ключових аспектів програми кожному працівникові, їх професійне переконання з наведенням позитивних доводів щодо потреби змін в організації; - формування завдань і чіткий їх розподіл між працівниками організації, встановлення меж та рівня відповідальності за виконання завдання й отримані результати; - забезпечення якісного системного зв'язку, підтримка, заохочення й мотивація працівників до належного виконання завдань, урегулювання конфліктів, підтримка належного морально-психологічного клімату тощо.

Ефективність даного процесу залежить не лише від професійної майстерності керуючої підсистеми, але й від професійних і якісних властивостей керованої підсистеми. Від того, як підлеглі ставляться до своїх керівників, які настрої в колективі, як вони сприймають нове, від їхньої здатності навчатися та продуктивно реалізовувати свої здібності в цілому залежить успішність зусиль управлінської команди та кінцевий результат змін усєї організації.

### **Зміни та розвиток організацій**

За визначенням Ч.Бернарда, організація – це група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або спільних цілей. Усі організації мають такі загальні характеристики: 1. Організації використовують чотири види ресурсів: людські; фінансові; фізичні (сировина, устаткування тощо); інформаційні. 2. Будь-яка організація є відкритою системою. Ресурси, які організація використовує для надання послуг, вона бере із зовнішнього середовища. У свою чергу, послуги, які виробляє організація, також реалізуються в зовнішньому середовищі. Організація може існувати лише у взаємодії із зовнішнім середовищем. 3. Усі організації здійснюють горизонтальний і вертикальний розподіл праці. Розподіл загальної роботи в організації на її складові називається горизонтальним поділом праці. Результатом горизонтального поділу праці є формування окремих підрозділів організації (відділів, ділянок тощо). Оскільки робота в організації розподіляється між окремими підрозділами та виконавцями, хтось має координувати їхню діяльність. Унаслідок цього об'єктивно виникає потреба у так званому вертикальному розподілі праці, тобто у відокремленні діяльності з координації дій від тих, що координуються. Діяльність з координації роботи інших людей у широкому розумінні й

становить сутність управління організацією. Управління змінами в організації – це вміння досягати поставлених цілей шляхом використання праці, інтелекту та мотивів поведінки інших людей. 4. Усі організації мають структуру (сукупність підрозділів та зв'язків між ними, а також взаємовідносин між рівнями управління та функціональними сферами діяльності), яка надає їм цілісність й спроможність реалізувати своє призначення. Основною метою діяльності будь-якої організації є досягнення успіху. Організація вважається успішною, коли вона досягає поставлених перед собою цілей. Складовими успіху при цьому є: розвиток, який досягається через покращення діяльності та результати; результативність та ефективність; готовність та пристосування до змін.

Управління розвитком організації – це особлива специфічна функція управління в масштабах усієї організації щодо внесення змін у її діяльність і структуру з метою забезпечення її самозбереження і виживання в нових умовах. Загалом можна виокремити такі зміни.

Планові зміни, що здійснюються відповідно до планів і програм, які розроблено заздалегідь і впроваджуються з метою своєчасного і впорядкованого адаптування до умов, що змінюються.

Реактивні зміни, що здійснюються як реакція на тиск нових умов зовнішнього чи внутрішнього середовища, коли цей тиск виявлено.

Нововведення – це нове використання наукових і технічних знань, що цілеспрямовано вноситься до діяльності організації для підвищення ефективності та результативності.

Планові (стратегічні) зміни – це такі, які проєктують і впроваджують у певному порядку і в конкретний час, вони відповідають прогнозованим майбутнім подіям.

Незаплановані, природні зміни з'являються без заздалегідь поставленої мети, досить спонтанно. Зазвичай такі зміни відбуваються непомітно для організації і не зачіпають важливих її компонентів. Природними змінами в організації управляти практично неможливо, оскільки вони є наслідком дій зовнішнього середовища і не усвідомлюються керівниками організації, або розглядаються ними як неминучі наслідки зовнішнього впливу.

Штучні зміни здійснюються свідомо, цілеспрямовано, під час яких змінюються статус організації та її структурні компоненти з метою адаптації організації до зовнішнього середовища, зміцнення владних основ управління, інтеграції окремих структурних одиниць.

Також виділяють ситуаційні (динамічні) зміни, які є частковим реагуванням на події вже в процесі того, як вони відбуваються. У кожній організації відбувається багато еволюційних, природних змін.

Стратегічні управлінські зміни можна класифікувати залежно від підходів до їх реалізації:

- постійні зміни: підхід полягає в регулярному оновленні. Зміни безупинні й динамічні, а не радикальні й різкі. Одночасно сама корпоративна сутність залишається незмінною;

- інновації – це значні зміни, наступні за великим технологічним проривом або за появою нових управлінських концепцій. Зміни через інновації, зазвичай, очолюють пасіонарні лідери, які обіймають керівні посади;

- безперервне поліпшення складається з невеликих послідовних стадій, і часто ініціюється співробітниками оперативного рівня. Результати безперервного поліпшення не завжди очевидні відразу, але сума деякої кількості безперервних поліпшень може позитивно вплинути на результати роботи, продуктивність і якість праці;

- реорганізація (трансформація) організації – це прискорення процесів в організації, за допомогою застосування інформаційних технологій. Вона не зачіпає головних недоліків діяльності організації.

Планові зміни, як правило, мають конкретні цілі, що стосуються поліпшення можливості організації адаптуватися до зовнішнього середовища або зміни поведінки працівників.

Проведення змін може реалізовуватися різними методами і на підставі цього виділяють три рівні змін: докорінна реструктуризація; радикальні зміни; помірні зміни.

Отже, що змінює організацію, то змінює і людей, які в ній працюють. Люди мають: здобувати нові знання; отримувати більше інформації; вирішувати нові завдання; удосконалювати навички й уміння; змінювати робочі звички, цінності й ставлення до справ в організації [201].

### **Адаптація організації до змін**

У широкому розумінні адаптація організації – це пристосування організації до змін зовнішнього середовища. Так як зовнішнє середовище вкрай динамічне і непередбачуване в силах організації розробити системи адаптації до зовнішнього середовища, що дозволяє встановити з нею контакт і, відповідно, отримувати інформацію про будь-які її зміни. Інструментами адаптації є:

1. Організаційна структура організації, орієнтованого на стійкий розвиток, повинна проектуватися і створюватися на основі теорії і практики управління проектом. Всі можливі організаційні структури, відповідно до цієї теорії, засновані на поділі праці – вертикальний (функціонально – адміністративний) поділ праці і горизонтальний (проектно-цільовий). При цьому під «вертикальним» поділом праці розуміється не традиційний розгляд організації за рівнями ієрархії, а участь в різних вертикальних процесах управління та управлінських функціях. Під «горизонтальним» поділом праці розуміється структура діяльності співробітників організації залежно від їх участі в горизонтальних технологічних процесах виконання робіт [202].

Поряд із концепцією адаптації організаційної структури організації до обраної стратегії, науковці наразі приділяють велику увагу концепції організаційної культури. Е. Шейн, розглядає організаційну культуру як систему колективних базових уявлень, які набуваються групою при вирішенні проблем адаптації до зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, які довели свою ефективність і тому розглядаються як цінність і передаються новим членам групи в якості правильної системи сприйняття, мислення і відчуття відносно названих проблем [203]. Виділення організаційної культури як об'єкта управлінської діяльності ставить перед сучасним менеджментом завдання оволодіння засадами організаційно-культурного підходу, який дає комплексне уявлення щодо процесів еволюції і функціонування організацій з урахуванням глибинних механізмів поведінки людей [204]. Зміна організаційної культури для приведення її у відповідність зі стратегією організації – одна з найскладніших задач, що стоять перед керівником. Будь-які зміни, що входять в суперечність з організаційною культурою, зустрічають опір, і навпаки: дії, що узгоджуються з культурою, сприймаються з більшою готовністю. До заходів зі зміни культури відносяться: перегляд загальних підходів і процедур, перегляд системи мотивації, відкрита похвала співробітників, що підтримують нову культуру, наймання нових менеджерів і працівників, що володіють необхідними характеристиками і здатні служити зразком для інших, заміна ключових керівників, що не бажають розлучатися зі старою культурою, постійне роз'яснення робітникам необхідності і доцільності зміни культури.

Тому розробка вимог до методології адаптації системи стратегічного управління повинна включати такі напрями: виявлення особливостей конкуренції в майбутньому, тобто з'ясування тієї частки можливостей, до якої підприємство може отримати потенційний доступ стосовно провідної спеціалізації та наявних чи можливих компетенцій; - визначення перспектив і можливостей на середньострокову й довгострокову перспективу галузевого, міжгалузевого та внутрішнього розвитку для забезпечення конкурентоспроможності організації і її продукції, робіт, послуг; - оцінювання управлінських умінь і ресурсних можливостей із розробки та виконання перспективних цілей і стратегій розвитку організації; - оцінювання наслідків і ризику під час реалізації перспективних стратегій розвитку.

Методологія адаптації стратегічного управління має бути спрямована на викоринення непотрібної роботи, підпорядкування кожного процесу в організації

<sup>201</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: «К.І.С». 2015. 171 с.

<sup>202</sup> Козик В.В. Організаційна структура промислового підприємства, орієнтованого на стійкий розвиток. Економіка. 2013. №1. С. 190–194.

<sup>203</sup> Спивак В.А. Развивающее управление персоналом. СПб.: изд. Дом «Нева». 2012. 440 с.

<sup>204</sup> Спивак В.А. Развивающее управление персоналом. СПб.: изд. Дом «Нева». 2012. 440 с.

задоволенню потреб споживача. Щоб ефективно використовувати вимоги щодо створення методології адаптації системи стратегічного управління, необхідно виділити й реалізувати найбільш важливі фактори, що визначають адаптивну систему стратегічного управління відповідно до потреб розвитку організації і змін зовнішнього середовища.

#### **Спротив змінам: причини і результати**

Будь-які зміни і нововведення передбачають невизначеність, часто пов'язані зі зміною функції, ролі чи статусу працівника. Отже, люди переважно прагнуть до збереження свого статус-кво, що на практиці призводить до спротиву змінам.

Спротив змінам виявляється у запізненні впровадження нововведень, відстрочці необхідних змін, а в екстремальному випадку – в організаційному саботажі

Загалом до причин спротиву змінам відносять такі, що наведені в табл.

Таблиця. Причини спротиву змінам

<b>Причини</b>	<b>Зміст</b>
Технічні	Відмова від звичних професійних умінь і навичок та оволодіння новими технологіями, процедурами, методами роботи, стандартами, правилами; вірогідність втрати звичного робочого місця, налагодженого робочого комфорту
Внутрішньо-політичні	Загроза втрати набутого статусу, престижу, "політичної ваги" й впливу на процеси в організації, обмеження свободи дій
Економічні	Загроза втрати чи зменшення матеріальних благ, втрати роботи взагалі
Психологічні	Прагнення до стабільності й природна інерція людини як біологічної системи, побоювання невідомого й віддання переваги звичному, потреба в гарантіях, загроза соціальному комфорту на робочому місці, відторгненість від перетворень, брак ресурсів часу через перевантаженість поточними справами
Культурні	Відмова від усталених цінностей, традицій, норм життя й поведінки

Дж. Брайан Куїнн вважає, що основними причинами спротиву змінам є: неприйняття нового; економічний страх – страх втрати доходів, загроза гарантованої зайнятості; незручність – будь-які зміни призводять до зміни способу життя; невизначеність – зміни можуть заподіювати занепокоєння через невизначеність їх результатів; символічний страх – невеликі зміни, які можуть вплинути на якийсь цінний символ, наприклад, окремий офіс; загроза міжособистісним відносинам – порушення соціальних відносин і співвідпорядкованості; загроза статусу чи кваліфікації; страх невідповідності компетентності або необхідності надбання нових умінь.

І. Ансофф спротив змінам визначає такими факторами: мірою невідповідності культури і структури влади новим змінам; тривалістю періоду впровадження зміни; загрозою втрати престижу і влади та пов'язаними з ними іншими труднощами для вищих керівників; наслідками змін для організації; відданістю працівників організації ("позитивною" або "негативною"); силою культурно-політичних орієнтацій у відповідних центрах влади.

Причини, результати і реакцію на спротив можна систематизувати (табл.):

Таблиця. Причини, результати і реакція на спротив змінам

<b>Причини</b>	<b>Результати</b>	<b>Реакція</b>
Егоїстичний інтерес	Очікування особистих втрат у результаті зміни	"Політична" поведінка
Неправильне розуміння цілей і стратегії змін	Низький ступінь довіри до управлінців, які пропонують план змін	Чутки
Різна оцінка наслідків здійснення стратегії	Неадекватне сприйняття планів і наявність інших джерел	Відверта незгода

Причини	Результати	Реакція
	інформації	
Низька терпимість до змін	Побоювання людей, що вони не мають потрібних навичок або вмінь	Поведінка, спрямована на підтримку власного престижу

Ця систематизація дає змогу з'ясувати, які групи й індивіди будуть пручатися стратегічним змінам і через які причини.

Для повнішої картини про питання спротиву персоналу варто навести детальніші характеристики до поданих у табл. \_\_\_ причин спротиву змінам.

Егоїстичний інтерес є основною причиною того, що люди не бажають приймати зміни на рівні організації. Це пов'язано з певною мірою егоїзму, властивого кожній людині: люди, з огляду на свою природу, ставлять власні інтереси вище за інтереси організації. Така поведінка через універсальність і природність егоїзму не дуже небезпечна, однак його розвиток може спричинити виникнення неформальних груп, політика яких буде спрямована на те, щоб запропонована зміна не могла бути здійснена.

Неправильне розуміння цілей і стратегії змін зазвичай виникає через те, що люди не в змозі оцінити наслідки здійснення стратегії. Часто причиною цього є відсутність достатньої інформації щодо цілей і шляхів реалізації стратегії. Така ситуація характерна для організацій, де ступінь довіри до дій управлінців низький.

Різна оцінка наслідків здійснення стратегії пов'язана з різним сприйняттям стратегічних цілей і планів. Вищі управлінці й службовці можуть по-різному сприймати значення стратегії для організації та для внутрішньо-організаційних груп. При цьому "стратегі" часто не виправдано вважають, що службовці бачать переваги реалізації стратегії так само, як і вони, і що кожен має відповідну інформацію, щоб переконатися в її перевагах як для організації, так і для кожного службовця від реалізації стратегії.

Деякі люди мають низьку терпимість до будь-яких змін через побоювання, що вони не зможуть набути нових умінь і необхідних навичок або взагалі пристосуватися до нової роботи. Такий спротив найхарактерніший під час упровадження нових технологій, методів роботи, форм звітності тощо.

Окремі з названих причин спротиву змінам виникають із людської сутності. Однак на них впливає життєвий досвід (наприклад позитивні або негативні наслідки попередніх змін). Люди, які з власного досвіду знають ціну непотрібних змін (наприклад частих, але марних реорганізацій) або яким завдали шкоди змінами, на перший погляд корисними, зазвичай, стають досить недовірливими. Це дуже важливо розуміти, здійснюючи стратегію змін.

Причини невдач часто шукають у внутрішньому опорі, хоча вони можуть бути іншими. Наприклад, невдалий вибір нової технології або невідповідні організаційні умови для її застосування. У цих випадках спротив змінам – лише симптом, причину якого варто виявити й усунути.

Характери людей розрізняються за спротивом змінам і здатністю пристосовуватися до них. На жаль, хоча це й не дивно, ті, хто найбільше потребує змін, найчастіше більше за всіх їм опираються. Спротив змінам може стосуватися окремих людей (як працівників, так і керівників), груп, організацій і навіть цілих людських співтовариств [205].

#### **Підходи та засоби подолання супротиву змінам**

Важливо зауважити, що в науці не існує чітких правил подолання спротиву змінам. Деякі управлінці недооцінюють розмаїття настроїв, з яким люди можуть реагувати на зміни в організації, який позитивний або негативний вплив ці зміни можуть справляти на окремих людей і колективи.

Для впровадження стратегічного управління слід нівелювати спротив змінам. Існують такі основні засоби подолання спротиву змінам (рис. 1.1).

<sup>205</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

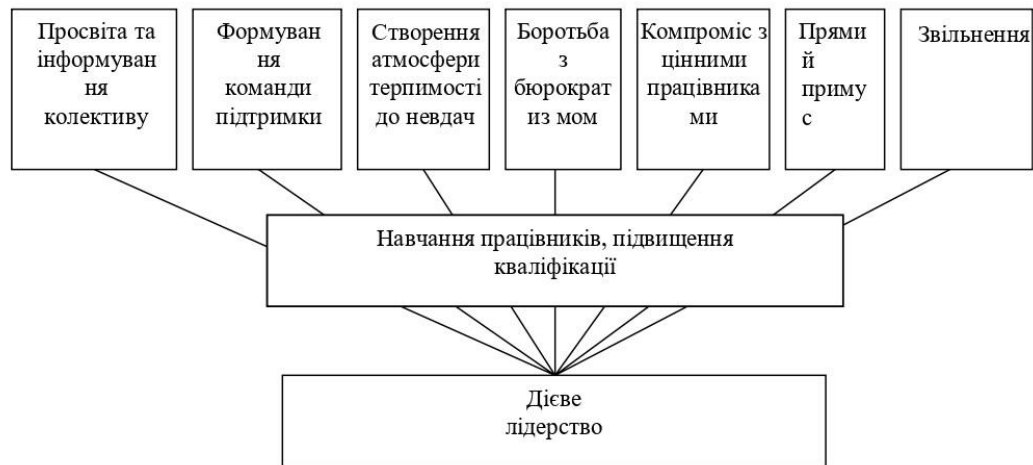


Рис. \_\_ Засоби подолання спротиву змінам

Можемо виокремити універсальні підходи до подолання спротиву стратегічним змінам. Ці підходи та їхні характеристики наведені в табл.

Таблиця. Підходи до подолання спротиву змінам

<b>Інформування і спілкування</b>	<b>У разі недостатнього обсягу інформації або неточної інформації в аналізі</b>	<b>Якщо вам вдалося переконати людей, то вони будуть допомагати вам під час здійснення змін</b>	<b>Підхід може вимагати значного часу, якщо бере участь велика кількість людей</b>
Участь і зацікавленість	Коли ініціатори зміни не мають всієї потрібної інформації, для планування зміни, і коли інші мають значні сили для спротиву	Люди, які беруть участь, будуть відчувати відповідальність за здійснення змін, і будь-яка відповідна інформація, яку вони мають, буде належати до плану змін	Цей підхід може потребувати багато часу
Допомога та підтримка	Коли люди опираються змінам через страх перед проблемами адаптації до нових умов	Жоден інший підхід не спрацьовує так добре під час розв'язання проблем адаптації до нових умов	Підхід може бути дорогим, вимагати значної кількості часу і, відповідно, зазнавати невдачі
Переговори й угоди	Коли окремих службовців або група явно втрачають щонебудь у процесі здійснення змін	Іноді це є порівняно простим (легким) шляхом уникнути сильного спротиву	Підхід може стати надто дорогим, якщо він ставить за мету домогтися згоди тільки шляхом переговорів
Маніпуляції та кооптації	Коли інші тактики неспрацьовують або є надто дорогими	Цей підхід може бути порівняно швидким і недорогим рішенням проблем спротиву	Цей підхід може породжувати додаткові проблеми, якщо в людей виникне почуття, що ними маніпулюють
Неприхований і прихований примус	Коли треба швидко здійснити зміни і коли ініціатори змін мають значну силу	Цей підхід вирізняється швидкістю і дає змогу перебороти будь-який вид спротиву	Ризикований спосіб, якщо люди залишаються незадоволеними ініціаторами змін

Розглянемо докладніше характеристики підходів до подолання спротиву змінам.

Інформування й спілкування – один з найпоширеніших шляхів подолання спротиву здійсненню стратегії виражається в попередньому інформуванні людей. Знання про майбутні стратегічні зміни допомагає усвідомити потребу в них і логіку здійснення.

Процес інформування може супроводжуватися дискусіями, груповими семінарами або звітами.

На практиці це здійснюється, наприклад, шляхом проведення семінарів управлінцем вищої ланки для управлінців нижчих рівнів. Іноді такі семінари-презентації можуть тривати кілька місяців. Програма спілкування або інформування може сприйматися як найбільш підходяща, якщо спротив стратегії ґрунтується на неправильній або недостатній інформації, особливо якщо "стратегі" потребують допомоги супротивників стратегічних змін під час їхнього здійснення. Ця програма вимагає часу й зусиль, якщо її реалізація пов'язана з участю великої кількості людей.

Участь і зацікавленість. Якщо "стратегі" заохочують до участі у змінах потенційних супротивників стратегії на етапі планування, то вони часто можуть уникнути спротиву. Прагнучи домогтися участі в здійсненні стратегічних змін, їхні ініціатори враховують думку співробітників, залучених у цю стратегію, і згодом використовують їхні поради. Ряд управлінців дуже серйозно ставиться до питання участі персоналу в здійсненні стратегії. До того ж одні управлінці вважають, що співробітники завжди мають брати участь у процесі здійснення змін, тоді як інші заперечують цю можливість.

Обидві позиції можуть створювати низку проблем для управлінця, оскільки жодна з них не є ідеальною.

Допомога та підтримка. Підтримка може здійснюватися через надання вільного часу службовцю для опанування нових навичок, можливості бути вислуханим й отримувати емоційну підтримку.

Допомога й підтримка особливо потрібні, коли в основу спротиву покладено страх і занепокоєння людей.

"Суворі" управлінці зазвичай ігнорують такі види спротиву, недооцінюють дієвість такого способу боротьби з ним. Основний недолік цього підходу полягає в тому, що він вимагає багато часу, а, отже, є дорогим і часто зазнає невдач. Якщо ж часу, грошей і терпіння просто немає, то використовувати підходи підтримки не має сенсу.

Переговори й угоди. Ще один спосіб боротьби зі спротивом полягає у стимулюванні активних або потенційних супротивників змін. Наприклад, управлінець може запропонувати співробітникові вищу заробітну плату в обмін на зміну функціонального завдання. Переговори доречні лише тоді, коли зрозуміло, що хтось багато втрачає в результаті зміни та при цьому може чинити сильний спротив.

Досягнення угоди – порівняно легкий спосіб уникнути сильного спротиву, хоча цей спосіб, як і багато інших, може бути достатньо дорогим <sup>[206]</sup>

### **Стратегічні зміни**

Під стратегією змін слід розуміти той чи інший підхід до перетворень в організації, обраний залежно від обставин, що враховує фактори середовища.

Важливими складовими успішності стратегії змін є особисті навички керівництва. Однак навіть блискучі особисті навички й здібності не зможуть компенсувати поганий вибір стратегії і тактики. У сучасному світі, що стає все динамічнішим, наслідки невдалого вибору можуть виявитися жалюгідними.

Г.Мінцберг і Дж.Куїнн у роботі "Стратегічний процес, концепції, умови, ситуації" наводять п'ять характеристик стратегії. Так звані "П'ять П" стратегії змін містять: план: шлях із пункту А в пункт В; порядок: стійкість поведінки протягом заданого періоду часу; позиція: певні товари на певних ринках; перспектива: шляхи виконання організацією поставлених завдань; прикриття: певний план зі створення образу сприйняття організації.

Й.Беккер виділяє чотири основні методи реалізації стратегічних змін в організації: примусовий; адаптивний; кризовий; управління спротивом.

<sup>206</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С.". 2015. 171 с.

Методи проведення стратегічних змін з умовами застосування, перевагами і недоліками наведено в табл.

Таблиця. Методи проведення стратегічних змін

Метод	Умови застосування	Переваги	Недоліки
Примусовий	Гострий дефіцит часу на стратегічні зміни	Швидкість змін	Великий спротив, висока конфліктність
Адаптивний	Спонтанне стратегічне маневрування	Слабкий супротив	Повільність реалізації
Кризовий	Загроза існуванню організації, що усвідомлюється більшістю працівників	Слабкий супротив	Жорсткий дефіцит часу, ризик невдачі
Управління спротивом	Плановий характер змін у відносно стабільній ситуації	Слабкий супротив, комплексна зміна компетенції управлінців	Складність
Поетапний підхід	Достатність часу для запланованих змін	Мінімальний спротив, контрольований керівництвом	Складність через необхідність постійної координації керівництвом і рівень професійності співробітників

Примусовий метод передбачає застосування влади для подолання спротиву. Використання цього методу виправдано тільки в умовах жорсткого часового дефіциту, оскільки цей метод є небажаним у соціальному плані. Негативним моментом є те, що в процесі застосування примусовий метод викликає значний спротив персоналу. У разі використання цього методу практично неможливо виявити причини невдоволення співробітників і силу їхнього спротиву. У результаті термін проведення змін збільшується, за одночасного зниження результативності.

Метод адаптивних змін реалізується шляхом поступових незначних змін протягом тривалого періоду. Дієвий у разі відносно стабільного зовнішнього середовища, коли легко передбачити позитивні і негативні напрями розвитку. Стає не актуальним в умовах високої турбулентності через свою неоперативність. Метод адаптивних змін використовується на рівні середньої ланки, тому спротив менше, ніж під час застосування примусового методу. Конфлікти вирішуються шляхом компромісів, угод і переміщень у керівництві.

Якщо стан зовнішнього середовища змінюється стрімко і непередбачувано, використовується метод управління кризовою ситуацією. Оскільки всі співробітники організації розуміють складність ситуації, спротив практично нівелюється і змінюється підтримкою. Унаслідок цього результативність проекту підвищується. У подібній ситуації первинним завданням управлінців є не боротьба зі спротивом, а заходи з попередження паніки. Однак, як тільки з'являться перші ознаки виходу з кризового становища, спротив відновиться. Тому під час використання цього методу мета керівництва полягає в доведенні змін до кінця, а не зупинці на проміжному етапі, коли ситуація трохи покращиться.

Оскільки при виникненні критичних ситуацій супротив персоналу зникає, керівництво може створювати їх штучно. Однак подібна поведінка ризикована і може мати серйозні етичні наслідки, адже створена штучно криза обов'язково має перетворитися в реальну.

Метод управління спротивом є одним із найскладніших. На сьогодні стає все більш популярною ідея саморозвиваючої організації, тобто зміни в ній відбуваються постійно. Якщо всі розглянуті раніше методи використовуються тільки за певних обставин, метод управління спротивом може бути реалізований за будь-яких умов. Тривалість процесу змін



підганяється під наявний час. З наростанням терміновості цей метод наближається до примусового, зі зменшенням терміновості – до адаптивного.

Метод, заснований на поетапному підході. Процес управління підрозділяється на етапи і в кінці кожного етапу відбувається реалізація певної програми впровадження з використанням власної системи мотивації. У зв'язку з цим спротив стає мінімальним і контрольованим керівництвом. Недоліком методу є постійна необхідність координації з боку вищого керівництва і потреба в персоналі, який здатний його реалізувати [207].

Л.Грейнер наводить шість етапів успішного проведення організаційних змін табл.

Таблиця. Етапи успішного проведення організаційних змін

Етап	Назва етапу	Контекст змін
1	Тиск і спонукання	На цьому етапі керівництво має усвідомити необхідність змін
2	Посередництво і переорієнтація уваги	Приймається рішення щодо кількості консультантів та участі в плануванні співробітників організації
3	Діагностика та усвідомлення	На цьому етапі керівництво збирає відповідну інформацію, визначає істинні причини виникнення проблем, які вимагають зміни існуючого становища. Визначення проблемної ситуації приводить до усвідомлення конкретних проблем
4	Знаходження нового рішення і зобов'язання його виконання	Після того, як визнано існування проблеми, керівництво шукає спосіб виправлення ситуації і приймає рішення
5	Експеримент і виявлення	Шляхом експерименту і виявлення негативних наслідків керівництво зможе скоригувати свої плани, щоб домогтися вищої результативності
6	Підкріплення і згода	На останньому етапі необхідно мотивувати людей, щоб вони прийняли ці зміни. Цього можна досягти, переконуючи підлеглих, що зміна вигідна як організації загалом, так і кожному співробітникові зокрема (підвищення за посадою, збільшення заробітної плати тощо)

### Управління змінами

Зміни в організаціях завжди супроводжуються спротивом. Обидва ці явища – зміни і спротив – можна назвати універсальними. І хоча організаційний спротив під час проведення змін неминучий, він, проте, не є винятково негативним явищем, як його часто трактують.

По суті, організаційний спротив є реакцією соціальної системи на вплив, тобто може розглядатися як зворотний зв'язок.

Організаційний спротив є одним із природних явищ життя організації, якого слід не уникати, і з яким доцільно не боротися, а спробувати зрозуміти й використати для управління змінами.

Спротив змінам виявляється у непередбачених відтермінуваннях, додаткових витратах і нестабільності процесу стратегічних змін. Непередбачені затримки впровадження сповільнюють зміни і збільшують витрати порівняно із запланованими.

Спроби саботувати зміни всередині організації чи "втопити" їх у потоці інших важливих справ є характерними для бюрократичних установ. При цьому після здійснення змін відзначається відставання в отриманні результатів від них. Зміни поступово приносять очікувані результати, але в таких організаціях вони пов'язують ефект, отриманий від змін, з раніше існуючим порядком.

<sup>207</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

Люди чинять спротив змінам, в основному, з трьох головних причин: 1) невизначеність; 2) відчуття втрати; 3) переконання, що зміни нічого позитивного не принесуть.

Перша. Поняття невизначеності не потребує додаткових пояснень. Людина може активно реагувати на зміни лише через те, що вона не знає, які будуть наслідки. Коли вона відчуває загрозу, то реагує свідомо або несвідомо, виражаючи своє негативне ставлення до змін, або проявляє дисфункціональну поведінку в період здійснення змін.

Другою причиною спротиву є відчуття, що зміни спричинять особисті втрати, тобто менший рівень задоволення будь-якої потреби.

Третя причина спротиву – це переконання, що для організації зміна не є необхідною або бажаною. Люди можуть думати, що плановані зміни не розв'яжуть проблем, а лише додадуть їх. Наприклад, керівник може вважати, що запропонована автоматизована інформаційна система керування буде надто складною для користувачів, або що вона буде запроваджувати не той тип інформації. Аналогічно, й доволі часто, керівник може відчувати, що проблема зачіпає не тільки його функціональну сферу, а також й іншу – тож нехай і проводять зміни в тій сфері (підрозділі).

Безконфліктне впровадження змін в умовах співпраці всього колективу є швидше винятком, ніж правилом. Надто по-різному оцінюються зміни в організації з боку вищого керівництва (для нього це нові шанси) і з боку її співробітників (для них зміни асоціюються з небезпекою).

Спротив змінам може мати різну силу й інтенсивність. Спротив виявляється як у пасивному, більш-менш прихованому неприйнятті змін (зниження продуктивності або бажання перейти на іншу роботу), так й в активному, відкритому виступі проти перебудови (наприклад у вигляді страйку, явного відхилення від упровадження нововведень).

Причина спротиву може приховуватись в особистих і структурних бар'єрах. До особистих бар'єрів належать: страх перед невідомим, коли перевага віддається звичному; потреба в гарантіях, особливо коли під загрозою власне робоче місце; заперечення потреби у змінах і побоювання явних втрат (наприклад збереження тієї ж заробітної плати у разі збільшення витрат праці); загроза вже сформованим на робочому місці соціальним відносинам; незацікавленість у перетвореннях осіб, яких стосуються зміни; нестача ресурсів і часу через оперативну роботу, що гальмує зміни, які не можуть бути реалізовані побіжно.

Бар'єрами на рівні організації є: інертність складних організаційних структур, труднощі переорієнтації мислення через сформовані соціальні норми; взаємозалежність підсистем, що призводить до того, що одна "несинхронізована" зміна затримує реалізацію всього проекту; спротив передаванню привілеїв певним групам і можливим змінам у сформованому "балансі влади"; попередній негативний досвід, пов'язаний із проектами змін; спротив трансформаційним процесам, нав'язаним консультантами ззовні.

Цей перелік свідчить про те, що вже на стадії концептуальних розробок у плановому порядку може бути врахована реакція персоналу на зміни. Водночас підходи до перетворень з розрахунком на участь колективу, незважаючи на перевагу, обертаються суттєвими втратами часу до того, як вжиті заходи дадуть результат. Тому, якщо будуть потрібні швидкі й радикальні зміни, мають передбачатися й тверді заходи [208].

### **Бечмаркінг і реінжиніринг для змін**

Одним із найвлучніших визначень бечмаркінгу є запропоноване Х. Вазірі: «бечмаркінг – це процес постійного порівняння діяльності організацій, згідно з вимогами клієнтів, щодо прямих конкурентів (найкращих у даній галузі) чи компаній, успішних в певній сфері, задля підвищення ділової ефективності власної організації» [209].

Бечмаркінг проводиться за певною технологією: організація повинна реалізувати ряд послідовних етапів, які призведуть її до бажаного або запланованого стану. Перед початком проведення бечмаркінгу важливим є чітке визначення того, чого організація хоче

<sup>208</sup> Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. К.: "К.І.С". 2015. 171 с.

<sup>209</sup> Ладонько Л.С. Використання бечмаркінгу у формуванні конкурентоспроможного профілю підприємства [Електронний ресурс] / Л.С. Ладонько, І.В. Калінько, Г.В. Старченко. Режим доступу : [http://www.nviznik.geci.cn.ua/pdf/2010/NV\\_4%288%29/163-172.pdf](http://www.nviznik.geci.cn.ua/pdf/2010/NV_4%288%29/163-172.pdf)

досягти внаслідок його застосування. Потрібно відмітити, що порівняння з іншими організаціями відбувається за такими напрямками: оцінка рівня ефективності власного та порівнюваної організації; ідентифікація розриву у рівні ефективності за основними аналізованими процесами чи продуктами; аналіз причин розриву в ефективності здійснення діяльності; пошук шляхів і розробка рекомендацій з усунення розриву в рівні ефективності.

На етапі контролю та оцінювання отриманих результатів основною метою є моніторинг результатів плану реалізації змін та їх вплив на основні процеси господарської діяльності організації шляхом обчислення відповідних показників ефективності. У випадку досягнення мети виявляються інші проблеми для їхнього майбутнього рішення і процес бенчмаркінгу повторюється, утворюючи цикл. На етапі визначення показників для оцінювання досліджуються організації-конкуренти, які були включені у групу «бенчмарк» та порівнюються оцінки визначених факторів з оцінками найсильніших конкурентів, причому показники абсолютної конкурентної сили розраховуються як алгебраїчна сума різниць між оцінками підприємства, що досліджується, і найвищими оцінками серед конкурентів.

Збір та аналіз інформації для здійснення порівнянь за системою бенчмаркінгу є складною і трудомісткою роботою. Для її прискорення розроблена низка підсистем управління, які дають змогу оцінити і розробити програму постійних покращень результатів бізнесу. До них, зокрема, відносять: – ABC (Activity Based Costing) – управління собівартістю. Базується на ідентифікації джерел витрат, розподілі і контролі накладних витрат за видами діяльності. Аналіз організації за видами діяльності в розрізі кожного основного процесу сприяє виявленню значних резервів зниження собівартості й усунення видів діяльності, які дублюються, і тих, які не приносять додаткової вартості споживачу; – CzF (Critical success Factorz) – система аналізу критичних чинників успіху компанії. Дає змогу створювати і підтримувати конкурентні переваги, які можуть проявлятися в: пропозиції реального прибутку (додаткової вартості) споживачу; створенні істотних труднощів при імітації конкурентних переваг іншими компаніями тільки самим фактом власного існування (йдеться про створення миттєво реагуючої на будь-які зовнішні зміни компанії); доступі до диференційованих ринків; – QFD (Quality Function Deployment) – система розробки нового продукту/послуги, яка ефективно реагує на потреби споживачів, знижуючи час виведення організацією новинок на ринок і забезпечуючи тим самим збільшення ринкової частки організації; – TCA (Transaction Cost Analysis) – система оцінки витрат на координацію процесів. Застосування цієї системи дозволяє оптимізувати зв'язки між процесами; – TBC (Time based Competition) – система оцінки «часової конкуренції», впровадження якої дає змогу координувати діяльність організації на ринку в часі; – BSC (Balanced scorecard) – комплексна система моніторингу результатів діяльності.

Застосування цієї системи дає змогу організації здійснювати моніторинг таких складових своєї діяльності: ефективності операцій (з погляду якості), діяльності персоналу (з погляду перспектив організації), задоволення потреб споживачів (перспективи роботи зі споживачем), фінансового стану (з погляду фінансових перспектив), довгострокової стратегії (її перспектив). Перевагою системи є чітке кількісне і якісне вираження оцінюваних результатів діяльності одночасно в розрізі всіх згаданих вище складових; – ROI (Return on investment) – оцінка окупності інвестицій, що дозволяє оцінити віддачу від внутрішніх і зовнішніх вкладень компанії; – TTM (Time-to-market) – час, необхідний для виходу на ринок. Показник відстежує загальний час, витрачений організацією на реагування на нові потреби, що з'явилися на ринку, тобто час на виведення на ринок нового продукту/послуги. З огляду на те, що життєвий цикл продукту стає коротшим, оцінка цього показника і прийняття відповідних дій на ринку є критичними для будь-якої організації <sup>[210]</sup>.

Реінжиніринг – це важливий напрям інноваційної діяльності, який передбачає радикальне перепроектування бізнес-процесів організацій за допомогою науково-

---

<sup>210</sup> Ладонько Л.С. Використання бенчмаркінгу у формуванні конкурентоспроможного профілю підприємства [Електронний ресурс] / Л.С. Ладонько, І.В. Калінько, Г.В. Старченко. Режим доступу : [http://www.nviznik.geci.cn.ua/pdf/2010/NV\\_4%288%29/163-172.pdf](http://www.nviznik.geci.cn.ua/pdf/2010/NV_4%288%29/163-172.pdf)

практичного підходу групою однодумців для підвищення рівня конкурентоспроможності, а саме одержання істотних ефектів у зниженні вартості, підвищенні якості та зростання надання послуг [211]. Основна його мета – це здобуття додаткових конкурентних переваг, що в свою чергу сприяє підвищенню конкурентоспроможності організації. Реінжиніринг не гарантує, що раніше встановлені бізнес-процеси будуть збережені і це є головною його особливістю. Реінжиніринг дозволяє зрозуміти потреби споживача організації, тобто бачити організацію з позиції клієнта. За допомогою цього методу проектуються цілком нові процеси, які до цього часу не існували в організації.

## **2.3. Управління публічними фінансами**

### **2.3.1.1. Засади публічних фінансів.**

В англійській літературі термін «**public finance**» застосовують до сфери фінансування товарів та послуг, що здійснюється як національними, так і місцевими органами влади за рахунок податкових та інших надходжень, та відповідно до аналізу проблем, пов'язаних із збором та використанням коштів у загальнонаціональних інтересах. У працях українських фахівців з фінансового права поняття «публічні фінанси» досить часто визначаються як такі, власником яких є держава і територіальні громади, підкреслюючи, що саме публічний аспект фінансів проводить грань між публічними і приватними фінансами [212]. Юхименко П.І. пропонує розглядати публічні фінанси: у широкому сенсі – до них включено «фінансову діяльність усіх різновидів публічних союзів – держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а на глобальному рівні також міжнародні організації і фінансові інституції; у вузькому сенсі – до складу публічних віднесено державні і місцеві фінанси, в організації яких, незважаючи на їх взаємопов'язаність, домінують принципи автономності та «незалежності» [213].

У складі публічних фондів України виокремлюють [214], с.9:

– публічні фонди держави (Державний бюджет України, державні позабюджетні фонди – Пенсійний фонд України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю, резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на державній формі власності, кошти державних підприємств, установ та організацій);

– публічні фонди коштів місцевого самоврядування (бюджети місцевого самоврядування та позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування, фонди грошових коштів комунальних банків, статутний капітал яких утворено за рахунок коштів місцевого самоврядування, кошти комунальних підприємств, установ та організацій);

– публічні фонди коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю та за рахунок яких задовольняють соціальні інтереси, визнані державою (публічні солідарні фонди обов'язкового соціального страхування – Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності); публічні накопичувальні фонди обов'язкового соціального страхування (недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів другого рівня пенсійної системи).

Система публічних фінансів має досить багатогранну структуру, котра згідно Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» включає: публічні кошти - кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та

---

<sup>211</sup> Корецький, М.Х. Стратегічне управління: навч. посібник [Текст] / М.Х. Корецький, А.О. Дегтяр, О.І. Дацій. - К.: Центр навчальної літератури, 2007. - 240 с.

<sup>212</sup> Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков : Легас, 2003. С. 4

<sup>213</sup> Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси : генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. Фінанси України. 2017. №2. С. 125.

<sup>214</sup> Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі - Пенсійний фонд), фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [215].

Основна відмінність публічних фінансів від фінансів приватних полягає у принципово різних цілях їх функціонування. Якщо приватна діяльність орієнтована, переважно, на отримання якнайбільшого доходу, то «держава мобілізує доходи не для збагачення, а лише для покриття витрат на поточний фінансовий рік [216, с.9].

#### **Функції публічних фінансів**

Функції публічних фінансів відображають їхнє суспільне призначення, що полягає у здійсненні розподілу вартості ВВП у фінансовому забезпеченні функціонування держави. Таке забезпечення досягається завдяки створенню у відповідних суб'єктів доходів, що є результатом розподілу та перерозподілу виробленого у суспільстві ВВП і накопиченого національного багатства. Саме на цих етапах проявляються функції публічних фінансів. Це дає підстави виділяти дві основні функції фінансів, зокрема розподільчу та контрольну, що реалізуються одночасно [217, с. 7-10; 218, с. 8-10].

Проте серед авторів публікацій ще не сформовано єдиного підходу щодо їх кількості. Це відчувається і на рівні інших сфер і ланок фінансової системи. Зустрічаються також і такі назви функцій як регулююча (стимулювання або стримування) [219, с. 10], формування фондів держави, використання зазначених фондів для виконання державою своїх функцій, що лише деталізують названі вище дві функції і залежить від розуміння сутності категорії «фінанси».

Тому, дотримуючись першого підходу, зазначимо, що сутність розподільної функції проявляється на етапі розподілу ВВП. Цей етап передбачає декілька стадій, зокрема, *первинний розподіл* (формування первинних доходів у фізичних осіб, прибутків у суб'єктів господарювання і доходів держави, що зосереджуються у бюджеті), *перерозподіл* (створення та використання централізованих фондів), *вторинний розподіл* (передбачає використання централізованих фондів для утворення вторинних доходів осіб, які одержують їх із цих фондів (бюджетів)).

Зміст контрольної функції публічних фінансів полягає в тому, що розподільні відносини є предметом контролю. Тому контрольна функція зумовлюється здатністю фінансів кількісно відобразити рух фінансових ресурсів і забезпечувати контроль за дотриманням пропорцій у розподілі ВВП, правильністю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави і суб'єктів господарювання. У практичній діяльності контрольна функція найхарактерніше простежується у фінансовому контролі, що охоплює розрахунки з бюджетом та позабюджетними фондами, цільове та ефективне використання фінансових ресурсів тощо.

#### **2.3.1.3. Система публічних фондів у фінансовій системі України.**

Матеріальною основою системи публічних фінансів України є такі публічні фонди коштів:

- 1) публічні фонди коштів держави;
- 2) публічні фонди коштів місцевого самоврядування;

<sup>215</sup> Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law3/show/183-19#Text>

<sup>216</sup> Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

<sup>217</sup> Стойко О. Я., Дема Д. І. Фінанси: підручник; за ред. О. Я Стойка. К.: Алерта, 2017. 406 с.

<sup>218</sup> Юхименко П. І. Теорія фінансів: підручник / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. - К.: Центр навч. л-ри, 2010. – 576 с.

<sup>219</sup> Булгакова С. О., Василенко Л. І., Єрмошенко Л. В та ін. Державні фінанси: Фінанси. Бюджетна система України. У 5-ти томах. Т.1. К.: НВП «АВТ лтд.», 2004. 400с.

3) публічні фонди коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

До публічних фондів коштів держави в Україні належать<sup>220</sup>:

1) Державний бюджет України, включаючи кошти спеціального фонду Державного бюджету України, у тому числі Фонд України соціального захисту інвалідів, що формується та витрачається відповідно до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів";

2) державні позабюджетні фонди:

- Пенсійний фонд України;  
- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який утворюється за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків згідно із законодавством України;  
- інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю та які утворюються відповідно до законодавства;

3) спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на праві державної власності;

4) фонди коштів державних підприємств, установ та організацій.

До публічних фондів коштів місцевого самоврядування в Україні належать такі фонди коштів:

- бюджети місцевого самоврядування, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення;  
- позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування;  
- фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування;

4) фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій.

До публічних фондів коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю та за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою, в Україні належать:

публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування, а саме:

- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;  
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;  
- Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

2) публічні накопичувальні фонди коштів обов'язкового соціального страхування, а саме: недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів обов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування (коштів другого рівня пенсійної системи).

В Україні публічними фондами солідарного типу є:

а) державний бюджет;  
б) позабюджетні фонди держави;  
в) бюджети місцевого самоврядування;  
г) позабюджетні фонди місцевого самоврядування (за винятком фондів довгострокового інвестування, якщо такі утворюються);  
д) фонди обов'язкового соціального страхування, які не підлягають довгостроковому інвестуванню і не розподіляють між застрахованими особами отриманий інвестиційний дохід.

Єдиним елементом публічних фондів грошових коштів, що має накопичувальний характер, є недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів обов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування (коштів другого рівня пенсійної системи).

---

<sup>220</sup> Нечаєва І. А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*/ 2017. №2 URL. [www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5429](http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5429)

Серед перелічених найважливішими елементами публічних фондів грошових коштів є державний та місцеві бюджети, Пенсійний фонд та публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування.

#### **2.3.1.4. Бюджетна система як основа публічних фінансів.**

Бюджетна система – це сукупність самостійних відокремлених взаємопов'язаних між собою ланок, у яких функціонують бюджетні відносини. У липні 2010 року Верховною Радою України прийнятий Бюджетний кодекс України, який визначив основні засади бюджетної системи України, її структуру, принципи та правові аспекти функціонування.

У Бюджетному кодексі України бюджетна система трактується як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права<sup>221</sup>.

Бюджетна система як сукупність окремих ланок, юридично пов'язаних між собою, базується на загальноприйнятих принципах.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів. Загалом, у сучасному світі поширені дворівнева (унітарна) та трирівнева (федеральна) бюджетні системи. Завданням бюджетних систем є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до одержувачів цих послуг (у ЄС це положення імплементоване у ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності).

У таких бюджетних моделях розрізняють централізовану та децентралізовану бюджетні системи. Децентралізована бюджетна система, яку декларує сучасне бюджетне законодавство України, відрізняється тим, що держава забезпечує місцевим бюджетам достатню фінансову базу для виконання як делегованих нею, так і своїх власних повноважень. Тобто, доходи бюджету, які регулюються державою, використовуються місцевими бюджетами значно меншою мірою, ніж доходи, закріплені за такими бюджетами.

Формування багаторівневої бюджетної системи з самостійними місцевими бюджетами, яка б сприяла ефективному виконанню державних функцій у межах відповідних ресурсів, є можливим тільки на основі створення економічно зваженої системи розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та доходів.

У ринковій економіці іншим завданням держави є коригування розподілу доходів, який є наслідком ринкових процесів, що відбувається через бюджетну систему. У бюджетній системі має бути досягнуто виконання умов інституційної симетрії, які базуються на ідеях К. Вікселля щодо правил прийняття рішень по публічних видатках. Згідно з положеннями сучасної фінансової думки умови інституційної симетрії передбачають одночасне дотримання трьох принципів<sup>222</sup>:

- принцип фіскальної еквівалентності, згідно з яким користувачі суспільних благ самі повинні нести відповідні витрати;

- принцип коннекситету, дотримання якого потребує відповідності між функціональними повноваженнями (повноваженнями з прийняття рішень щодо надання суспільних благ) та видатковими зобов'язаннями (відповідність предметів ведення і видаткових повноважень)<sup>223</sup>;

- принцип автономії, тобто самостійність прийняття рішень органами влади певного рівня про витрати і доходи відповідного бюджету.

Публічні фінанси виконують свої функції через бюджетну систему в ході реалізації міжбюджетних відносин та закріплення певних доходів за місцевими бюджетами або визначення частки місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету держави.

<sup>221</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/law/show/2456-17#Text>.

<sup>222</sup> Blankart C. B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 2 völlig überarb. Aufl. München: Vahlen, 1994. S. 515.

<sup>223</sup> Циммерманн Х. Муниципальные финансы : ученик. Москва : Дело и сервис. 2003. С. 84-87.

### 2.3.1.5. Джерела формування та методи мобілізації публічних доходів

У навчальній літературі державні доходи розглядаються з точки зору розподільних відносин і матеріального змісту. З позиції перерозподільних відносин, державні доходи являють собою ту частину грошових відносин з приводу розподілу і перерозподілу ВВП, яка пов'язана з формуванням доходів одного з головних суб'єктів розподільних відносин держави. За матеріальним змістом **державні доходи** - це грошові відносини, які складаються між державою, юридичними і фізичними особами в процесі вилучення і акумуляції частини вартості ВВП у загальнодержавному фонді з метою їх подальшого використання для здійснення державою своїх функцій [224].

Джерелом формування державних доходів є валовий внутрішній продукт, який в порядку перерозподілу перерозподіляється на підставі законодавчих актів у сфері регулювання і розподілу доходів. Також джерелом формування доходів держави є національне багатство (доходи від приватизації державної й комунальної власності, від продажу золотовалютного запасу, державного майна, землі, природних ресурсів та інших національних цінностей).

Методами мобілізації публічних доходів є [225]: податковий метод (завдяки якому формуються такі види доходів як податки та збори, джерелом сплати яких є ВВП і зовнішні джерела); трансфертний метод (трансферти від міжнародних установ, урядів інших країн, міжбюджетні трансферти тощо); позиковий метод (внутрішні та зовнішні позики тощо); емісійний метод (емісійний дохід від емісії грошей); операції з державним майном і майновими правами (орендна плата, дивіденди на частку державного майна у статутному капіталі підприємств); операції з державними землями (концесії, платежі за ресурси); державні послуги та продуктивна діяльність держави (частина прибутку державних підприємств, державне мито тощо).

### 2.3.1.6. Зв'язок функцій держави та публічних видатків

За умов ринкової економіки необхідність державного сектора обґрунтовується, тим, що ринковий механізм у деяких випадках не може бути застосований, або спричиняє наслідки, небажані з суспільно-політичної точки зору. Це відбувається перш за все у випадках суспільних благ і зовнішніх ефектів, а також при недосконалій конкуренції та існуванні природних монополій, при неповній (недосконалій) інформації про ситуацію на ринку або властивості пропонованих благ. У таких випадках завдяки державному втручання можуть бути досягнуті кращі результати. Однак, названі сфери діяльності необхідно розглядати лише як потенційні функції уряду<sup>226</sup>, оскільки неефективність результатів, отриманих на основі ринкових механізмів, ще не означає, що завдяки діям уряду ці проблеми будуть успішно вирішені.

В ринкових умовах найважливішою функцією держави є створення умов для розвитку конкуренції. Але ця функція лише частково входить в коло завдань фінансової політики – лише в тій мірі, в якій податкова політика і економічна діяльність уряду впливають на умови конкуренції. До важливих економічних функцій органів як державної влади, так і місцевого самоврядування належить їх діяльність з надання суспільних товарів і послуг або регулювання процесу, який визначає перелік і обсяги суспільних товарів і послуг. Разом з тим, в різних країнах існує різне уявлення про те, що вважати суспільним благом, а отже і про те, що необхідно фінансувати з бюджету. Багато в чому ці відмінності зумовлені історичними умовами розвитку функцій держави. У ринковій економіці іншим завданням держави є коригування розподілу доходів, який є наслідком ринкових процесів, якщо такий розподіл не узгоджується з політично бажаним.

Головним обов'язком держави є створення правової структури ринкової економіки і

<sup>224</sup> Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: Навчальний посібник / за заг.ред. Базилевича В. Д. К.: Атіка, 2002. 368 с.

<sup>225</sup> Бюджетний менеджмент : підручник / за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 532 с.

<sup>226</sup> Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва : Аспект-Пресс, 1995. С. 22-24



формування «жорстких» загальних правил, застосування яких не залежить від конкретних обставин. Крім того, в умовах поглиблення ринкових трансформацій це потребує перерозподілу обов'язків між державним і приватним сектором та збереження за державою тих завдань, які приватний сектор не може вирішувати або вирішує їх неефективно.

При використанні інструментів публічних фінансів (цілеспрямованих змін рівня видатків або доходів сектору загальнодержавного управління) з метою стабілізації економіки в короткостроковому періоді виникає багато факторів ризику, які стосуються діагнозу стану економіки і відповідно часу початку і закінчення заходів. Тому у сучасних умовах фінансова політика держави має слугувати, у першу чергу, середньо- і довгостроковим цілям економічного зростання.

Розподіл доходів, який не засновано на економічних критеріях розподілу повноважень щодо виконання функцій держави та місцевого самоврядування призводить до переважання політичних факторів при формуванні місцевих бюджетів та зберігає в явному або прихованому вигляді індивідуальні фінансові відносини між органами влади різного рівня.

Створення ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні є умовою не тільки її успішного економічного розвитку, але і забезпечення економічної та фінансової безпеки держави. Розподіл фінансових повноважень повинен, з одного боку, впливати з функціональних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а з іншого – відповідати принципу фіскальної еквівалентності, згідно з яким користувачі певних суспільних благ самі повинні здійснювати відповідні витрати. З точки зору формування доходів бюджетів різних рівнів, це вимагає забезпечення територіальної відповідності між економічними суб'єктами, що користуються суспільними благами і сплачують податки для їх фінансування.

### **2.3.1.7.Управління державним боргом**

Ефективність використання державних запозичень значною мірою залежить від системи управління боргом. **Управління державним боргом** - це комплекс заходів, що здійснює держава в особі її уповноважених органів з визначення умов залучення коштів, їх розміщення і погашення, та забезпечення платоспроможності держави [227, с. 197]. Мета політики управління боргом - одержати найвищий ефект від фінансування за рахунок запозичених коштів та уникнути макроекономічних труднощів і проблем платіжного балансу в майбутньому.

Управління державним боргом у навчальній літературі [228, с. 197] розглядається у широкому й вузькому значенні. *Під управлінням державним боргом у широкому розумінні* вважається формування одного з напрямів фінансової політики держави, пов'язаної з її діяльністю у ролі позичальника, кредитора і гаранта.

Управління державним боргом у широкому розумінні входить у компетенцію державних органів влади і управління, які визначають загальний обсяг бюджетного дефіциту, обсяг позик, необхідний для його фінансування тощо.

*Під управлінням державним боргом у вузькому розумінні* вважається комплекс дій, пов'язаних з підготовкою до випуску і розміщенням боргових зобов'язань держави, наданням кредитів і гарантій, а також проведенням операцій з обслуговування та погашення державного боргу. Процес управління державним боргом передбачає залучення коштів, розміщення запозичених коштів, повернення боргу та виплату відсотків. До методів управління державним боргом відносять рефінансування державного боргу, реструктуризацію державного боргу, конверсію, консолідацію, уніфікацію, обмін облігацій за регресивним співвідношенням, відстрочення погашення й анулювання боргу.

---

<sup>227</sup> Стойко О. Я., Дема Д. І. Фінанси: підручник; за ред. О. Я Стойка. К.: Алерта, 2017. 406 с.

<sup>228</sup> Див. там само

### 2.3.2. Нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні

Бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу України
- 3) закону про Державний бюджет України;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади;
- 7) рішень про місцевий бюджет;
- 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють роботу у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин є <sup>[229]</sup>:

Конституція України

Бюджетний кодекс України

Податковий кодекс України

Закон України Про Державний бюджет на відповідний рік

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Закон України «Про місцеві державні адміністрації»

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»

Закон України «Про засади державної регіональної політики»

Закон України «Про співробітництво територіальних громад»

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

#### **Бюджетний кодекс України**

Важливою умовою управління публічними фінансами є нормативно-правове забезпечення цього процесу. **Нормативно-правове забезпечення управління публічними фінансами** – це система законодавчо встановлених спеціальних норм (нормативно-правових актів) щодо правової регламентації заходів і управлінських рішень із реалізації цілей і завдань у сфері фінансів. **Під нормативно-правовими актами** розуміють владний припис державних органів, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права (закони, кодекси, постанови, інструкції тощо).

З цієї точки зору Бюджетний кодекс України є важливим нормативно-правовим актом, який на підставі Конституції України визначає особливості зарахування платежів до бюджетів і розподіл коштів через казначейську систему. Для врегулювання бюджетних відносин суб'єктами законодавчої ініціативи пропонувалося безліч законопроектів, з 2001 року до введення чинної нині редакції Бюджетного кодексу їх налічується близько 90 <sup>[230]</sup>, с. 6]. Однак не всі вони були орієнтовані на перегляд засад і основ бюджетного процесу відповідно до передового міжнародного досвіду. Саме такі питання повинна була вирішити створена робоча група, яка розробила зміни, і, як результат Законом України від 8 липня 2010 року №2456-VI було прийнято нову редакцію Бюджетного кодексу України. До того ж, з дати введення його першої редакції (01.01.2002р.) законодавчо зроблено поділ бюджету на загальний і спеціальний фонди.

Чинна редакція Бюджетного кодексу України достатньо наближена до вимог Європейського Союзу в бюджетній сфері. Цим документом створено передумови для підвищення якості управління бюджетними коштами, забезпечення результативності, ефективності і прозорості їх використання за бюджетними програмами. У Бюджетному кодексі України чітко виписані процедури, пов'язані з розробкою, прийняттям і контролем за виконанням Державного бюджету України. Крім цього пунктом 9 статті 13 Бюджетного

<sup>229</sup> Нормативно-правові акти, що регулюють роботу у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.  
URL: <http://delyatynzka-gromada.gov.ua/normativnopravovi-akti-zcho-reguljujut-robotu-u-zferi-mizcevih-bjudzhetiv-ta-mizhbjudzhetnih-vidnozih-21-33-39-30-03-2021/>

<sup>230</sup> Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи. *Фінанси України*. 2009. №8. С. 3-18.

кодексу заборонено створювати позабюджетні фонди органам державної влади та бюджетними установами [9]. При цьому кошти таких установ віднесено до спеціальних фондів бюджетів, що посилює контроль за використанням бюджетних ресурсів [231].

### 2.3.2.2. Закон України «Про державний бюджет»

**Стадіями бюджетного процесу визнаються:** 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України; 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства<sup>232</sup>.

Ст. 85 Конституції України розмежує повноваження ВРУ щодо прийняття законів та затвердження Державного бюджету України, це обумовлено правовою природою закону про Державний бюджет України, яка полягає в тому, що більшість його положень встановлюють показники надходжень до Державного бюджету України та видатків і не мають ознак нормативності. Зокрема, законом про Державний бюджет України визначаються<sup>233</sup>:

- загальна сума доходів і загальна сума видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) Державного бюджету України в наступному бюджетному періоді і державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду, повноваження щодо надання державних гарантій, а також обсягу цих гарантій;
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією;
  - доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
  - бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
  - розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України;
  - розмір мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період;
  - рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період;
  - додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Відповідно до Конституції України будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про Державний бюджет України, який діє з 1 січня по 31 грудня календарного року. Проте можливі зміни в бюджетному процесі при настанні таких особливих обставин: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; 3) оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, необхідність усунення природних чи техногенних катастроф.

За своєю природою бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і який є невід’ємною частиною закону про державний бюджет. Бюджет виступає як головний фінансовий план держави і являє собою кошторис доходів і видатків держави, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни.

<sup>231</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/law/z/show/2456-17#Text>

<sup>232</sup> Див. там само

<sup>233</sup> Кравченко Л. М. До питання про правову природу закону про державний бюджет. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11355](https://minjust.gov.ua/m/str_11355)

Органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених законом про державний бюджет на відповідний рік. При цьому, відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів<sup>234</sup>.

### **2.3.2.3. Рішення місцевих рад про місцеві бюджети**

#### ***Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні (ст. 19 БКУ):***

1. *Складання та розгляд прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього* – включає формування показників місцевого бюджету на середньостроковий період, які є основою для складання проекту бюджету;

2. *Складання проекту бюджету* – включає здійснення розрахунків доходів, видатків та кредитування бюджету на плановий рік; підготовку проекту рішення місцевої ради про місцевий бюджет;

3. *Розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет* – включає розгляд проекту місцевого бюджету постійними комісіями місцевої ради та прийняття рішення про місцевий бюджет на пленарному засіданні місцевої ради;

4. *Виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет* – включає процедури виконання бюджету за доходами видатками, кредитуванням та внесення змін до кредитуванням та внесення змін до бюджету;

5. *Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього* – включає підготовку та подання звітів до місцевої ради, їх розгляд в раді та прийняття відповідного рішення щодо річного звіту.

Основним документом, який формується на першій стадії бюджетного процесу, є рішення про місцевий бюджет.

#### ***Нормативно-правові акти, якими варто керуватися при розробці рішення про місцевий бюджет:***

- Бюджетний кодекс України;

- Наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011[2], який затверджує класифікацію доходів; функціональну класифікацію видатків та кредитування; економічну класифікацію видатків; класифікацію фінансування бюджету;

- Наказ Міністерства фінансів України № 793 від 20.09.2017[3], який затверджує структуру кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів; типову відомчу класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів; типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів / тимчасову класифікацію видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу;

- Наказ Міністерства фінансів України № 333 від 12.03.2012[4], який затверджує інструкцію щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету; інструкцію щодо застосування класифікації кредитування бюджету;

- Наказ Міністерства фінансів України 03.08.2018 № 668[5], який затверджує типову форму рішення про місцевий бюджет.

Рішення про місцевий бюджет *формується* відповідно до Типової форми, яку Мінфін доводить до місцевих фінансових органів (частина 8 статті 75 БКУ), *грунтується* на підставі прогнозних розрахунків доходів, розрахунків видатків та інформації, що міститься в бюджетних запитах та структурно *складається* з двох частин: текстової та додатків (стаття 76 БКУ).

*В текстовій частині рішення про місцевий бюджет* відображаються загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду, перелік захищених видатків місцевого бюджету, розмір оборотного залишку коштів

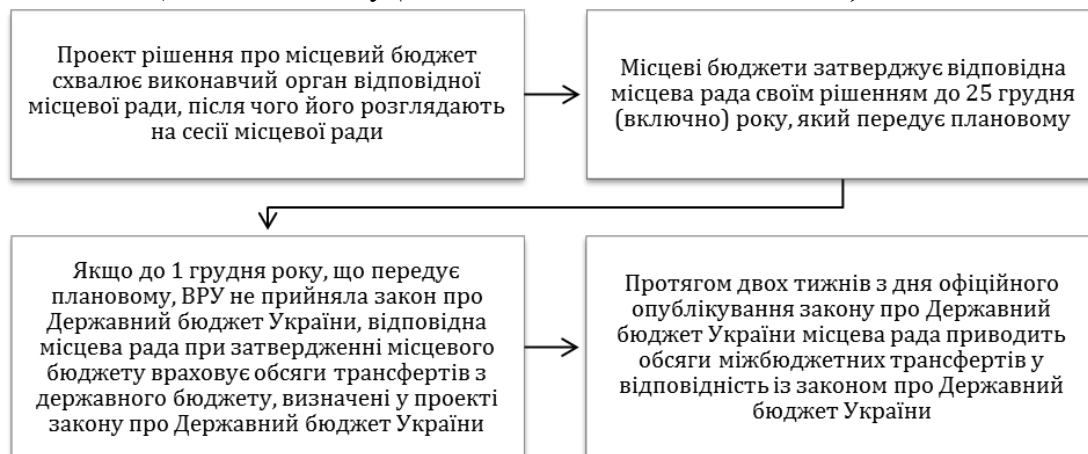
<sup>234</sup> Кравченко Л. М. До питання про правову природу закону про державний бюджет. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11355](https://minjust.gov.ua/m/str_11355)

місцевого бюджету.

*В додатках до рішення про місцевий бюджет зазначається інформація про:*

- Розподіл доходів бюджету за кодами класифікації доходів бюджету;
- Фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією;
- Розподіл видатків місцевого бюджету;
- Кредитування місцевого бюджету;
- Обсяги міжбюджетних трансфертів;
- Розподіл коштів бюджету розвитку на здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію, капітальний ремонт об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури за об'єктами;
- Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм.

**Послідовність схвалення проекту рішення про місцевий бюджет та затвердження місцевого бюджету (ч. 1 ст. 76 БКУ, ч. 2 ст. 77 БКУ)**



Інформації про місцевий бюджет оприлюднюється (стаття 28 БКУ) на офіційному веб-сайті громади не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження рішення та у газетах, визначених відповідною місцевою радою не пізніше 10 робочих днів.

Інформація про виконання бюджету підлягає обов'язковій публікації у газетах, визначених радою, не пізніше 1 березня року, що настає за звітним періодом; Публічна презентація інформації про виконання бюджету здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним (інформація про час і місце презентації публікується разом з інформацією про виконання бюджету) [235].

### 2.3.3. Управління публічними фінансами

Організаційно-правове забезпечення управління публічними фінансами відбувається за допомогою механізму управління обігом публічних фінансів, тому для більш глибокого аналізу інституційних ресурсів зазначеного механізму необхідно розглянути такі питання: 1) система суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні; 2) характер зв'язків між цими суб'єктами; 3) мета та завдання цих суб'єктів; 4) компетенція суб'єктів; 5) правове

<sup>235</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>.

Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017. № 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text>.

Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12#Text>.

Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет: наказ Міністерства фінансів України 03.08.2018 № 668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>.

забезпечення діяльності суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні; б) особливості прийняття актів публічного адміністрування в досліджуваній галузі управління.

Систему суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні, утворюють: 1) суб'єкти, які спеціально створені державою з метою управління публічними фінансами (безпосереднє управління); 2) органи влади, які здійснюють деякі функції з управління публічними фінансами і не мають основним завданням управління публічними фінансами (опосередковане управління). До першої підсистеми віднесено: по-перше, органи публічної влади, які здійснюють декілька функцій з управління публічними фінансами: а) органи виконавчої влади; б) органи влади, яких не віднесено до гілки виконавчої влади; в) територіальні громади та органи місцевого самоврядування; по-друге, підприємства, установи та організації, які створено для управління публічними фінансами та наділено державою повноваженнями з управління публічними фінансами. До другої підсистеми віднесено органи публічної влади загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють лише окремі функції управління публічними фінансами [236, с.293]. До суб'єктів управління публічними фінансами опосередкованого впливу відносяться: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, НБУ.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, що здійснюють управління публічними фінансами, поділяють на органи управління: 1) загальної компетенції (місцеві державні адміністрації); 2) спеціальної компетенції: а) Мінфін; б) центральні органи та їхні регіональні структури, для яких управління публічними фінансами є місією або основним завданням (Держаудитслужба; ДФСУ; Казначейство; Держфінанмоніторинг; Національне агентство; ПФУ).

Система управління публічними фінансами виконує такі завдання<sup>237</sup>:

- ефективності використання бюджетних коштів;
- розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування, програмно-цільового методу;
- удосконалення роботи центральних органів виконавчої влади, посилення діалогу та співробітництва КМУ з ВР України, громадськістю та суб'єктами господарювання;
- поглиблення діалогу між державою та громадськістю шляхом спрощення доступу громадян до інформації з питань бюджету;
- посилення відповідальності держави перед бізнесом в рамках реалізації державної податкової політики у частині забезпечення своєчасного відшкодування податку на додану вартість;
- запровадження системи зовнішнього незалежного аудиту бюджетних доходів згідно з міжнародними стандартами;
- оптимізації функцій контролюючих органів;
- використання такого інструменту стимулювання господарської діяльності для підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на зовнішньому і внутрішньому ринку як надання державної допомоги;
- створення дієвої системи регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання, моніторингу та контролю за її наданням;
- розвитку та удосконалення системи державних закупівель, насамперед через приведення законодавства у цій сфері у відповідність з міжнародними стандартами;
- визначення переліку квазіфіскальних операцій та органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету під час оцінки його дефіциту,
- посилення боротьби з корупцією у державному секторі.

---

<sup>236</sup> Клімова С.М. Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/14956/5/diss-Klimova.pdf>

<sup>237</sup> Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні): підручник. За ред. В.О. Онищенко. К. : «Центр учбової літератури», 2016. с. 152.

### **Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі**

До сучасних інструментів бюджетного планування належить програмно-цільовий метод (ПЦМ). **Програмно-цільовий метод** у бюджетному процесі - це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [8].

Особливими складовими ПЦМ є бюджетні програми, їх відповідальні виконавці, паспорти, результативні показники бюджетних програм. **Бюджетна програма** - сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [8].

ПЦМ використовується поряд з іншими базовими методами, серед яких балансовий, нормативний та метод екстраполяції. ПЦМ поєднує усі ці методи та додає додаткові елементи. Усі вони у сукупності допомагають встановити взаємозв'язок між ресурсами та результатами. При цьому ПЦМ орієнтується на надання якнайбільшого об'єму послуг на одиницю витрачених коштів.

Отож, бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом, який розпочинається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання [238, с.13-14]. Завершальним структурним елементом ПЦМ є показники виконання бюджетних програм. Такі показники є кількісними вимірами рівня задоволеності послугами у державному секторі. **Результативні показники** - це кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми й підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю та які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми [239].

При цьому кожний новий цикл бюджетного планування за ПЦМ розпочинається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації. Завдяки такій оцінці встановлюється досягнення мети бюджетної програми.

#### **2.3.3.2. Розробка, затвердження та виконання бюджетних програм**

Процес розробки та реалізації бюджетних програм (далі БП) можна поділити на 4 етапи:

1) планування програм; 2) погодження програм; 3) виконання; 4) аналіз виконання програми, що включає моніторинг та оцінку програми. БП затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при використанні цих ресурсів.

**Структура бюджетної програми згідно з чинним законодавством України:** назва БП; мета БП; назва підпрограми (при наявності); завдання БП / підпрограми; результативні показники виконання БП / підпрограми.

**Мета БП** – кінцевий результат, що досягається при виконанні БП, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли БП має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін<sup>240</sup>.

**Завдання БП** – конкретний, спрямований на досягнення мети БП комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання

<sup>238</sup> Сучасні інструменти фінансового планування: навчальний посібник / Під заг. ред., І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект, «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. К.: Нора-Друк, 2012. 128 с.

<sup>239</sup> Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні. *Фінанси України*. 2009. №8. С. 76-81.

<sup>240</sup> Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#n4>

програми (підпрограми), підлягає перевірці та повинен містити результативні показники БП. За умови поділу БП на підпрограми завдання формуються для кожної підпрограми.

**Результативні показники БП** – індикатори, на підставі яких здійснюється оцінка й аналіз ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання БП (підпрограми), для досягнення мети БП (підпрограми) та реалізації її завдань<sup>241</sup>.

**Групи результативних показників, які використовують у вітчизняній практиці:**  
**Показники затрат** – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання БП та характеризують структуру витрат БП. **Показники продукту** використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. **Показники ефективності** залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію БП, можуть визначатись як: витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність); відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність). **Показники якості** є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів БП. Такі показники повинні підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку<sup>242</sup>].

Бюджетні програми реалізуються на основі паспорта БП (документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики БП відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Паспорт БП містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання БП та цільового використання бюджетних коштів. Паспорти БП складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім БП з повернення кредитів до бюджету, міжбюджетних трансфертів, БП Пенсійного фонду України та інших<sup>243</sup>.

Паспорт БП формується з використанням інформації, наведеної у бюджетному запиті головного розпорядника, з урахуванням бюджетних призначень, установлених законом про Державний бюджет України. Державне казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта БП. Головні розпорядники розробляють проекти паспортів БП і подають їх на погодження до Міністерства фінансів України протягом 4 тижнів після набрання чинності законом про Державний бюджет України. Проекти паспортів БП подаються на погодження до Мінфіну разом з проектами наказів про їх затвердження у паперовому та електронному вигляді.

У разі невідповідності проекту паспорта БП закону про Державний бюджет України, бюджетному розпису, порядкам використання бюджетних коштів, правилам складання паспортів БП та звітів про їх виконання Мінфін має право в тижневий строк з дня його отримання повернути такий паспорт БП на доопрацювання. Паспорти БП затверджуються спільним наказом головного розпорядника та Мінфіну в трьох примірниках протягом 45 днів від дня набрання чинності закону про Державний бюджет України. Якщо згідно з нормативно-правовими актами головний розпорядник ухвалює свої рішення у формі іншої, ніж наказ (наприклад, постанова, розпорядження тощо), паспорт БП затверджується одночасно відповідним розпорядчим документом головного розпорядника і наказом

<sup>241</sup> Там само

<sup>242</sup> Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів: Практичний посібник. 2016. URL: <https://cutt.ly/tYWoZst>

<sup>243</sup> Зміни до Правил складання паспортів бюджетних програм, квартального та річного звіту про їх виконання, а також здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм: наказ Міністерства фінансів України від 16.12.2010 р. №1568. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/RE18779.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE18779.html)



Мінфіну. Один примірник спільного наказу залишається в Мінфіні, другий - передається відповідному головному розпоряднику, третій - Державному казначейству України.

Головний розпорядник коштів у триденний строк від дня затвердження наказу про паспорт БП подає його та паспорт БП в електронному вигляді до Мінфіну та у тижневий строк забезпечує доведення до розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів його копій та копій затверджених паспортів відповідних БП. Розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів інформують відповідні територіальні органи Державного казначейства України шляхом подання їм копій наказу та копій паспортів БП. Головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів БП, достовірність і повноту інформації, що в них міститься. Зміни до них уносяться протягом бюджетного періоду шляхом затвердження їх у новій редакції.

#### **У звіті про виконання паспорта БП відображаються<sup>244</sup>:**

1) коди і найменування головного розпорядника, відповідального виконавця, БП і код функціональної класифікації видатків БП; 2) показники звітності за I півріччя (рік) відповідно до паспорта БП: обсяги бюджетних асигнувань, затверджені паспортом БП з урахуванням змін; обсяги проведених видатків (касові видатки) та наданих кредитів з бюджету за звітний період; відхилення обсягів проведених видатків та наданих кредитів з бюджету проти затверджених обсягів; 4) перелік та обсяги за напрямами використання бюджетних коштів, визначених під час затвердження паспортів БП, обсяги відповідних проведених видатків (касові видатки) та наданих кредитів з бюджету за звітний період та їх відхилення; 5) обсяги затверджених і проведених видатків та наданих кредитів з бюджету на реалізацію державних цільових програм за звітний період, які виконуються у складі БП, та їх відхилення; 6) результативні показники, що характеризують виконання БП за звітний період, здійснюється аналіз стану їх виконання з поясненнями розбіжностей між виконаними та затвердженими показниками; 7) обсяги проведених видатків на централізовані заходи і окремі програми в розрізі адміністративно-територіальних одиниць за звітний період та їх відхилення. Звіти про виконання паспорта БП складаються наростаючим підсумком з початку року.

#### **Здійснення оцінки ефективності БП**

1. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності БП, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності БП здійснюється на підставі аналізу результативних показників БП, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах БП, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів БП.

**Оцінка ефективності БП** здійснюється протягом бюджетного періоду в межах своїх повноважень безпосередньо головними розпорядниками та відповідними контролюючими органами. На основі оцінки ефективності БП визначаються причини неефективного чи недостатньо ефективного її виконання та пропонуються заходи, необхідні для поліпшення організації виконання, а також оцінюється доцільність реалізації БП в наступних бюджетних періодах, у тому числі із залученням оптимального обсягу бюджетних ресурсів, або її припинення.

**Моніторинг виконання БП** передбачає систематичний і періодичний аналізи та контроль за реалізацією БП, здійснення оцінки економічного ефекту від використання бюджетних коштів на реалізацію БП та досягнення запланованої мети, виявлення проблем у ході виконання БП та розробку пропозицій щодо підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів.

**Аналіз виконання БП** проводиться на підставі планових і фактично досягнутих результативних показників, а також витрат у розрізі напрямів використання коштів і в разі потреби окремих заходів за такими напрямами: відповідність поставлених завдань меті;

---

<sup>244</sup> Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#n4>

рівень досягнення мети та виконання завдань БП; рівень відповідності фактичних результативних показників запланованому рівню витрат на досягнення цих показників; відхилення показників результативності за певний період від планових показників і обґрунтування причин такого відхилення; відповідність отриманих результатів інтересам державних замовників; відповідність результативних показників поставленим завданням<sup>245</sup>.

У разі істотних відмінностей (як позитивних, так і негативних) між плановими та фактичними показниками за кожним напрямом необхідно провести аналіз факторів, які спричинили ці розбіжності. При цьому виділяються дві групи: внутрішні фактори (на які головний розпорядник міг впливати); зовнішні фактори (на які головний розпорядник не міг впливати, включаючи форс-мажорні обставини). Крім порівнянь з плановими показниками, можливе здійснення порівняння з відповідними показниками попередніх періодів, подібними програмами в інших головних розпорядниках, установленими стандартами та нормами<sup>246</sup>.

За результатами проведеного оцінки ефективності БП визначаються рекомендовані заходи, які головний розпорядник може здійснити з метою підвищення ефективності бюджетних витрат і якості управління БП, наприклад по оптимізації видатків державного бюджету, удосконалення процедур державних закупівель; удосконалення моніторингу виконання бюджетних витрат тощо. Результати оцінки ефективності БП використовуються на стадії планування, виконання БП та контролю за використанням бюджетних коштів.

### **2.3.3.3. Державна підтримка місцевих бюджетів**

З 2014 року, впроваджуючи державну регіональну політику, Уряд України щороку збільшує обсяг державної підтримки розвитку місцевих бюджетів. Кошти державної підтримки розвитку територій спрямовуються за напрямками: регіональний розвиток (в т.ч. розвиток інноваційної економіки та інвестицій, розвиток людського потенціалу, сільський розвиток, розвиток туризму, загальноукраїнська солідарність, розвиток проблемних територій, ефективне управління регіональним розвитком), розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури, розвиток сільських територій, енергоефективність, екологічна безпека та сталий розвиток, розвиток спортивної інфраструктури, розвиток у сфері освіти, розвиток у сфері культури, розвиток у сфері охорони здоров'я, розвиток інфраструктури адміністративних послуг (ЦНАПи), розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення). Більшість профільних міністерств є головними розпорядниками і відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких є регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування<sup>247</sup>.

**Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій спрямовується на<sup>248</sup> [ ]:** реалізацію проектів будівництва об'єктів комунальної власності; здійснення заходів Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; придбання медичного обладнання та транспорту, зокрема спеціального призначення; придбання обладнання та комунального транспорту; розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів); погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла за субвенціями такого типу; здійснення заходів щодо

<sup>245</sup> Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/law3/show/z1353-10#Text>

<sup>246</sup> Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#n4>

<sup>247</sup> Державна підтримка розвитку територій у 2019 році: Практичний посібник. 2019. URL: <https://cutt.ly/iYWfvvE>

<sup>248</sup> Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#Text>

соціально-економічного розвитку регіонів; реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження; реалізацію проектів водопостачання та водовідведення, а також теплопостачання; виготовлення проектної документації тощо.

Умовами надання субвенції є<sup>249</sup>: 1) спрямування субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної власності; 2) наявність затверджених проектів будівництва та результатів проведення їх експертизи; 3) спроможність подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів основних фондів комунальної власності, створення, приріст або оновлення яких фінансується за рахунок субвенції; 4) завершення реалізації проектів у поточному році.

Крім того державою надаються наступні види державної підтримки місцевих бюджетів:

- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ;
- Фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України
- Фінансування спрямоване на підтримку регіональної політики.

В межах кожного з окреслених напрямів існують окремі програми цільового державного фінансування, яке здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та чинного законодавства.

#### **2.3.3.4. Використання коштів державного фонду регіонального розвитку**

Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі державного бюджету (далі ДФРР). При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період<sup>250</sup>.

**Головним розпорядником коштів** державного фонду регіонального розвитку Міністерство розвитку громад та територій України (далі Мінрегіон).

**Учасниками програм ДФРР** можуть бути: місцеві і центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (власники державних та комунальних об'єктів).

**Напрями використання коштів:** виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів<sup>251</sup> [ ].

Обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, визначеного Бюджетною декларацією формується з дотриманням таких критеріїв розподілу між АРК, областями та містами Києвом і Севастополем:

- 80 % коштів - відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
- 20% коштів - з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні).

#### **Порядок отримання коштів<sup>252</sup>:**

<sup>249</sup> Там само

<sup>250</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law3/show/2456-17#Text>

<sup>251</sup> Там само

<sup>252</sup> Державна підтримка розвитку територій у 2019 році: Практичний посібник. 2019. URL: <https://cutt.ly/iYWfvvE>

1. ОДА створюють регіональні комісії для проведення оцінки та попереднього конкурсного відбору проектів;
2. Регіональні комісії визначають технічне завдання проектів (на основі стратегії) та оголошують конкурс;
3. Оголошення про проведення відбору на наступний плановий рік розміщується на офіційному веб-сайті ОДА і відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону не пізніше ніж 15 січня року, що передує плановому.
4. Подання на конкурсний відбір проектів закінчується не пізніше 1 березня року, що передує плановому.
5. Заявники подають комісії проекти за встановленою формою та пакет документів. Відповідні облдержадміністрації забезпечують розміщення заявниками інформації щодо проекту, оновлення її стосовно стану реалізації проекту до повного його завершення на сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону.
6. Регіональна комісія приймає рішення про переможців конкурсу та подає ОДА;
7. ОДА формує і подає перелік відібраних проектів у Мінрегіон до 1 травня року, що передує плановому.
8. Для оцінки проектів Мінрегіон утворює комісію (до складу якої входять члени Комітету ВР України з питань бюджету (чисельністю не менше 50% складу такої комісії), яка проводить оцінку та перевірку відповідності поданих документів;
9. За результатами проведення оцінки проектів Мінрегіон подає до 1 серпня, КМУ для затвердження розподілу ДФРР з переліком проектів;
10. Розподіл коштів ДФРР затверджується КМУ за погодженням з Комітетом ВР України з питань бюджету у тримісячний термін з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

**Основними умовами відбору інвестиційних програм і проектів є їх відповідність таким критеріям:**

- для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво, – наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації;
  - календарний план реалізації становить від одного до трьох років;
  - співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10%;
  - спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- загальна кошторисна вартість проектів будівництва (понад 5 млн грн, а для інших проектів – понад 1 млн грн<sup>253</sup>).

**Інвестиційні програми і проекти повинні відповідати одній з таких умов:**

1. Відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та планам заходів з їх реалізації;
  2. Впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;
  3. Підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.
- Видатки, пов'язані з фінансуванням об'єктів капітального будівництва, здійснюються відповідно до чинного законодавства. Відкриття рахунків, реєстрація, облік бюджетних зобов'язань в органах Казначейства та проведення операцій з використанням бюджетних коштів, а також відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів здійснюються в установленому законодавством порядку<sup>254</sup>. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня проводять моніторинг стану реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та

---

<sup>253</sup> Там само

<sup>254</sup> Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text>

подають щомісяця до 15 числа за встановленою Мінрегіоном формою Мінрегіону, Мінекономіки та Мінфіну інформацію про використання бюджетних коштів, а також забезпечують інформування населення щодо залучення бюджетних коштів шляхом розміщення відповідних інформаційних табличок (наклейок).

Казначейство інформує щомісяця до 16 числа відповідні міністерства про обсяги фінансування, касові видатки та зареєстровану бюджетну заборгованість за рахунок бюджетних коштів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. Складення та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль за їх цільовим та ефективним витрачанням здійснюються в установленому законодавством порядку<sup>255</sup>.

#### **2.3.3.4. Впровадження гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі**

**Гендерно-орієнтований підхід в бюджетному процесі** означає врахування гендерних аспектів на кожній його стадії та висвітлення у відповідних бюджетних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків (гендерної рівності) з метою підвищення економічної ефективності і результативності видатків бюджету, що враховують потреби чоловіків і жінок та їх різних груп [256]. **Гендерний підхід у бюджетному процесі** - це НЕ створення окремих бюджетів для жінок та чоловіків чи розподіл бюджетних коштів для жінок і чоловіків у співвідношенні 50/50. Це розподіл цих коштів відповідно до статевої структури отримувачів із врахуванням їх потреб та інтересів.

Уперше поняття «гендерний бюджет» було запропоновано в Платформі дій, ухваленій на *Пекінській конференції Організації Об'єднаних Націй* у 1995 році[257]. Нині міжнародні організації активно використовують його під час формування бюджетів, так *гендерний підхід до бюджетного процесу застосовує Міжнародний валютний фонд* як «підхід до складання бюджету, який використовує фіскальну політику та управління для сприяння гендерній рівності та розвитку дівчат і жінок. Фіскальні органи на будь-якому рівні влади можуть оцінювати потреби чоловіків і жінок; визначити ключові результати або цілі; планувати та розподіляти державні кошти; а також відстежувати й оцінювати виконання»[258].

В Україні **Проект «Гендерне бюджетування в Україні»** (далі – ГОБ) розпочав свою роботу з 2013 року, завершення реалізації – 2018 рік, з подальшим продовженням до 31 грудня 2021 року[259]. Проект реалізувався за фінансової підтримки Уряду Королівства Швеції через Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA) для забезпечення консультативної підтримки Міністерства фінансів України у процесі впровадження гендерно-чутливого бюджетування в Україні. На сьогодні це найбільший проект у світі із впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі.

У ході реалізації заходів Проекту забезпечено: проведення навчальних заходів, нарад та консультацій з питань практичного впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі, на місцевому рівні; проведення гендерного аналізу, підготовка пропозицій та рекомендацій щодо запровадження ГОБ на рівні місцевих бюджетів, у тому числі пропозицій стосовно внесення змін до нормативно-правових актів; вивчення міжнародного досвіду у сфері впровадження ГОБ; здійснення інформаційно-просвітницьких заходів. Впродовж 2015-2019 років проведено аналіз 103 бюджетних програм: (2015 – 11 програм, 2016 – 23, 2017 – 25, 2018 – 26, у 2019 році –18) в галузі освіти і науки, охорони

<sup>255</sup> Там само

<sup>256</sup> Гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі : практ. посіб. / Т. Іваніна, О. Кисельова, М. Колодій, О. Остапчук, О. Цюпа. Київ : Віваріо, 2020. 88 с. URL: <http://cutt.ly/xT4561E>

<sup>257</sup> Застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі: навч. посіб. / М. Колодій, О. Кисельова, Н. Рябушенко, О. Цюпа. Київ : Віваріо, 2020. 132 с. URL: <http://cutt.ly/eT7ikbP>

<sup>258</sup> Gender Budgeting and 2. Gender Equality Indices. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/dataset3/GD>

<sup>259</sup> Гендерно-орієнтоване бюджетування на місцевому рівні. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/283-genderno-orientovane-budzhetuвання-na-mistzevomu-rivni>

здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, молодіжної політики та фізичної культури і спорту. Впродовж цього періоду аналіз програм проводився за 50 напрямками видатків місцевих бюджетів.

В результаті впровадження Проекту гендерний підхід було інтегровано в Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, розроблено методичні рекомендації щодо застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі для головних розпорядників бюджетних коштів та інших учасників бюджетного процесу в Україні, а також інші нормативно-правові акти [260].

**Нормативне забезпечення впровадження гендерного підходу в бюджетному процесі:**

- Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [261], в якій містяться положення впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі;

- Методичні рекомендації щодо застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі (наказ Міністерства фінансів України № 1 від 2 січня 2019 року) [262], в якому наведено основні терміни; огляд нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність; послідовність проведення гендерного аналізу бюджетної програми; особливості прийняття рішень за результатами гендерного аналізу бюджетної програми; рекомендації щодо моніторингу гендерно чутливих бюджетних програм;

- Наказ Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року № 1536 [263]. В цьому документі запроваджено норму щодо відображення головними розпорядниками при формуванні результативних показників бюджетних програм ступеня забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, користі для суспільства з точки зору забезпечення гендерної рівності;

- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період» від 29 березня 2019 року № 130 [264], в якому містяться положення, що за рішенням органу, який складає прогноз, за результатами гендерного аналізу бюджетних програм, може зазначатись інформація щодо врахування при прогнозуванні гендерних аспектів;

- Наказ Міністерства фінансів України «Про огляди витрат державного бюджету» від 23 жовтня 2019 року № 446 [265], в якому встановлено, що під час проведення аналізу ефективності, результативності та економічної доцільності витрат державного бюджету здійснюється також гендерний аналіз бюджетних програм;

- Наказ Міністерства фінансів України «Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету» від 19 травня 2020 року № 223 [266]. Він визначає результати гендерного аналізу бюджетної програми як

---

<sup>260</sup> Гендерно орієнтоване бюджетування на місцевому рівні: від інтеграції принципу гендерної рівності в бюджетний процес до гендерно чутливих політик: Посібник для представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських активістів. 2020. URL: <http://cutt.ly/4T5qD8p>

<sup>261</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>

<sup>262</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 02.01.2019 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19>

<sup>263</sup> Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text>

<sup>264</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період: наказ Міністерства фінансів України від 29.03.2019 р. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130201-19#Text>

<sup>265</sup> Про огляди витрат державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 23 жовтня 2019 року № 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19#Text>

<sup>266</sup> Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 19 травня 2020 року № 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>



одного з джерел інформації для оцінювання ефективності бюджетної програми.

- Постанова КМУ «Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 9 жовтня 2020 р. № 930<sup>[267]</sup>, відповідно до якої всі органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (за згодою) зобов'язані створити спеціальні підрозділи та призначити радників, які будуть займатися виключно питаннями забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також в цій постанові затверджено типові положення про цей підрозділ та про радника.

Відповідно до типового положення одним із завдань радника є внесення пропозицій щодо здійснення видатків із застосуванням результатів гендерного аналізу та гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі.

Відповідальний підрозділ згідно з визначеними для нього завданнями згідно з типовим положенням аналізує стан забезпечення органом влади рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у відповідній сфері (на відповідній території), надає іншим структурним підрозділам органу влади необхідну методично-консультативну допомогу щодо врахування гендерного підходу під час розроблення нормативно-правових актів, застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі, позитивних дій з подолання асиметрії, дисбалансу у відповідній сфері (на відповідній території) та їх припинення з урахуванням результатів гендерного аналізу. Наразі у більшості органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування функціонують такі підрозділи та радники.

### **Механізми запровадження громадського бюджету**

Партиципаторне бюджетування (також цей інструмент демократії називають громадським бюджетом або бюджетом участі) упроваджують у світі вже понад 30 років, і з кожним роком він набуває дедалі більшої популярності. Уперше громадський бюджет було застосовано в бразильському місті Порту-Алегрі в 1989 році, і відтоді він набув різноманітних форм і моделей, які використовують по всьому світу.

Громадський бюджет – демократичний процес, який надає можливість кожному жителю на різних адміністративних рівнях брати участь в розподілі коштів відповідного бюджету через створення проєктів для покращення міста/ОТГ/ мікрорайону та(або) голосування за них. Тобто це спосіб визначення видатків частини відповідного бюджету за допомогою прямого волевиявлення мешканців. Мешканці самостійно пропонують та обирають на що саме витратити частину коштів відповідного бюджету.

Громадський бюджет – це механізм для того, аби знаходити порозуміння між владою та людьми, долати корупцію, робити місто кращим та дати можливість кожному мешканцю відчувати причетність та відповідальність за те, яким буде його місто

Громадське бюджетування — інструмент партиципації передбачає залучення жителів до: (1) процесу управління містом, ОТГ або регіоном, (2) ухвалення спільних рішень, ґрунтованих на принципах деліберативності та інклюзивності, щодо витрачання частини коштів місцевого бюджету на впровадження проєктів, присвячених питанням місцевого значення через, зокрема, обговорення важливих питань розвитку в широкому колі учасників від громади, які найкраще знають свої потреби і долучаються до формування пріоритетів громади з погляду її спільного блага на різних адміністративних рівнях: держави, регіону, міста, ОТГ, мікрорайону <sup>[268, с.6]</sup>.

Переваги громадського бюджету:

сприяє вирішенню найважливіших проблем громади; посилює економічний потенціал і розвиток інфраструктури на локальному (район, місто, ОТГ, область) рівні;

створює додаткові можливості для активістів, ініціативних груп й організацій громадянського суспільства задля досягнення їхніх суспільно корисних цілей;

пришвидшує появу лідерів на місцевому рівні, а отже, активізує громади;

інтенсифікує діалог і співпрацю органів місцевої влади та населення;

<sup>267</sup> Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Постанова КМУ від 9 жовтня 2020 р. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text..>

<sup>268</sup> Кейс-стаді “ Упровадження та вдосконалення громадського бюджету: досвід українських міст і рекомендації” URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG\\_Casestudy\\_Participatory\\_Budgeting\\_2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG_Casestudy_Participatory_Budgeting_2020.pdf)

зменшує корупційні ризики, підвищуючи відкритість влади та посилюючи контроль за використанням бюджетних коштів із боку громади;

збільшує прихильність і довіру громадян до посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Можна виділити 7 основних етапів громадського бюджету [269, с.10]:

1. Підготовчий етап. Передбачає зацікавлення громадськості та експертного середовища, залучення основних стейкхолдерів (представників органів влади, жителів, громадських активістів), проведення громадських консультацій

2. Інформаційно-освітня кампанія. Заходи, спрямовані як на просування громадського бюджету, так і на інформування щодо суті процесів і процедури партиципаторного бюджетування та безпосереднє навчання основних стейкхолдерів. Водночас важливо зауважити, що комунікаційні, освітні та промоційні заходи мають супроводжувати процедуру громадського бюджету на всіх етапах її реалізації

3. Обговорення, підготовка й подання проектів. Завдяки цьому етапу громадськість отримує доступ до публічної інформації про чіткий алгоритм й етапи процедури громадського бюджету. Запорукою успішної реалізації громадського бюджету є розуміння того, що в його основу покладено принцип деліберації (ухвалення спільних рішень для вирішення проблем громади), а не лише змагання авторів проектів

4. Перевірка проектів. Відбувається на засадах об'єктивності за попередньо визначеними чіткими критеріями, а також із залученням фахівців профільних підрозділів (залежно від специфіки проекту). Автори проектів мають отримувати своєчасний зворотний зв'язок, що дає змогу за необхідності доопрацювати й поліпшити проектні пропозиції

5. Вибір проектів. Має бути прозорим, а процедура — чітко регламентованою та закріпленою у відповідному положенні про громадський бюджет. Процедура визначає, хто матиме право брати участь у голосуванні за проекти, якими є форми голосування та спосіб вибору проектів.

6. Реалізація проектів. Цей етап передбачає: виділення бюджетних коштів, надання інформації про календарні плани виконання, перебіг і стан їх упровадження, а також призначення відповідальних підрозділів і контактних осіб, налагодження двосторонньої комунікації з авторами проектів, інформування громадськості про перебіг імплементації проекту, здійснення періодичного моніторингу й оцінки, підготовку фінального звіту.

7. Оцінка та вдосконалення. Формує розуміння того, якою мірою було досягнуто цілей громадського бюджету та як він вплинув на якість управління місцевої влади й саму громаду. Основне завдання оцінки — оптимізація процесу на наступний рік. Щоб якісно оцінити програму, варто проводити моніторинг на кожному етапі та залучати профільних експертів, а за можливості й соціологічні установи.

Перед тим, як запроваджувати партиципаторний бюджет необхідно ретельно продумати й обговорити в колі мешканців, чиновників, посадових осіб та представників органів місцевої влади основні цілі, досягнення яких повинно бути спрямоване на запровадження цього механізму в даній громаді. Результати обговорення повинні впливати на остаточний вигляд процесу громадського бюджету і на подальший перебіг робіт над його запровадженням [270].

Алгоритм впровадження громадського бюджету [271]:

КРОК 1. Виділення коштів місцевого бюджету (вибір моделі фінансування).

КРОК 2. Визначення відповідальних осіб.

КРОК 3. Підготовка та затвердження Положення про громадський бюджет.

КРОК 4. Підключення до платформи.

---

<sup>269</sup> Кейс-стаді “ Упровадження та вдосконалення громадського бюджету: досвід українських міст і рекомендації” URL:

[https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG\\_Casestudy\\_Participatory\\_Budgeting\\_2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG_Casestudy_Participatory_Budgeting_2020.pdf)

<sup>270</sup> Партиципаторний (громадський) бюджет крок за кроком. Посібник для практиків. [https://pauci.org/upload/files/krok\\_za\\_krokom.pdf](https://pauci.org/upload/files/krok_za_krokom.pdf)

<sup>271</sup> Методичні рекомендації щодо запровадження в громаді інструменту е-демократії “Громадський бюджет”. <https://cutt.ly/bYdMYC3>



КРОК 5. Ухвалення розпорядження про проведення громадського бюджету у поточному (наступному) році.

КРОК 6. Ухвалення рішення про утворення Координаційного органу (Координаційної ради).

КРОК 7. Вибір критеріїв поділу та оцінювання проєктів

КРОК 8. Організація навчання відповідальних осіб.

КРОК 9. Проведення інформаційно-промоційної, роз'яснювальної кампанії для жителів (за потреби – проведення школи ГБ).

КРОК 10. Оголошення про початок циклу громадського бюджету.

КРОК 11. Модерація поданих проєктів.

КРОК 12. Голосування.

КРОК 13. Визначення та оголошення переможців.

КРОК 14. Реалізація проєктів та звітування.

КРОК 15. Проведення інформаційної кампанії

Важливий етап впровадження інструменту – затвердження Положення про громадський бюджет, на основі якого у подальшому будуть реалізовуватися усі його цикли.

## **2.4. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

**2.4.1. Комунікації в системі органів публічного управління. Види, форми, рівні комунікації. Засоби комунікацій (офіційні інтернет-сайти, урядова комунікаційна платформа, соціальні мережі, друковані засоби масової інформації, листівки, оголошення, інформаційні вісники, бюлетені). Методи комунікації (оприлюднення результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інформування, розміщення інформації на офіційних вебсайтах, забезпечення наповнення тематичних сторінок (рубрик), переконання, залучення, просвіта, пояснення, роз'яснення, діалог, медіація, обговорення тощо)**

Комунікація – це процес, у ході якого дві або більше особи обмінюються інформацією й усвідомлюють її.

Комунікація в сучасних умовах є основою життєзабезпечення кожної організації, фірми, підприємства. Більшість західних керівників виділяє комунікацію як головну умову на шляху досягнення успіху, причому самі витрачають на неї від 50 до 90% свого часу. Комунікативна компетентність спеціаліста органічно включається до його професійну компетентність.

Під *комунікацією* в широкому сенсі розуміють спілкування. У процесі комунікації відбувається процес обміну думками, знаннями, почуттями, схемами поведінки.

У більш вузькому сенсі комунікація - обмін інформацією між індивідами.

Комунікацію в діловому спілкуванні можна визначити як специфічний обмін інформацією інтелектуального та емоційного змісту, значущою для учасників спілкування для досягнення цілей спільної діяльності

*Основні закони теорії комунікації такі.*

Всяка комунікація - взаємодія, що характеризується обміном інформацією, отже, має бути не менше двох сторін - учасників комунікаційної взаємодії.

Всяка комунікація як інформаційна взаємодія заснована на принципі зворотного зв'язку, яка виступає необхідною умовою здійснення комунікативного акту ("закон зворотного зв'язку").

У будь-якій комунікації основним елементом є люди, які передають і сприймають повідомлення, використовуючи при цьому ті чи інші засоби, як словесні, так і несловесні.

Учасниками комунікації можуть бути як людські індивіди, так і суспільні інститути (уряду, партії, фірми тощо). В останньому випадку ми маємо справу з певною абстракцією, адже кінцевим відправником та одержувачем завжди є одиничний людина.

*Комунікація може здійснюватися:*

- на міжособистісному рівні, коли в ній беруть участь дві людини, що обмінюються один з одним повідомленнями, наприклад, при діловій розмові керівника і підлеглого, обміні інформацією між колегами, розмові на діловому сніданку;

- між особистістю і групою (наприклад, лідер і його команда, керівник управління та його заступники, головний бухгалтер та співробітники бухгалтерії);
- на груповому рівні (проведення ділової наради, "мозкового штурму" при пошуках вирішення проблеми чи комунікація у команді);
- на міжгруповому рівні (команди переговорників).

*Залежно від кількості учасників використовуються різні засоби і форми комунікації:* записка, телефонний дзвінок, лист, звіт, публічний виступ, переговори тощо.

Кількість людей - це зовнішній параметр, що визначає особливості комунікації. Не менш значущий і внутрішній параметр - відносини людей як до партнерів по комунікації, так і до предмета комунікації.

Слід пам'ятати, що ставлення, що виражається через інтерес, або, навпаки, незацікавленість, відкритість чи закритість, довіру чи недовіру, може змінюватися в процесі взаємодії. Насправді часто мета комунікації полягає якраз у зміні ставлення іншої людини. На відносини впливають як психічні, так і фізичні процеси, і часто воно проявляється на невербальному рівні в позі, жестах, повороті голови.

У діловій комунікації потрібне вміння усвідомлювати свій внутрішній стан і керувати ним, а також важливо брати до уваги стан інших учасників комунікації.

У процесі комунікації передається повідомлення, що складається з словесних або несловесних (невербальних) знаків.

Зміст повідомлення повинно бути зрозуміло одержувачу. У реальній практиці люди часто не відокремлюють особу відправника від того, що той повідомляє. Тому фактор симпатії та довіри до особи відправника має велике значення для сприйняття повідомлення. У тому випадку, якщо особу відправника не викликає довіри, то не викликає довіри і сообщаемая ним інформація, а довіра - категорія моральна.

При аналізі такого елемента комунікації як повідомлення, необхідно проводити відмінність між переданим і отриманим повідомленнями. У нейролінгвістичному програмуванні, напрямку практичної психології, є висловлювання, дуже цінне для ділового спілкування: "Сенс вашої комунікації полягає в отриманій відповіді, а не в тому, що ви мали намір повідомити

Таким чином, повідомлення, яке мав намір передати відправник, не завжди є тим же самим, яке отримує адресат. Відповідність між переданим і отриманим повідомленнями встановлюється за допомогою зворотного зв'язку.

Зворотний зв'язок - це відповідна реакція одержувача на повідомлення відправника. Завдяки зворотному зв'язку відправник інформації дізнається, чи досягнуто бажаного результату комунікації (позитивний зворотний зв'язок) або ж повідомлення викликало не ту реакцію, на яку розраховував відправник (негативний зворотний зв'язок). Саме зворотний зв'язок робить комунікацію двостороннім процесом.

Обмін повідомленнями відбувається не просто так, а заради досягнення мети спілкування, тому потрібно враховувати особистісний сенс, вкладений у повідомлення. У спілкуванні ми не просто передаємо інформацію, а інформуємо, обмінюємося знаннями про труднощі вирішення проблеми, скаржимося тощо. Значить - успішна комунікація можлива тільки з урахуванням особистісного фону, на якому передається повідомлення.

Ефективна комунікація відбувається тоді, коли одержувач інтерпретує повідомлення так, як сподівався відправник.

Німецький фахівець в галузі управління М. Біркенбіль сформулював принципи будь-якої комунікації.

Головні принципи комунікації мають етичний характер, оскільки ґрунтуються на визнанні значущості партнера по комунікації, повазі до нього і необхідності встановити доброзичливі стосунки. Знання і застосування цих принципів у діловій комунікації не тільки істотно підвищить се ефективність, але і сприятиме встановленню партнерських відносин.

*Перший принцип.* Істина не те, що говорить відправник, а те, що зрозумів одержувач.

*Другий принцип.* Якщо одержувач неправильно інтерпретує повідомлення відправника, то в цьому завжди винен відправник. Відповідальність за точну комунікацію лежить на відправника.

*Третій принцип.* Всяка комунікація здійснюється одночасно на двох рівнях: на рівні змісту і на рівні відносин, причому рівень відносин визначає змістовий рівень.

### **Види, форми, рівні комунікації.**

Види комунікації виділяються за складом комунікантів:

- інтраперсональна комунікація дорівнює розмові з самим собою, людина діалогізує свій внутрішній 'монолог', розмовляючи зі своїм внутрішнім голосом, совістю тощо;
- міжособистісна комунікація, як правило, пов'язана з ідеальною моделлю комунікації і багато в чому є первинною, в ній беруть участь двоє комунікантів (але є варіанти спостерігача, включеного спостерігача і стороннього, комунікації у присутності свідків, у натовпі, в ресторані і т.п.);
- групова комунікація: всередині групи, між групами, індивід - група (інтерв'ю політичного лідера чи розмова керівника компанії зі службовцями); є відмінності - не так кількісні, як якісні: різна мета - в комунікації в малих і у великих групах;
- масова комунікація відбувається в тому випадку, якщо повідомлення отримує або використовує велика кількість людей, яка часто складається з різних за своїм інтересам і комунікативним досвіду груп.

*Додаткові різновиди комунікації:*

- міжкультурна (комунікація як між народами-носіями різних мов і культур, так і між державами, між окремими представниками цих народів або держав);
- організаційна (комунікація у діловій та виробничій сфері, що включає міжособистісну, групову та індивідуально-групову).

### *Мікрокомунікація*

Зміст мікрокомунікації досить очевидний; на міжособистісному рівні - це або засвоєння форм поведінки, умінь, зовнішніх атрибутів обраного зразка для наслідування - копіювання зразка, або обмін ідеями, доводами, пропозиціями між співрозмовниками - дружня або ділова розмова, або вказівки для виконання їхніми підлеглими - командою. На груповому рівні можливі референція (те ж наслідування, але не окремі людині, а соціальній групі, з якою індивід бажає себе ідентифікувати; відзначимо, що зустрічається негативна референція, коли людина свідомо уникає ознак групи) або керівництво колективом - менеджмент, організація, лідерство в групі; нарешті на масовому рівні комунікаційні дії служать для соціалізації - освоєння людиною загальноприйнятих у такому суспільстві норм, вірувань, ідеалів, щоб "бути, як усі", і авторитаризму, тобто деспотичного управління масами підвладних людей (абсолютизм, тиранія, самодержавство - політичні форми авторитаризму).

### *Мідікомунікація*

П'ять форм мідікомунікації включають такі соціально-комунікаційні явища, як мода - заснована на наслідуванні та передачі в соціальному просторі речових форм, зразків поведінки та ідей, емоційно привабливих для соціальних груп (відзначимо, що мода - продукт неокультури, палеокультура моди не знала); переговори - звичайний спосіб вирішення конфліктів і досягнення угод між соціальними групами; групова ієрархія складається у великих установах (управлінці - робочі), в армійських підрозділах, в кастових суспільствах, де контакти між групами чітко регламентовані; адаптація до середовища перетворюється на комунікаційну проблему для національних діаспор, що живуть серед чужинців; для іновірів, наприклад, мусульмани серед християн; для революціонерів-підпільників тощо; керівництво суспільством здійснюється з боку творчих груп, що генерують світоглядні смисли, що визначають духовний аспект(не матеріальний) життя суспільства.

### *Макрокомунікація*

Макрокомунікаційні форми комунікаційної взаємодії - запозичення досягнень, взаємодія культур та інформаційна агресія.

### **Форми комунікації.**

Форми комунікації, такі як письмова, усна, візуальна і т.п. відрізняються одна від одної особливими системами кодування послання.

Засоби масової комунікації (ЗМК) також можуть включати різні форми комунікації. Так, телебачення і кіно використовує слова усної мови, картинку, музику; газета - слова

письмової мови, шрифти, ілюстрації тощо.

Первинні засоби та види комунікативної поведінки, за Сепіром:

- мова;
- жестикуляція;
- імітація публічної поведінки в процесі включення в образ життя суспільства.

Вторинні засоби спрямовані на полегшення первинних комунікативних процесів у суспільстві:

- мовні перетворення, символізм;
- створення фізичних умов для здійснення комунікативного акту.

Мовні перетворення пов'язані із заміною коду, позначковим перекладом (наприклад, усної мови в лист, азбука Морзе тощо) і роблять комунікацію можливою в тих випадках, коли вона утруднена обставинами (наприклад, час і відстань). Символічні системи переводять можливе вербальне повідомлення не позначково, а глобально, цілком. Це потрібно в тих випадках, коли необхідна швидкість сприйняття повідомлення, швидкість реакції, коли очікується найпростіша відповідь типу так / ні. Розвиток фізичних умов, що дозволяють здійснювати комунікацію, за Сепіром, включає залізні дороги, літак (доставляють комунікантів), телеграф, телефон, радіо (доставляють повідомлення або його відтворення).

Робота із ЗМІ як з потужним комунікативним каналом, через який відбувається комунікація з цільовими аудиторіями, та 2) робота із ЗМІ як з рівноправним суб'єктом комунікації, що має власну позицію та здійснює свою діяльність у певному комунікативному просторі. Для забезпечення ефективної взаємодії із ЗМІ необхідно мати та постійно оновлювати базу даних про ЗМІ, що знаходяться чи можуть знаходитися в полі його інтересів, та про параметри комунікативного простору, одним із об'єктів якого є цей орган публічного управління. Матеріали, що готуються для ЗМІ, можна поділити на: 1) універсальні, що однаково будуть прийнятними для газети, радіо, телебачення, інформантства; 2) призначені для преси та інтернет-видань; 3) призначені для радіо і телебачення. Найбільш поширеними видами універсальних матеріалів для ЗМІ є бекграундери, заяви, прес-релізи. Для преси та інтернет-видань комунікативні підрозділи найчастіше готують такі матеріали: медіапакет, авторські та оглядові статті, огляди, факт-листи, листи «запитання-відповіді», біографії, кейс-історії, есе. Для радіо і телебачення можуть бути підготовлені повідомлення у формі інформації, репортажу, інтерв'ю, звіту, відеоньюзрелізу, бесіди, виступу, коментаря, огляду. Заходами для ЗМІ, де журналісти мають змогу отримати інформацію, коментарі тощо безпосередньо від посадових осіб органу публічного управління, найчастіше є пресконференція, брифінг, прийом для преси, засідання пресклубу, престур. Ефективність застосування певних форм і методів комунікативної взаємодії органів публічного управління із ЗМІ може бути оцінена, зокрема, з використанням таких аналітичних методів як контентаналіз та моніторинг комунікативного простору.

**2.4.2. Державна інформаційна політика. Основні напрями, суб'єкти, гарантії та права на інформацію, масова інформація та засоби масової інформації, інформаційна продукція та інформаційна послуга, відповідальність за порушення законодавства про інформацію** Пріоритети державної політики в інформаційній сфері: забезпечення інформаційної безпеки; захисту і розвитку інформаційного простору України, конституційного права громадян на інформацію. Відкритість та прозорість держави перед громадянами; формування позитивного міжнародного іміджу України. Структурні підрозділи, відповідальні за внутрішні та зовнішні комунікації (підрозділи комунікацій та інформаційної політики, прес-центри): функції, завдання, відмінності.

Під час здійснення комунікативної діяльності у публічному управлінні необхідно спиратися на положення Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів, низки законів України, інших актів, де унормовуються основні засади інформаційної діяльності в цілому та комунікативної діяльності у публічній сфері зокрема, регламентуються питання діяльності засобів масової інформації (ЗМІ), регулюються питання здійснення комунікацій в умовах розвитку інформаційного суспільства тощо.

Закон України «Про інформацію» регулює відносини щодо створення, збирання,

одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Означає основні засади інформаційної діяльності в Україні (зокрема, основні напрями державної інформаційної політики), види інформації, основні засади діяльності журналістів, засобів масової інформації та їхніх працівників, передбачає відповідальність за порушення законодавства про інформацію. Основними напрямками державної інформаційної політики, за цим Законом є забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору. Законом встановлено, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. Інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини [272].

**2.4.3. Комунікативна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Комунікації із засобами масової інформації. Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування: форми і порядок висвітлення. Комунікації з громадськістю. Форми і методи консультацій з громадськістю (консультації, дискусії, коментарі, робочі групи, зустрічі з громадськістю, опитування; обговорення з цільовими групами; відкриті засідання; громадські слухання, конференції, семінари, форуми, засідання круглих столів, збори, дебати тощо).**

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм конституційного права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Звернення громадян може бути усним чи письмовим. Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів

<sup>272</sup> Дрешпак В. М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. наук. фахове видання. 2012. Вип. 2 (8). URL : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dvmzvo.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmzvo.pdf)

Дрешпак В. М. Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління. 2012. № 10. С. 120 – 124

електронного зв'язку (електронне звернення). Нособливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція. У Законі передбачено загальні положення щодо роботи зі зверненнями громадян, конкретизовано порядок розгляду звернень громадян, передбачено відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

Також варто звернути увагу на такі закони: «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» тощо.

Комунікативна діяльність у публічному управлінні в Україні регламентується значним за обсягом масивом законодавчих і нормативно-правових актів. Це забезпечує достатньо детальне унормування багатьох актуальних питань цієї діяльності, проте в окремих випадках призводить до надмірної «зарегульованості» та штучного ускладнення інформаційно-комунікативної сфери в цілому. Під час здійснення комунікативної діяльності у публічному управлінні необхідно спиратися на положення Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів, низки законів України, інших нормативно-правових актів – наказів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших, де унормовуються основні засади інформаційної діяльності в цілому та комунікативної діяльності у публічній сфері зокрема, регламентуються питання діяльності ЗМІ, регулюються питання здійснення комунікацій в умовах розвитку інформаційного суспільства тощо. Чинне українське законодавство, що безпосередньо чи опосередковано регулює питання інформаційної та комунікативної діяльності у публічній сфері, умовно можна поділити на три великі групи: 1) закони, що визначають організаційно-правові умови зазначеної діяльності; 2) закони щодо діяльності ЗМІ; 3) закони, що регулюють здійснення зазначеної діяльності з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [273].

Комунікативна взаємодія органів публічного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної діяльності на основі принципів прозорості й відкритості. Комунікативна взаємодія органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства, окремими громадянами може набувати різних форм та здійснюватися із застосуванням різних методів. Залежно від структури процесу комунікативної взаємодії органів публічного управління і громадськості, напрямів і характеру інформаційних потоків під час неї, а також мети комунікації виокремлюють різні види публічної комунікації. Класифікація форм комунікативної взаємодії органів публічного управління і громадськості може бути здійснена з урахуванням способів та масштабу певної комунікативної взаємодії: за способом взаємодії – безпосередня, опосередкована (технічно або соціально) та змішана комунікація; за масштабом комунікації – міжособистісна, групова та масова комунікація.

Комунікативна діяльність у публічному управлінні полягає у здійсненні інформаційних обмінів, спрямованих на виконання функцій публічного управління і забезпечується комунікативною підсистемою публічного управління.

Комунікативна підсистема публічного управління перебуває у стані динамічної

---

<sup>273</sup> Белова А. Д. Комунікативні стратегії і тактики : проблеми систематики / А. Д. Белова. *Мовні і концептуальні картини світу*. 2004. № 10. С. 11-16.

Иссерс О. С. Коммуникативные стратегии и тактики русской речи. 5-е изд. – М. : Издательство ЛКИ, 2008. 288 с.

Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та ін. Київ : К.І.С., 2016. 130 с. (Серія «Бібліотечка лідера місцевого самоврядування»).

Про інформацію : Закон України [№ 692-IX від 16.06.2020](#). ВВР. 2020. № 43 (зі змінами і доповненнями).

Про звернення громадян : Закон України [№ 198-IX від 17.10.2019](#). ВВР. 2019. № 50 (зі змінами і доповненнями).

взаємодії з іншими підсистемами публічного управління і складається з низки підсистем нижчого рівня: підсистеми суб'єктів комунікації; технологічної підсистеми; технічної підсистеми; семіотичної підсистеми.

Ключовими функціями комунікативної підсистеми є функції: забезпечення інформаційних обмінів, репрезентації та легітимації системи публічного управління, забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу.

Комунікативна діяльність у публічному управлінні відбувається в межах відповідного комунікативного простору.

Інформаційно-комунікативна функція держави розкривається в діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування й реалізується в таких напрямках:

1) створення інформації (умовно її можна назвати первинною) – держава безпосередньо створює нормативні акти, інформація для яких береться ззовні;

2) супровід інформації, що має державне значення (насамперед, похідні функції обліку, контролю, моніторингу);

3) відкритість органів державної влади та МС для громадян;

4) збір, обробка, охорона і захист інформації, необхідної для реалізації як функцій держави, так і місцевого самоврядування;

5) створення спеціалізованих структур у сфері інформації й регулювання їхньої діяльності – засобів масової інформації (телебачення, радіо, друкована продукція), архівів, бібліотек, установ культури, освіти (масова інформація і поширення знань);

6) інформаційний обмін між органами державної влади, органами місцевого самоврядування (внутрішні, зовнішні комунікації; інформаційні зв'язки);

7) використання інформації у внутрішніх інтересах держави (для виконання всіх інших державних функцій) і у внутрішніх інтересах органів місцевого самоврядування (для виконання функцій місцевого самоврядування);

8) зберігання інформації на різних стадіях інформаційного процесу;

9) переробка інформації і створення нової (наприклад, розпорядження голови облдержадміністрації, рішення сесії міської ради тощо).

*Державна комунікація виконує такі функції:* консервативну, координувальну, мобілізаційну, соціалізаційну.

Комунікації із засобами масової інформації

Робота із засобами масової інформації (ЗМІ) у структурі комунікативної діяльності органів публічного управління має дві основні складові:

1) робота із ЗМІ як з потужним комунікативним каналом, через який відбувається комунікація з цільовими аудиторіями;

2) робота із ЗМІ як з рівноправним суб'єктом комунікації, що має власну позицію та здійснює свою діяльність у певному комунікативному просторі.

З огляду на це, фахівці органів публічного управління у галузі комунікацій мають добре вміти: впливати на цільові аудиторії за посередництва ЗМІ; працювати із журналістами з метою забезпечення інформаційної підтримки ними діяльності органу публічного управління.

Для забезпечення ефективної взаємодії із ЗМІ в межах обох складових комунікативному підрозділу органу публічного управління насамперед необхідно мати та постійно оновлювати базу даних про ЗМІ, що знаходяться чи можуть знаходитися в полі його інтересів, та про параметри комунікативного простору, одним із об'єктів якого є цей орган публічного управління.

Така інформаційна база може складатися із низки медіа-карт, до яких заносяться відомості про той чи інший ЗМІ та характеристики цільових аудиторій. В ідеальному варіанті у розпорядженні комунікативного підрозділу має бути інформаційна база, до якої занесені дані щодо всіх ЗМІ, вичерпна характеристика провідних соціальних груп та інших соціальних об'єктів, інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури цього комунікативного простору. До медіа-карт вносяться дані щодо газет, журналів, Інтернетвидань, телерадіоорганізацій, інформаційних агентств, власних кореспондентів ЗМІ у певному регіоні (місті), що, з одного боку, потрапляють до кола інтересів органу



публічного управління, або з іншого – з власної ініціативи можуть виявляти зацікавленість у контактах. При цьому слід одразу зауважити, що медіа-карти не є чимось на зразок добірки шпигунської інформації. Тут узагальнюється лише відкрита інформація, яку у переважній більшості випадків ЗМІ зможуть надати вам і самі.

При здійсненні комунікацій із засобами масової інформації важливо знати основні положення законів України про «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», [«Про інформацію»](#), [«Про доступ до публічної інформації»](#), «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну таємницю», «Про інформаційні агентства».

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності ОДВ та ОМС засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

*Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні* - одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування - розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених квот часу, газетних (журнальних) площ та виділених коштів, визначається ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

*Приклади.* Порядок і форми обов'язкового висвітлення діяльності ВРУ аудіовізуальними засобами масової інформації (виконання державного замовлення) визначаються окремою Постановою Верховної Ради України на весь період повноважень Верховної Ради України чергового скликання.

Інформація про діяльність Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюється у формі офіційних повідомлень, репортажів, коментарів та інтерв'ю членів Кабінету Міністрів України і керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, прес-конференцій, брифінгів, «круглих столів», щотижневих інформаційних аналітичних передач.

Висвітлення діяльності районних і обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад здійснюється на засадах замовлень чи укладених угод з відповідними державними або недержавними телерадіоорганізаціями.

*Інші форми висвітлення діяльності:* офіційні виступи і заяви вищих посадових осіб держави, висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в інформаційних програмах, створення інформаційних відео- і аудіозаписів про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх зберігання в державних архівах, інші теле- і радіопередачі про діяльність органів державної влади України та органів місцевого самоврядування.

Комунікації з громадськістю це: особлива функція управління, яка сприяє досягненню взаємопорозуміння та згоди між людьми, соціальними групами, класами, націями, державами на основі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею; це сплановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення та підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією та громадськістю.

Комунікативна взаємодія органів публічного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної діяльності на основі принципів прозорості й відкритості. Тільки при постійній ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю вони можуть якісно виконувати свої функції, мати підтримку своїх дій з боку суспільства.



Комунікативна взаємодія органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства, окремими громадянами може набувати різних форм та здійснюватися із застосуванням різних методів залежно від цілей і характеру діяльності обох суб'єктів, обсягу повноважень органів публічного управління, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень; масова чи індивідуальна комунікація).

Серед сфер активної комунікативної взаємодії органів публічного управління з громадськістю на сучасному етапі суспільного розвитку називають:

- участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави (регіону, громади), інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічного управління щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам влади експертних пропозицій;

- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

- співпраця органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства в частині підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, у тому числі з питань ефективної взаємодії влади й громадськості, розвитку форм участі широких верств населення у формуванні та реалізації державної політики;

- проведення органами публічного управління моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, соціального спрямування.

Залежно від структури процесу комунікативної взаємодії органів публічного управління і громадськості, напрямів і характеру інформаційних потоків під час неї, виокремлюють такі *види публічної комунікації* як: *інформування, консультування, діалог, партнерство.*

**Форми і методи консультацій з громадськістю (консультації, дискусії, коментарі, робочі групи, зустрічі з громадськістю, опитування; обговорення з цільовими групами; відкриті засідання; громадські слухання, конференції, семінари, форуми, засідання круглих столів, збори, дебати тощо)**

*Консультації з громадськістю* проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, окремими територіями, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів публічного управління, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, регіонів, територіальних громад, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади (органом місцевого самоврядування) під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультування – практика безпосереднього обміну інформацією, ідеями, думками тощо. Консультації є однією з обов'язкових адміністративних процедур, але на сучасному етапі спостерігається зростання їх ролі та частіше застосування в практиці комунікативних взаємовпливів між державними структурами і громадськістю. Консультування має проводитись за умов чітко поставлених завдань, найбільш повного та об'єктивного інформування громадськості, обізнаності сторін щодо головних проблем та мети, системного аналізу всіх зауважень та пропозицій, належного ресурсного забезпечення.

*Види публічних консультацій:* інтерв'ю, опитування, дослідження громадської думки, фокус-групи; оголошення періодів, протягом яких до проекту документа

висловлюються зауваження та коментарі; публічні зустрічі, громадські слухання, круглі столи, семінари, тест-панелі; дорадчі комітети, робочі групи, постійні та тимчасові громадські ради. Прикладом такої взаємодії можуть бути коментарі до законопроектів і опитування громадської думки; подання петицій тощо.

#### **2.4.4. Комунікаційні технології у публічному управлінні.**

Технологія – це сукупність знань, умінь і навичок про засоби і способи здійснення певних дій (діяльності) для досягнення поставленої мети.

До комунікаційних технологій у публічному управлінні відносять:

1). *Технології електронного урядування.* Сутність електронного урядування полягає не лише в тому, що воно являє собою модернізацію системи державного управління, адаптацію її до потреб інформаційного суспільства, а передбачає насамперед взаємодію громадян з владою за допомогою сучасних ІКТ. Таким чином, важливою складовою електронного урядування є електронна демократія, головною метою якої є задоволення потреб громадян, досягнення суспільних цінностей шляхом використання переваг інформаційного суспільства, подолання таких негативних явищ як корупція, бюрократизація та формалізація сучасного управлінського процесу, надання послуг громадян згідно їх потреб тощо.

2). *Технологія побудови комунікаційної стратегії.* Комунікаційна стратегія включає: цілі і завдання, стратегії, аналіз ситуації, інструменти. В побудові комунікаційних стратегій важливу роль відіграють чотири ключові питання: на кого ми хочемо повпливати? що саме хочемо змінити? наскільки сильно потрібно повпливати, щоб був результат? коли потрібен цей результат?

3). *Технології соціальних медіа.* Мережеві комунікації стають універсальним способом структурування соціального простору. Суть мережі полягає у здатності вибудовування гнучкої і одночасної взаємодії безлічі вузлів зв'язку. У соціальній мережі функції вузлів виконують індивіди, які є соціальними акторами. Відповідно, соціальна мережа як окремий вид мережі – це система пов'язаних між собою каналами зв'язку акторів. Таким чином, мережа являє собою систему, котра складається з рівноправних вузлів, пов'язаних один з іншим горизонтальними зв'язками; необхідною умовою існування мережі є розподілений тип зв'язку між вузлами, тобто кожен вузол у конкретний момент часу пов'язаний з будь-яким вузлом системи.

4). *Блогосфера.* Блогосфера є водночас комуникативним простором та частиною віртуальної реальності, створеної користувачами мережі Інтернет. Як частина Інтернету блогосфера є дуже індивідуалізованою, тобто дає можливість користувачам створити власне представництво у віртуальній реальності, стати комуникатором для певної аудиторії, а також задовольнити свої потреби у самореалізації та самовираженні.

#### **Кризові комунікації**

*Кризова комунікація* – процес взаємодії суспільних суб'єктів в умовах потенційної або реальної загрози їх діяльності, функціонуванню, існуванню.

Умови розгортання комунікації в кризових ситуаціях: неконтрольованість наслідків дій; різке скорочення керованих параметрів; зміщення в бік базисних потреб (за шкалою А. Маслоу); зростання значення інформації та інтерпретації подій; зміна каналів інформації та зростання ролі неофіційних каналів у порівнянні з офіційними.

Етапи розвитку кризової ситуації:

- *Сигнальний.* Поява повідомлень у мас-медіа про кризову ситуацію або чутливу подію.

- *Зондування.* ЗМІ тестують реакцію органів влади та, у разі їх слабкої позиції, можуть перехопити ініціативу, задати напрям розвитку теми. Відсутність відповіді прес-служб відомств у подібних випадках може спричинити небажані реакції, адже інтерпретацію фактів та подій ЗМІ контролюватимуть протягом усього подальшого періоду розвитку кризи.

- *Вибухова хвиля.* Найбільш інтенсивний медіа сплеск, коли проблема перетворюється на справжню кризу. Нагнітання в інформаційному просторі контентом про деталі та наслідки події, жертв, збитків тощо. Прес-офіси відомств: «виходимо з кабінетів».

- «Зараження кризою». Майже всі ЗМІ висвітлюють та коментують тему кризи. Головне: узгодженість коментарів від органів влади.

- *Хронічний*. Медіа повертаються до теми кризи з питаннями вини, відповідальності, долі потерпілих тощо. Успішність медіа супроводу залежить від реальної ефективності органу влади, чіткості меседжів для чутливих цільових аудиторій, наявності комунікації та можливості підтримки державної позиції лідерами думок.

- *Відновлення репутації*. Ефективність дій органу влади залежить від комунікації з цільовими аудиторіями, правдивості меседжів про уроки, які криза надала владі, дії, які здійснюватимуться аби не повторити подібне в майбутньому.

*Практичні дії при подоланні кризової ситуації:*

- зайняти чітку, недвозначну позицію; залучити до активних дій вище керівництво;
- активізувати підтримку з боку лідерів громадської думки;
- організувати присутність на місці подій;
- централізувати комунікації (в умовах будь-якої кризи потрібно терміново призначити людину, відповідальну за поширення інформації, і сформувати команду для забезпечення її роботи; така особа - це ключова фігура, уповноважена виступати із заявами від імені організації);

- налагодити співробітництво із засобами масової інформації (під час кризи журналісти поведуться зухвало, стають настирними; потрібно сприймати ЗМІ конструктивно, як своїх друзів-опонентів і роз'яснити їм свою точку зору щодо кризи);

- не ігнорувати своїх службовців; дивитися на кризу широко;
- заздалегідь думати про позиціонування організації після подолання кризи (потрібно зосереджувати увагу на повідомленнях про ті кроки, які почне організація для подолання кризи);

- здійснювати постійний моніторинг і оцінку протікання кризи.

*Головна умова успішної антикризової комунікації* – заздалегідь розроблена стратегія, при розробці якої важливим є: бачення; реальний стан справ на момент початку кризи; ресурси для внутрішніх комунікацій (команда, активна частина організації/громади); ресурси для зовнішніх комунікацій (союзники, партнери, вся команда/громада); призначення стратегії; фундамент стратегії; цілі комунікацій; ключові показники ефективності та методи оцінки комунікацій.

**Комунікаційні стратегії громад: мета, завдання, інструменти, методологія розробки та прийняття**

*Комунікаційна стратегія громади* – це організована, планова, націлена на підтримку довгострокових стратегічних цілей розвитку територіальної громади діяльність в інформаційно-комунікаційному просторі, яка має бути задокументованою у вигляді плану дій.

Мета комунікаційної стратегії - підвищити ефективність комунікацій в громаді задля реалізації Стратегії розвитку громади.

Призначення комунікаційних стратегій – планування дій органу місцевого самоврядування в інформаційному просторі з метою донесення до цільових аудиторій – як територіальної громади, так і інших визначених груп осіб (загальнодержавного та навіть міжнародного рівня) – повідомлень про місію та стратегічні цілі.

Головною метою такої комунікаційної стратегії є розширення прав та можливостей місцевих громад шляхом посилення комунікативних зв'язків між громадою та місцевою владою.

Стратегічною метою комунікацій є встановлення довіри між органом місцевого самоврядування і його цільовими аудиторіями (стейкхолдерами), які є важливими та здатними впливати на його діяльність. В основу комунікаційних стратегій закладаються кінцева мета, прогнозоване бажане, уявлення про результат, який має бути досягнутий

спільними зусиллями.

Комунікаційна стратегія включає: цілі і завдання, стратегії, аналіз ситуації, інструменти. В побудові комунікаційних стратегій важливу роль відіграють чотири ключові питання: на кого ми хочемо здійснити вплив; що саме хочемо змінити; наскільки сильно слід вплинути, щоб був результат; коли потрібен цей результат?

Основні завдання комунікаційної стратегії - налагодження скоординованих комунікацій, забезпечення обізнаності та участі громадян у процесі розробки та прийняття рішень, а також забезпечення повного та об'єктивного висвітлення діяльності органу місцевого самоврядування.

Розробка і реалізація комунікаційних стратегій має не тільки забезпечуватися фахівцями з комунікацій, а й бути під безпосереднім контролем керівника органу місцевого самоврядування.

Процес розробки комунікаційних стратегій має складатися здебільшого з п'яти етапів: аналіз (ситуації, аудиторії та комунікації); стратегічний дизайн (комунікаційні цілі, вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки); розробка та тестування; впровадження та моніторинг; оцінка та планування подальших дій.

Приклад розробки комунікаційної стратегії:

1. *Провести діагностику* – проаналізувати теперішню ситуацію, визначити ступінь розуміння (сприйняття або несприйняття, згода громади з основними напрямками і чому саме вони обрані) та реалізації Стратегії розвитку громади, визначити або поміняти аудиторії, наявні канали та/або інструменти інформування та залучення ключових аудиторій, систематизувати наявні засоби, процеси, ресурси тощо.

2. *Домовитися про спільне бачення* – погодити, як саме комунікація (відповідні повідомлення) сприятиме досягненню цілей розвитку громади (згідно зі Стратегією розвитку громади); визначити спільні цілі, аудиторії, канали та/або інструменти інформування та залучення, необхідні результати, способи їх оцінки, відповідальних осіб, потреби та проблеми, що стосуються інформування, просування, переконання та залучення з метою успішної реалізації Стратегії розвитку громади, а саме, спільно сформувані Комунікаційну стратегію з метою реалізації Стратегії розвитку громади.

3. *Визначити головне, сфокусувати зусилля* – в умовах обмежених ресурсів пріоритетувати цілі та напрями реалізації Комунікаційної стратегії з метою реалізації Стратегії розвитку громади.

4. *Організувати роботу* – спланувати ресурси та процеси для досягнення стратегічних цілей, поставлених у Стратегії розвитку громади. Спільно погодити шаблони для реалізації погоджених повідомлень з метою реалізації Стратегії розвитку громади.

5. *Узгодити критерії успіху* – встановити реалістичні очікування та запровадити критерії оцінки результатів, погоджених командою.

6. *Сформувані команду реалізації* Комунікаційної стратегії з метою втілення Стратегії розвитку громади, а саме, чіткий перелік осіб, які будуть відповідальними за кожне направлення комунікації Стратегії розвитку громади.

Комунікаційна стратегія є чітким та впорядкованим комплексом дій, котрі необхідно виконувати органу місцевого самоврядування для підтримки власного стабільного розвитку і виконання поставлених цілей.

Щодо типології комунікативних стратегій, то у сучасній лінгвістиці ще не існує однозначного погляду на їхню класифікацію. Дослідники враховують різноманітні підходи до опису даного явища та пропонують наступне: 1) залежно від типу комунікативної взаємодії розрізняють кооперативні стратегії, спрямовані на узгодження цілей і стратегічних програм комунікантів, зміну моделі власної комунікативної поведінки з метою пристосування до моделі партнера комунікації, які втілюються в інформативних та інтерпретативних діалогах (полілогах) – порадах, обміні думками, розповідях, повідомленнях тощо та некооперативні/конфліктні стратегії, які характеризуються неузгодженістю цілей і стратегічних програм комунікантів, а також асиметричними відношеннями між ними, що зазвичай призводить до припинення спілкування та небажання подальшої комунікації. Вони знаходять своє вираження у конфліктах, суперечках,

претензіях, погрозах, ухиляннях від відповіді тощо; 2) під кутом зору функціонального підходу О. І. Іссерс визначає основні стратегії, найбільш значущі на певному етапі комунікативної взаємодії з урахуванням ієрархії мотивів і цілей комунікантів, які, в свою чергу, поділяються на семантичні і когнітивні, та допоміжні, що сприяють ефективній організації діалогової взаємодії, оптимальному впливу на адресата. Вони містять такі стратегії, як діалогові (використовуються для моніторингу теми, ініціативи, ступеню розуміння в процесі спілкування), риторичні (прийоми ораторського мистецтва і риторичні техніки ефективного впливу на адресата) та прагматичні (враховують важливість компонентів комунікативної ситуації: автор, адресат, канал зв'язку, комунікативний контекст, вибір оптимального з позиції адресанта мовленнєвого акту). 3) із урахуванням екстралінгвістичних факторів впливу на комунікацію (етнічного, соціального, гендерного, вікового, особистісного, часового) А. Д. Белова систематизує комунікативні стратегії у вигляді набору опозицій: універсальні – етнічно-специфічні, загальноживані – індивідуальні, загальноживані – статусно-зумовлені, загальноживані – вікові, унісекс – гендерномарковані, вербальні – невербальні, атемпоральні – обмежені в часі, кооперативні – конфліктні, адресантно-орієнтовані – адресатно-орієнтовані, інформативні – спонукальні. 4) зважаючи на моделі створення та розуміння дискурсу, Т. ван Дейк і В. Кінч виділяють пропозиційні стратегії, стратегії когерентності, зв'язності (когерентності), макростратегії (контекстуальні – визначають залежність від загального контексту, від існуючої ситуації, від комунікативної взаємодії, типу дискурсу і можливості свободи референції та текстові – сигнали визначеної теми, які формують гіпотезу стосовно теми визначеного фрагменту, його перевірку і корекцію). Комунікаційні стратегії будуються за певними принципами, до яких варто віднести наступні: ініціативу лідера, довіру, розуміння, діалог, всепроникність, координацію, націленість, реагування на обставини і постійність. Комунікаційна стратегія включає: цілі і завдання, стратегії, аналіз ситуації, інструменти. В побудові комунікаційних стратегій важливу роль відіграють 4 ключові питання: на кого ми хочемо повпливати? що саме хочемо змінити? наскільки сильно треба впливати, щоб був результат? коли потрібен цей результат?

Стратегія передбачає вирішення шести основних завдань: 1) покращення іміджу парламенту шляхом запровадження системних комунікацій за допомогою єдиного комунікаційного центру всередині парламенту, запровадження кодексу етики та правил брендингу Верховної Ради України; 2) підвищення обізнаності громадян щодо парламентських процесів; 3) забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку; 4) удосконалення співпраці з парламентськими та незалежними медіа і журналістами, у тому числі міжнародними засобами масової інформації; 5) посилення присутності парламенту на міжнародному рівні; 6) оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією всередині парламенту.

### **Формування та реалізація комунікаційної стратегії органу публічного управління**

Комунікаційна стратегія – це документ, який має бути розробленим після ухвалення відповідної стратегії чи програми соціально-економічного розвитку окремої галузі чи території.

Комунікаційна стратегія - комплекс дій спрямованих на розвиток органу публічного управління шляхом реалізації поставлених цілей за рахунок обміну інформацією із зовнішнім і внутрішнім середовищем.

У побудові комунікаційних стратегій важливу роль відіграють чотири ключові питання: на кого ми хочемо здійснити вплив; що саме хочемо змінити; наскільки сильно слід вплинути, щоб був результат; коли потрібен цей результат?

Основні завдання комунікаційної стратегії спрямовані на налагодження скоординованих комунікацій, забезпечення обізнаності та участі громадян у процесі розробки та прийняття рішень, а також забезпечення повного та об'єктивного висвітлення діяльності органу публічного управління.

Розробка і реалізація комунікаційної стратегії дасть змогу органу публічного управління:

- забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики;
- сприяти впровадженню практик та поведінки представників цільових аудиторій, які є пріоритетними для органу публічного управління;
- забезпечити ефективну комунікацію з усіма стейкхолдерами, у тому числі і пріоритетними цільовими аудиторіями;
- використати для ефективної комунікації весь наявний потенціал органу публічного управління та його партнерів;
- якнайширше використати в комунікаційній роботі методи двосторонньої комунікації, а також пришвидшити процес реформування, управління змінами та перейти від моделі «інформування» до моделі «комуніціювання», тобто ефективної взаємодії органу публічного управління з громадськістю, з чітким визначенням цільових аудиторій.

Комунікаційна стратегія є універсальним рішенням проблеми низької активності та ініціативності інститутів громадянського суспільства, а також допомагає донести до громадськості ідею щодо її провідної ролі в ієрархії управління.

Комунікаційні стратегії виконують ряд функцій, які спрямовані на підвищення якості комунікацій як всередині суб'єктів публічного управління, так і поза їх межами.

*Функції комунікативної стратегії:*

1. *Визначення бачення організації.* Комунікаційна стратегія допомагає визначити цілі організації, котрі пов'язані із комунікаційною взаємодією з зовнішнім середовищем.

2. *Проведення діагностики та аналізу.* Комунікаційна стратегія дозволяє систематизувати, впорядкувати та проаналізувати роботу комунікаційних підрозділів організації, котрі виконують свою діяльність для досягнення цілей організації.

3. *Планування використання ресурсів організації.* Завдяки комунікаційній стратегії можна буде реалізувати стратегічні цілі організації із максимальним економічним та продуктивним ефектом.

4. *Вплив на громадськість.* Комунікаційна стратегія дозволяє активно впливати на громадськість для того, щоб правильно побудувати взаємодію із конкретною організацією.

5. *Підвищення ефективності роботи організації.* Комунікаційна стратегія позитивно впливає на досягнення загальної результативності організації за окремими показниками.

Розробка і реалізація комунікаційних стратегій має не тільки забезпечуватися фахівцями з комунікацій, а й бути під безпосереднім контролем керівника органу публічного управління.

Процес розробки комунікаційних стратегій має складатися з п'яти етапів: аналіз (ситуації, аудиторії та комунікації); стратегічний дизайн (комунікаційні цілі, вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки); розробка та тестування; впровадження та моніторинг; оцінка та планування подальших кроків.

За результатами стратегії має бути сформовано комунікаційну матрицю за такими параметрами: цільова аудиторія; стратегічне завдання та очікувана зміна поведінки; ключові повідомлення (меседжі); інформаційний продукт / матеріали для обґрунтування; інформаційні приводи; канали комунікації; оцінка / зворотний зв'язок.

Ключові результати комунікаційної стратегії: потужна команда і залучення, довіра, видимі зміни, вихід на новий рівень, успіх.

### **Комунікаційні стратегії у сфері запобігання та протидії корупції, європейської інтеграції, гендерної рівності**

Ефективні комунікації у сфері запобігання та протидії корупції та донесення перевіреної інформації до суспільства можуть сприяти позитивним змінам у довгостроковій перспективі, а саме у сприйнятті корупції та у моделях поведінки у ситуаціях, коли громадянин стикається з проявами корупції.

Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р.

*Метою реалізації Стратегії* є створення та розбудова системи комплексних, послідовних та скоординованих антикорупційних комунікацій, в якій антикорупційна реформа є ефективним інструментом запобігання та протидії корупції на державному, інституційному та побутовому рівні, а в суспільстві формується довіра до антикорупційних ініціатив Уряду та зменшується толерантність до будь-яких проявів корупції.

*Основними стратегічними цілями* розвитку сфери антикорупційних комунікацій є:

- формування довіри до державної антикорупційної політики та надання загальної підтримки у реалізації антикорупційної реформи;
- координованість дій державних органів та інших учасників антикорупційних комунікацій під час об'єктивного інформування суспільства щодо проведення антикорупційної реформи;
- формування «нульової толерантності» до корупції в суспільстві шляхом застосування масових антикорупційних комунікацій з широким колом громадян, а також ефективних комунікацій державних органів.

*Ключові принципи* та підходи до реалізації Стратегії: стратегічність, комплексність, зв'язок з антикорупційною реформою, послідовність, інклюзивність, активність, відкритість, чесність/неупередженість, доступність, збалансованість, вимірюваність.

*Очікувані результати:*

- суттєво підвищити ефективність та результативність урядових комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції за рахунок координації ініціатив та узгодженості повідомлень;
- забезпечити належний рівень довіри серед громадян України, бізнесу та міжнародних партнерів до державної антикорупційної політики в цілому та діяльності окремих державних органів, зокрема тих, що спеціалізуються на запобіганні та протидії корупції;
- підвищити рівень поінформованості суспільства щодо явища корупції, персональної відповідальності, шляхів уникнення та викриття корупційних дій та, відповідно, зменшити толерантність до будь-яких проявів корупції;
- позиціонувати Україну як країну, що докладає реальних зусиль у подоланні корупції та досягає прогресу в антикорупційній реформі;
- досягти необхідного рівня медійної ефективності, який передбачає, що близько 25 відсотків загального обсягу інформації державних органів стосується антикорупційних комунікацій.

Невід'ємним елементом становлення України як держави, що дотримується демократичних принципів і поважає права людини та основоположні свободи, є забезпечення гендерної рівності в усіх сферах суспільного життя.

Концепцію комунікації у сфері гендерної рівності схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1128-р.

Метою Концепції є покращення розуміння в суспільстві суті та завдань державної гендерної політики та сприйняття її як невід'ємної складової демократичної та правової держави. Реалізація Концепції розрахована на період до 2025 року.

*Очікувані результати:* реалізація Концепції створить сприятливі умови для покращення сприйняття питання гендерної рівності в суспільстві, розуміння та підтримки основних принципів рівності, популяризації серед різних цільових аудиторій нетерпимості до усіх форм дискримінації, подолання усталених стереотипів стосовно гендерних ролей, а також укорінення у суспільстві стандартів рівності прав жінок і чоловіків.

Крім того, Концепція сприятиме сталому розвитку і прогресу українського суспільства в цілому, а також виконанню програми реформ на досягнення стратегічної мети членства в Європейському Союзі та Північноатлантичному Альянсі.

Стратегію комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки Уряд схвалив у 2017 році (Розпорядження КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 779-р.).

*Основною метою Стратегії* є утвердження в українському суспільстві свідомої підтримки членства України в Європейському Союзі, інтеграції в європейський економічний,

культурний та політичний простір та здійснення процесу внутрішніх реформ і перетворень у бік більш вільного, справедливого, демократичного, успішного і прозорого суспільства.

Стратегія визначає комунікаційні цілі та цільову аудиторію. Передбачається, що реалізація Стратегії здійснюватиметься спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу за рахунок і в межах бюджетних призначень, передбачених центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам на відповідний рік, та інших джерел, не заборонених законодавством. Для реалізації Стратегії також можуть залучатися фінансові можливості вітчизняних і міжнародних бізнесових організацій, фондів, неурядових організацій тощо.

*Досягнення цілей Стратегії передбачає:*

- проведення органами державної влади регулярних брифінгів, прес-конференцій для представників ЗМІ та громадських організацій на теми поступу в процесі європейської інтеграції України;
- публікацію урядових звітів про успіхи та актуальні проблеми у проведенні проєвропейських реформ;
- підготовку і публікацію інформаційних матеріалів та підготовку і проведення інформаційних кампаній для підвищення рівня поінформованості широких верств населення про європейські цінності та стандарти щодо верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, забезпечення гендерної рівності та подолання дискримінації в усіх її формах та проявах;
- проведення за участю громадських організацій і бізнесових кіл публічних заходів для всіх цільових груп на тему європейської інтеграції;
- проведення аудиту співпраці регіонів з ЄС, державами — членами ЄС та висвітлення результатів такої діяльності.

*Очікуваним результатом* реалізації Стратегії є забезпечення свідомої підтримки широкими верствами населення України процесів європейської інтеграції як здійснення перетворень у державі, які орієнтовані на досягнення політичної стабільності, розвитку демократії, дотримання верховенства права, поваги до прав людини та основоположних свобод, гендерної рівності і недискримінації та впровадження в Україні соціальних стандартів держав — членів ЄС, а також підвищення рівня підтримки суспільством стратегічної мети України — вступу до ЄС.

#### **Комунікації в соціальних мережах**

Соціальна мережа - це інструмент, головним призначенням якого є комунікація; це сервіс для підтримки соціальних зв'язків в мережі Інтернет. Важливим елементом соцмережі є контент (зміст, інформація), створений користувачами.

Соціальні мережі призначені для побудови, організації, підтримання та відображення соціальних взаємовідносин у віртуальному просторі. Мережева комунікація створює нову, суб'єктивно-орієнтовану реальність, яка відображає мозаїчність думок, інтересів і бажань учасників мережевого спілкування.

Особливостями соціальних мереж є широкі можливості: для оперативного обміну текстовими, фото-, відеоповідомленнями; створення персональних профілів, у яких мають зазначатися реальні дані про особу; розширення кола реальних соціальних зв'язків і взаємодій. У межах соціальних мереж можуть створюватися тематичні групи. Дані про користувачів соціальних мереж, добровільно розміщені ними самими в мережах, також можуть розглядатися як відкрите джерело аналітичної інформації про соціальні групи та окремих осіб для подальшого використання в управлінській діяльності.

Веб-ресурс соціальної мережі надає можливості: активного спілкування; створення публічного або закритого профілю користувача, що містить персональні дані; організації та ведення користувачем списку інших користувачів, з якими у нього є деякі соціальні відносини; перегляду зв'язків між користувачами всередині соціальної мережі; утворення груп користувачів за інтересами; управління вмістом в рамках свого профілю; синдикації контенту; підключення різних додатків.



У публічному управлінні соціальні мережі зараз здебільшого використовуються як комунікативні канали для поширення інформації про діяльність органів влади, їх посадових осіб і формування їх позитивного іміджу, а також отримання швидкого зворотнього зв'язку.

Однак, слід пам'ятати, що поширення і використання соціальних Інтернет-мереж має певні соціальні наслідки, зокрема:

- зрощування, переплетіння реального та віртуального соціального життя;
- Інтернет-залежність (як соціально-психологічне явище та як феномен масової культури);
- поява нових видів девіантної поведінки у формі, наприклад, різних виявлень хакерства;
- «глобалізація» життєвого простору людини (створення груп, які реально включають людей, що фізично проживають та перебувають у різних країнах);
- фрагментація суспільства, створення великої кількості віртуальних груп за інтересами;
- поява нових технологій у політичному житті, сфері дозвілля тощо;
- формування кіберкультури (Інтернет-культури) як нового напрямку розвитку суспільства, безпосередньо пов'язаного з появою, розвитком і проникненням у соціальне і культурне життя досягнень інформаційних технологій.

Використовуючи комунікації в соціальних мережах у своїй діяльності слід пам'ятати, що вони носять *неофіційний характер*. Важливим є дотримання правил інформаційної культури й інформаційної гігієни.

#### **Комунікативні/ інформаційні кампанії (етапи підготовки та проведення)**

Через *механізми комунікативної взаємодії* суспільство має змогу отримати від органів влади якісно інші рішення, які б задовольняли його вимоги і очікування. Такими механізмами є *інформування, консультування, залучення громадськості* до формування публічної політики тощо.

*Інформаційна кампанія* - це комплексна система засобів впливу на певні групи населення (так звані цільові групи) за допомогою різних способів та каналів масового й індивідуального інформування та навчання з метою спонукання до прийняття нових, корисних для них самих і для суспільства моделей поведінки у визначеній сфері життя

Мета інформаційної кампанії – спонукати аудиторію до нових типів дій, або уповільнити виконання прийнятих у даному суспільстві дій. Досягнення мети інформаційної кампанії можливе лише в тому випадку, коли аудиторія зацікавлена в отриманні конкретної інформації.

*Етапи підготовки та проведення інформаційної кампанії:*

Етап I. Підготовчий (Формулювання цілі кампанії. Дослідження ситуації шляхом збору інформації (вторинні маркетингові дослідження). Оцінка наявних та необхідних ресурсів. Визначення бюджету кампанії. Вибір цільової групи (груп) та визначення їх характеристик. Збір інформації, яка необхідна, проведення первинних маркетингових досліджень цільової групи).

Етап II. Розробка стратегії й тактики (Визначення конкретних цілей та задач кампанії з урахуванням аналізу ситуації та наявних ресурсів. Аналіз оточення та розробка тактики співпраці. Визначення очікуваних результатів та показників ефективності. Розробка ідей інформаційної кампанії. Формулювання «меседжа». Розробка комунікативної стратегії. Планування заходів).

Етап III. Проведення кампанії (Виробництво тестових інформаційних матеріалів. Тестування розробленого меседжа та інформаційних матеріалів. Зворотній зв'язок. Коригування (за необхідності) меседжа /інформаційних матеріалів/ плану кампанії. Виробництво інформаційних матеріалів. Реалізація інформаційної кампанії).

Етап IV. Заключний (Проведення моніторингу й оцінки кампанії. Планування наступної діяльності).

Використання інструменту «інформаційна кампанія» дозволяє не лише поширити конкретну інформацію, а й підвищити ефективність процесу інформування завдяки: здійсненню диференційованого інформаційного впливу; урахуванню особливостей

соціальних установок та потреб окремих груп населення, що дозволяє створити якісний інформаційний продукт, який буде сприйнятим визначеною аудиторією; створенню можливості «оточити» людину інформаційними проявами кампанії за усіма можливими комунікаційними каналами та досягти таким шляхом синергетичного ефекту впливу.

## **2.5. Цифровий розвиток та електронна демократія**

**2.5.1. Сутність та інструменти електронної демократії (електронні звернення, електронні петиції, електронне голосування, електронні консультації щодо політики та законодавства).**

В Україні, яка є членом Ради Європи, розвиток демократичних процесів, застосування загально визнаної системи демократичних цінностей, зокрема щодо участі громадян та інститутів громадянського суспільства в процесах формування та реалізації державної політики, відіграє ключову роль у забезпеченні економічного та соціального прогресу в державі.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії [274].

**Електронна демократія** - форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень;

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії.

**Інструменти електронної демократії** - засоби для забезпечення формування та реалізації державної політики, розвитку самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах.

Найбільш поширеними інструментами електронної демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети). Також створені ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, у тому числі з використанням електронних платформ, наприклад "Громадянське суспільство і влада", "Розумне місто" чи "Єдина система місцевих петицій", які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі.

**Електронне звернення** - письмове звернення, надіслане з використанням Інтернету, електронних засобів зв'язку;

**Електронна петиція** - колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди;

**Електронне голосування** - голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів;

**Електронні консультації** - форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема,

---

<sup>274</sup> КМУ РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 8 листопада 2017 р. № 797-р Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень;

### **Сутність та складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування.**

Інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління є одним із важливих елементів системи управління на міжнародному, центральному і регіональному рівнях та покликане надавати належну підтримку в процесі формування й реалізації державної політики.

У цілому роль інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління полягає в тому, щоб на базі зібраних окремих відомостей отримати вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття та обґрунтування управлінських рішень. Тому, очевидно, що інформаційне та аналітичне забезпечення є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими.

Отже, інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління передбачає застосування сукупності взаємопов'язаних методів, заходів і засобів, за допомогою яких реалізуються технології процесів збирання, відбору, передавання, перетворення, зберігання та видачі (відображення) інформації щодо поточного стану, прогнозів та цілей розвитку різних сфер для здійснення ефективного публічного управління ними та підвищення рівня добробуту населення.

Функція інформаційно-аналітичного забезпечення перерізається з будь-якою з основних функцій публічного управління, а в з огляду на те, що публічне управління як система, по-перше, структуроване за органами влади, а по-друге, існує в суспільному просторі, тобто об'єктивно передбачає обмін інформацією всередині власної структури та із зовнішнім середовищем, то інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації публічного управління мають в собі дві невід'ємних складових: 1) обмін інформацією за напрямками «орган влади-орган влади» і «орган влади – зовнішнє середовище в ході моніторингу, статистичних спостережень, обліку, документообігу, особистих звернень тощо; 2) обробка і зберігання інформації власне у органів влади в ході аналізу, підготовки звітності, документообігу, передачі в депозитарій. Саме ці дві складових й обумовлюють зміст інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління і обумовлюють, в свою чергу, його специфічні функції.

Серед інструментів інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком також є, зокрема: ресурсний центр, цифрові архіви (електронні репозитарії), інтернет-платформи, нетворкінг (мережування), сервіси інформаційної взаємодії, аналіз вигід і витрат, SWOT-аналіз, аналіз просторової стійкості й інші види аналізу, різні методи візуалізації інформації, контролінг, реінжиніринг та редизайн публічних послуг тощо.

### **Організаційні технології підтримки публічного управління**

Організаційні технології підтримки публічного управління досить складні. Зазвичай тут виділяють корпоративні, кадрові, телекомунікаційні та інші технології. Вони надають дієвість інформаційним технологіям, мають матеріальний характер і сприяють тому, що публічне управління завжди розглядається як одна з важливих складових суспільного розвитку.

Організаційні технології розвитку е-урядування та е-демократії - технології залучення інститутів громадянського суспільства та активних громадян до процесів реалізації електронного урядування та електронної демократії.

Синергетичний потенціал соціальних, мобільних, хмарних технологій, технологій аналізу даних, Інтернету речей окремо та в сукупності здатні привести до трансформаційних змін у державному управлінні та зробити державний сектор ефективним, реактивним, ціннісним. Є наявні позитивні приклади використання цифрових технологій, наприклад, у сфері державних закупівель та реєстрації майнових прав з використанням технології блокчейн.

### **2.5.2. Державна політика щодо цифрового розвитку. Мета, основні цілі та завдання цифрового розвитку та електронної демократії в Україні.**

Стратегічні цілі та завдання державної політики щодо цифрового розвитку зафіксовані у різних концепціях що стосуються даного напрямку, зокрема Концепція з розвитку електронного урядування, Концепція з розвитку електронної демократії, Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та інші.

Сценарій цифрового розвитку передбачає:

- усунення законодавчих, інституційних, фіскальних та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки;
- впровадження стимулів та мотивацій для заохочення бізнесу та індустрій економіки в цілому до цифровізації;
- створення попиту та формування потреб серед громадян до цифровізації, насамперед через впровадження державою масштабних проектів цифрових трансформацій, зокрема на базі сучасних моделей державно-приватного партнерства;
- створення та розвиток цифрових інфраструктур як основи використання переваг цифрового світу у повсякденному житті та платформи для досягнення ефективності економіки взагалі;
- розвиток та поглиблення цифрових компетенцій громадян для забезпечення їх готовності до використання цифрових можливостей, а також подолання супутніх ризиків;
- розвиток цифрового підприємництва, створення відповідних (у тому числі аналогових) інфраструктур для підтримки та розвитку інноваційної діяльності, впровадження механізмів фондування, стимулювання та підтримки.

Основними цілями цифрового розвитку є:

1. прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;
2. трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні;
3. технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;
4. доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу;
5. реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

Метою Концепції розвитку електронної демократії в Україні є формування політичних, організаційних, технологічних та ідеологічних умов розвитку електронної демократії в Україні, що характеризується зростанням широкого долучення громадян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень; узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами.

Формування та впровадження електронної демократії повинні забезпечувати не тільки органи державної влади, але і громадяни, інститути громадянського суспільства, політики та політичні інституції, засоби масової інформації та бізнес-спільнота.

Розвиваючи електронну демократію виконуються такі завдання:

- запровадження мережевих сервісів у сфері електронної демократії;
- створення умов для належного ресурсного забезпечення електронної демократії;
- впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронних плебісцитів;
- забезпечення інституціоналізації інструментів електронної демократії;
- широке залучення фізичних та юридичних осіб до розвитку та використання електронної демократії;
- забезпечення відкритості використання публічних коштів;
- забезпечення розвитку відкритих даних;
- популяризація електронної демократії, формування знань і навичок користування її інструментами;
- забезпечення подальшого впровадження та доступності інструментів електронної

демократії;

- проведення дослідження стану розвитку електронної демократії в Україні;
- забезпечення координації та здійснення контролю за розвитком електронної демократії в Україні.

За результатами реалізації етапу передбачається забезпечення базових елементів електронної демократії в усіх сферах суспільного життя.

У Концепції розвитку цифрових компетентностей до 2025 року (РОЗПОРЯДЖЕННЯ КМУ від 3 березня 2021 р. № 167-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text> ) зафіксовані концептуальні засади формування державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей громадян, що буде забезпечувати розвиток усіх сфер суспільного життя відповідно до сучасних вимог, процесів глобальної цифровізації економіки, сфер життєдіяльності суспільства, які відбуваються у більшості країн світу.

Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації (РОЗПОРЯДЖЕННЯ КМУ від 17 листопада 2021 р. № 1467-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> ) Метою цієї Стратегії є побудова сучасної та ефективної системи управління інформаційними технологіями для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами.

#### **Законодавче забезпечення розвитку електронного урядування:**

Закони України «Про національну програму інформатизації», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про основні засади інформаційного суспільства», «Про захист інформації в інформаційних та телекомунікаційних системах», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про звернення громадян», «Про відкритість використання публічних коштів», «Про інформацію», «Про адміністративні послуги», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»;

Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій»;

Концепція розвитку електронного урядування в Україні»;

постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»; від 8.09.2016 №606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»; від 17.01.2018 № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» іншими нормативними документами тощо.

#### **Нормативно-правові засади надання електронних адміністративних послуг.**

Всесвітній розвиток інформаційних технологій, їх широке застосування у всіх сферах життя вимагають перетворення державних процесів відповідно до сучасних умов, зокрема надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі.

Головна мета переведення адміністративних послуг в електронний формат – зробити публічне управління більш ефективним. Адже переведення будь-якої адміністративної послуги в онлайн-формат вимагає її оптимізації, перегляду процесів взаємодії між органами влади, налагодження електронної взаємодії державних реєстрів тощо.

На сьогодні до сфери публічних послуг віднесені послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Електронна послуга – адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Втілення реформи покращить якість надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог, підвищить ефективність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зменшить ризик корупції під час надання адміністративних послуг та покращить інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність держави.

Перелік законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють зазначене питання:

- Закон України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 року № 5203-VI;
- Закон України “Про електронні довірчі послуги” від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII;
- Указ Президента України від 29 липня 2019 року №558/2019 “Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг”;
- постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 13 “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг”;
- постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 676 “Про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL)”;
- постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 681 “Про оптимізацію надання адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення”;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України” (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р);
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р “Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні”;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 року № 394-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки”;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні”;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 року № 617-р “Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні”;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 37-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки”.

Державні реєстри та портали надання адміністративних та інших публічних послуг, у т. ч. в електронній формі:

- Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- Розділ “Електронні послуги” на Урядовому порталі;
- Реєстр адміністративних послуг на веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Електронні адміністративні сервіси Державної служби з геодезії, картографії та кадастру України;
- Електронні адміністративні послуги Державної архітектурно-будівельної інспекції України;
- Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції України;
- Електронні сервіси Державної фіскальної служби України;
- Портал електронних послуг Пенсійного фонду України.

**Розвиток цифрової економіки та суспільства (основні цілі та напрями цифрового розвитку, принципи цифровізації).**

Розвиток цифрової економіки України полягає у створенні ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формуванні потреб щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед українських секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу

та суспільства для їх ефективності, конкурентоздатності та національного розвитку, зростання обсягів виробництва високотехнологічної продукції та благополуччя населення.

**Цифровізація** - насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливує інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір.

Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку.

Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності.

Головною метою Концепції є реалізація прискореного сценарію цифрового розвитку, як найбільш релевантного для України з точки зору викликів, потреб та можливостей.

Прискорений сценарій цифрового розвитку передбачає:

- усунення законодавчих, інституційних, фіскальних та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки;
- впровадження стимулів та мотивацій для заохочення бізнесу та індустрій економіки в цілому до цифровізації;
- створення попиту та формування потреб серед громадян до цифровізації, насамперед через впровадження державою масштабних проєктів цифрових трансформацій, зокрема на базі сучасних моделей державно-приватного партнерства;
- створення та розвиток цифрових інфраструктур як основи використання переваг цифрового світу у повсякденному житті та платформи для досягнення ефективності економіки взагалі;
- розвиток та поглиблення цифрових компетенцій громадян для забезпечення їх готовності до використання цифрових можливостей, а також подолання супутніх ризиків;
- розвиток цифрового підприємництва, створення відповідних (у тому числі аналогових) інфраструктур для підтримки та розвитку інноваційної діяльності, впровадження механізмів фондування, стимулювання та підтримки.

Основними цілями цифрового розвитку є:

1. прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;
2. трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні;
3. технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;
4. доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу;
5. реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

### **Принципи цифровізації**

Цифровізація потребує нових форм партнерства і співробітництва різних сфер економіки та суспільства. Так, сформульовано основні принципи цифровізації. Дотримання цих принципів є визначальним для створення, реалізації та користування перевагами, що надають цифрові технології.

Принцип 1. Цифровізація повинна забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

Створення цифрових інфраструктур - основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань. Ще у 2011 році вільний доступ до Інтернету визнано ООН фундаментальним правом людини - цифровим правом.

Принцип 2. Цифровізація повинна бути спрямована на створення переваг у різноманітних сферах повсякденного життя. Цей принцип передбачає підвищення якості

надання послуг з охорони здоров'я та отримання освіти, створення нових робочих місць, розвитку підприємництва, сільського господарства, транспорту, захисту навколишнього природного середовища і керування природними ресурсами, підвищення культури, сприяння подоланню бідності, запобігання катастрофам, гарантування громадської безпеки тощо.

Принцип 3. Цифровізація здійснюється через механізм економічного зростання шляхом підвищення ефективності, продуктивності та конкурентоздатності від використання цифрових технологій. Цей принцип передбачає досягнення цифрової трансформації галузей економіки, сфер діяльності, набуття ними нових конкурентних якостей та властивостей. Всеохоплююча цифровізація має на меті комплексне та глибоке перетворення існуючих аналогових економічних, соціальних систем та сфер у нову цінність та якість для їх ефективності, розвитку, зручності використання тощо.

Цифровізація створює нові можливості для інвестиційної діяльності, нові робочі місця, надає поштовх для розвитку вітчизняної ІТ-індустрії.

Принцип 4. Цифровізація повинна сприяти розвитку інформаційного суспільства та засобів масової інформації.

Створення контенту, насамперед українського, відповідно до національних або регіональних потреб сприяє соціальному, культурному та економічному розвитку, а також зміцненню інформаційного суспільства та демократії у цілому.

Принцип 5. Цифровізація повинна орієнтуватися на міжнародне, європейське та регіональне співробітництво з метою інтеграції України до ЄС, виходу на європейський і світовий ринок.

Інтеграція України до європейських і глобальних систем та інфраструктур є, зокрема, результатом свідомого та повноцінного впровадження інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

Принцип 6. Стандартизація є основою цифровізації, одним з головних чинників її успішної реалізації.

Побудова лише на українських стандартах цифрових систем, платформ та інфраструктур, які мають бути використані громадянами, бізнесом та державою для участі, конкуренції та успіху у глобальній економіці та на відкритих ринках, неприпустима. Винятком можуть бути відповідні програми у сфері оборони та безпеки, у яких застосування інших стандартів (національних, міждержавних) є аргументованим.

Принцип 7. Цифровізація повинна супроводжуватися підвищенням рівня довіри і безпеки.

Інформаційна безпека, кібербезпека, захист персональних даних, недоторканність особистого життя та прав користувачів цифрових технологій, зміцнення та захист довіри у кіберпросторі є, зокрема, передумовами одночасного цифрового розвитку та відповідного попередження, усунення та управління супутніми ризиками.

Принцип 8. Цифровізація як об'єкт фокусного та комплексного державного управління.

Основними завданнями держави на шляху до цифровізації країни є корегування вад ринкових механізмів, подолання інституційних та законодавчих бар'єрів, започаткування проектів цифрових трансформацій національного рівня та залучення відповідних інвестицій, стимулювання розвитку цифрових інфраструктур, формування потреб у використанні цифрових технологій громадянами та розвитку відповідних цифрових компетенцій, створення відповідних стимулів та мотивацій для підтримки цифрового підприємництва та цифрової економіки.

#### **Напрями цифрового розвитку**

1. Подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур
2. Розвиток цифрових компетенцій
3. Впровадження концепції цифрових робочих місць
4. Цифровізація реального сектору економіки
5. Реалізація проектів цифрових трансформацій
6. Громадська безпека
7. Освіта



8. Сфера охорони здоров'я
9. Туризм
10. Електронна демократія
11. Екологія та охорона навколишнього середовища
12. Життєдіяльність міст (Концепція смарт-сіті є моделлю міста з використанням цифрових технологій для розв'язання поточних проблем міста, його сталого розвитку та комфортного життя громадян.)
13. Безготівкові розрахунки
14. Гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами
15. Державне управління

Детально по кожному напрямку у Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n13>

### **Цифрові стратегії та інтеграція до єдиного цифрового ринку ЄС.**

Напрямок 1. Інтероперабельність (Interoperability) та електронні сервіси (eServices).

Даний напрям передбачає долучення України до Програми ЄС Interoperability Solutions for European Public Administrations 2, проєктів e-CODEX, e-Invoicing, а також ініціативи Single Digital Gateway.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” передбачено запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів відповідно до вимог ЄС.

Долучення до програми ЄС Interoperability Solutions for European Public Administrations 2, e-CODEX та e-Invoicing дасть змогу забезпечити розвиток інтероперабельності та електронних послуг в Україні відповідно до вимог ЄС (формати, стандарти, регламенти, технічні рішення), а також сприяти євроінтеграції України до ЄС.

Напрямок 2. Електронна ідентифікація (eID)

Даний напрям передбачає імплементацію в Україні норм регламенту ЄС eIDAS (від 23 липня 2014 р. № 910/2014), зокрема запровадження транскордонної електронної ідентифікації, автентифікації та долучення до проєктів ЄС.

Розвиток зручної, безпечної та доступної електронної ідентифікації є головною передумовою для запровадження електронних послуг, електронної комерції та електронної взаємодії учасників економічних взаємовідносин.

Прийняття Закону України “Про електронні довірчі послуги” сприяє побудові цифрової інфраструктури довіри, що є важливим елементом цифрової економіки.

Вироблення стандартів, форматів, ідентифікаторів тощо для запровадження інтероперабельних засобів електронної ідентифікації, зокрема у сфері електронної медицини, електронних публічних послуг, електронного банкінгу, сприятиме розвитку національної та транскордонної електронної комерції, підвищенню мобільності громадян та їх взаємодії в бізнес-середовищі.

Напрямок 3. Відкриті дані

Розвиток відкритих державних даних в Україні забезпечить підвищення відкритості, прозорості та ефективності роботи державних органів та є шляхом до розвитку нової для України цифрової індустрії - індустрії відкритих даних.

Інтеграція державного веб-порталу відкритих даних України data.gov.ua до центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu та data.europa.eu є головним завданням цього напрямку.

Центральний європейський портал відкритих даних є точкою входу до відкритих даних установ та організацій Європейської Комісії, а також держав - членів ЄС. Він установлює єдині вимоги до політики розвитку відкритих даних та вимоги до їх стандартів.

**Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві.**

**Цифровою компетентністю** є динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та

цифрових технологій, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність із використанням таких технологій.

Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві здійснюється шляхом:

1. здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів, спрямованих на підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей;

2. забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців в системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності;

3. створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти “Дія. Цифрова освіта”;

4. розроблення заходів щодо впровадження цифрових засобів доведення інформації (телебачення, соціальні мережі, трансляція в Інтернеті тощо).

Визначення системи та опису складових цифрової компетентності (рамки цифрової компетентності) здійснюється шляхом:

- розроблення та затвердження опису цифрової компетентності, який визначає ключові поняття, структуру цифрової компетентності за сферами, обсяг знань, умінь і практичних навичок громадян, рівні володіння цифровою компетентністю та може використовуватися з метою визнання, планування, формування, розвитку та вдосконалення цифрової компетентності громадян і працівників основних професійних груп різних сфер економічної діяльності (рамка цифрової компетентності);

- запровадження вимог до рівнів володіння професійними цифровими компетентностями при наймі персоналу, під час виконання професійних та службових обов’язків, проведення сертифікації, атестації тощо;

- розроблення рамок професійних цифрових компетентностей для основних професійних груп за сферами економічної діяльності та методичних рекомендацій щодо їх застосування.

Опис рамки цифрової компетентності для громадян України [https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news\\_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsifrovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf](https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsifrovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf)

### **Формування стратегії впровадження інструментів електронної демократії.**

Цифрові технології відкривають нові можливості для залучення громадян до участі в суспільних та політичних процесах.

Традиційні (оф-лайн) демократичні процеси можуть бути переведені до цифрового формату. В Україні електронна демократія перебуває на початковому етапі розвитку і тісно пов’язана із суспільно-політичними явищами.

Головними складовими розвитку електронної демократії є е-парламент, е-голосування, е-правосуддя, е-медіація (досудове вирішення спорів), е-референдуми, е-консультації, е-петиції, е-політичні кампанії, е-опитування.

Одним з найбільш перспективних в умовах України напрямів розвитку є електронне голосування виборців. Це найпростіша форма електронної демократії, однак її реалізація містить велику кількість політичних та організаційних викликів. Водночас саме ця форма поступово впроваджується в різних країнах світу. Оснащення процесу голосування громадян електронними засобами є питанням оптимізації виборчих технологій в Україні. Електронне голосування та вибори за відповідних умов можуть бути більш чесними, прозорими та ефективними, ніж традиційні.

Голосування через Інтернет полегшує доступ до процедури волевиявлення для значно більшої кількості громадян, підвищує загальну оперативність отримання результатів голосування, дає можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно.

Можливість електронного голосування в Україні дозволить залучити до виборчого процесу набагато більшу кількість громадян, особливо молодь, що покращить репрезентативність та якість виборів.

Забезпечення впровадження та доступності інструментів електронної демократії здійснюється шляхом:

1. проведення дослідження стану розвитку електронної демократії в Україні та доступності інформаційно-комунікаційних технологій для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору);

2. створення інтерактивної карти візуалізації сучасного стану розвитку сфери електронної демократії в Україні (центральної, регіональної, місцевої рівень).

До популяризації розвитку електронної демократії повинні залучатися засоби масової інформації, громадські об'єднання.

### **Технології електронного урядування**

Впровадження ініціатив щодо цифровізації державних установ повинно відбуватися з урахуванням таких технологічних концепцій:

цифрове робоче місце державного службовця - концепція гнучкості в методах виконання посадових обов'язків державними службовцями, яка стимулює їх спільну роботу та взаємодію, підтримує децентралізовані та мобільні робочі середовища, передбачає вибір технологій для роботи. Перевагами цифрових робочих місць є зменшення витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження;

багатоканальне інформування та залучення громадян - концепція цілісного багатоканального підходу. Завдяки цифровим технологіям макрорівень "громадяни" перетворюється на мікрорівень "конкретний громадянин", а діяльність "інформування" - у діяльність "залучення". Управління інформацією та зворотним зв'язком, що передбачає багатоканальне інформування та залучення, надзвичайно важливе саме під час проведення реформ для комунікації, роз'яснень, швидкої адаптації громадян до нових умов;

відкриті дані - концепція, згідно з якою певні дані повинні бути доступними для використання та розповсюдження будь-якою особою за умови дотримання правил атрибуції та/або подібної ліцензії (share-alike). Серед відкритих даних окрема увага приділяється відкритим державним даним як інструменту оцінки та контролю роботи органів державної влади. Відкриті дані публікуються як у вигляді неопрацьованих ("похідних") даних, так і у вигляді структурованих даних з визначеними налаштуваннями. Відкриті дані доступні через відкриті програмні інтерфейси, однак до них не застосовуються обмеження, зумовлені торговими марками або авторськими правами;

Інтернет речей - концепція впровадження державними установами залежно від сфери послуг таких понять: "розумний" збір сміття на міських вулицях, "розумне" паркування автомобілей, "розумний" транспорт, дистанційний моніторинг пацієнтів похилого віку, моніторинг екології тощо. Підключення відповідних датчиків та сенсорів потребує наявності енергоефективної, радіо- та телекомунікаційно-обчислювальної інфраструктури;

цифрові державні платформи - концепція утворення державних органів, орієнтованих на одночасне поліпшення якості послуг, оптимізацію кількості державних службовців та зменшення витрат. "Цифрові" платформи дозволяють вирішувати завдання, підвищувати ефективність, зменшуючи вартість діяльності та час виконання. Державні органи використовують "цифрові" платформи для спрощення та оптимізації внутрішніх процесів, поліпшення взаємодії з громадянами та зменшення витрат;

блокчейн - концепція, що може трансформувати державне управління в таких сферах, як реєстрація майнових прав, правосуддя, ідентифікація особи. Як технологія довіри, блокчейн у державному секторі використовується для електронних референдумів, петицій, голосування та інших сервісів електронного урядування. Блокчейн забезпечує високоєфективні механізми захисту цілісності та доступності інформації та дозволяє створювати повністю децентралізовані системи.

### **2.5.3. Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців.**

#### **Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців.**

Інформаційні технології призвели до глобальних змін у нашому житті – зникають професії, людей замінюють роботи зі штучним інтелектом, потік інформації збільшується кожного дня. Для того щоб вижити в цьому швидкоплинному світі, потрібно чітко розуміти, як працюють сучасні технології, яким чином публічним службовцям швидко адаптуватись і

швидко вчитись і як вони зможуть ефективно використовувати ці технології в професійному та повсякденному житті. Уміння правильно створювати та обробляти повідомлення за допомогою інформаційних технологій – запорука розвитку в глобальному просторі цифрових комунікацій.

На сьогодні публічним службовцям необхідно розвивати цифрові компетентності по роботі із сучасними операційними системами, веб-ресурсами та специфікою їх створення й використання у сучасному інформаційному просторі, хмарні технології, інструментарій роботи із соціальними мережами, цифровий етикет та оптимізацію процесів, як правильно захистити себе від кіберзагроз та ін.

### **Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.**

Одним із завдань електронного урядування є вдосконалення процедури надання та отримання електронних державних послуг шляхом використання ІКТ. Використання ІКТ потребує удосконалення процедури надання електронних державних послуг, що сприятиме підвищенню їх якості.

Організація взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами в процесі надання електронних державних послуг повинна базуватись на широких можливостях мережі Інтернет. Переведення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами в електронний вигляд дозволить скоротити час надання державної послуги та знизити витрати, пов'язані з особистим зверненням людини та громадянина в ці органи.

Найбільший ефект від надання послуг в електронному вигляді може бути отриманий у випадку, якщо надання цих послуг вимагає звернення до різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їхньої взаємодії між собою, за рахунок інтеграції відомчих інформаційних систем, що підтримують відповідні процеси, та автоматизації процедур інформаційного обміну між ними. Це дозволить втілити в життя принцип «єдиного вікна», за яким звернення до інших органів влади буде здійснювати той, до якого звернулись за послугою.

Надання електронних державних послуг базується на спеціально створених центрах (пунктів) надання послуг, центрів інформаційного обслуговування населення (call-центри), порталів надання електронних державних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна».

Центри надання послуг створюються для забезпечення надання цілого комплексу взаємозалежних державних послуг (прийом пропозицій, заяв, скарг, видача довідок тощо) органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Ефективним механізмом надання електронних державних послуг найбільш соціально незахищеним верстам населення є використання систем на базі смарт-технологій. Можливість реалізації на основі смарт-технологій різноманітних платіжних і неплатіжних додатків дозволяє побудувати ефективні схеми персоніфікованого розподілу та обліку використання адресної соціальної допомоги.

Зростання кількості людей та громадян, які користуються електронним цифровим підписом, дозволить застосувати нові механізми їх взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Кожна людина та громадянин отримає можливість надавати та отримувати електронні документи що мають юридичну значимість, у тому числі і при зверненні до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

### **Поняття та основні характеристики електронних послуг.**

Електронна послуга (або е-послуга) – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документу тощо) без особистого відвідування органів влади.

Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень. Таким чином, вони є зручнішими та швидшими за особисті візити та мінімізують ризики корупції.

У Законі України Про особливості надання публічних (електронних публічних)

послуг від 15.07.2021 визначено, що електронна публічна послуга - послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту).

Державна політика у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права;
- 2) рівності перед законом;
- 3) відкритості;
- 4) прозорості;
- 5) багаторазовості використання;
- 6) технологічної нейтральності і портативності даних;
- 7) орієнтованості на громадян;
- 8) інклюзивності та доступності;
- 9) безпечності та конфіденційності;
- 10) підтримки прийняття рішень;
- 11) адміністративного спрощення;
- 12) збереження інформації;
- 13) оцінювання ефективності та результативності.

Зарубіжні фахівці виділяють три основні характеристики е-послуг:

- 1) такі послуги доступні через мережу Інтернет або інші електронні мережі;
- 2) послуга використовується прямо або ж опосередковано через мережу Інтернет або інші електронні мережі;
- 3) може стягуватися плата, яку користувач сплачує надавачу послуги. Але ця характеристика не завжди присутня, особливо для е-послуг, що надаються державою.

Науковці виділяють такі ознаки електронних послуг:

- 1) надаються від імені держави публічною адміністрацією з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
- 2) неможливість отримати послугу фізичній або юридичній особі (суб'єктом звернення) без використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- 3) мають на меті максимальне покращення реалізації права/виконання обов'язку;
- 4) наявність спеціального правового регулювання порядку надання електронної послуги;
- 5) реалізація послуги не потребує особистого звернення заявника до органу публічної адміністрації з метою отримання послуги;
- 6) відсутність особистого контакту між особою та адміністратором послуги або на окремих стадіях отримання послуги, або протягом усієї процедури.

**Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування.**

У 2019 році утворено Міністерство цифрової трансформації України. Згідно Положення про дане міністерство, то Мінцифра забезпечує:

1. формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;
2. формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;
3. формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтеперабельності, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;

4. формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг;
5. формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг;
6. формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії;
7. виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг.

### **Електронний парламент в Україні та світі**

Електронний парламент є необхідною складовою електронної демократії. Сучасний парламент європейського зразка: націлений на якісні реформи; ефективний у прийнятті рішень; оперативний у своїй роботі; прозорий у взаємодії з громадянами. Електронний парламент – інструмент досягнення мети побудови сучасного парламенту європейського зразка.

Що дасть електронний парламент громадянам? Доступні та зрозумілі інтерфейси взаємодії з ВР; онлайн контроль роботи ВР та депутатів; безпосередній вплив на рішення ВР через е-петиції, е-звернення, е-обговорення; збереження природних ресурсів. Що дасть е-парламент законодавцям? Ефективність і оперативність; (розвиток електронного кабінету депутата); інформаційно-аналітичне забезпечення; якісний зворотній зв'язок від громадян; підвищення довіри виборців. Тому електронний парламент можна визначити як законодавчий орган, котрий може бути прозорішим, більш доступним та підзвітним завдяки ІКТ.

У Всесвітній доповіді з електронного парламенту 2010 року була розроблена Рамкова угода «Е-парламент 2010-2020», де виокремлені основні Стратегічні цілі з метою сприяння більшій координації і співробітництва між усіма відповідними суб'єктами - парламентами, донорами, міжнародними організаціями та організаціями громадянського суспільства». Ці цілі зосереджені на п'яти ключових областях, які стосуються політики, потреб і технологічних вимог до е-парламенту:

1. Розроблення національних і міжнародних стратегій щодо побудови справедливого й інклюзивного інформаційного суспільства;
2. Посилення зв'язку між законодавчими органами та зацікавленими сторонами;
3. Поліпшення рівності доступу до законів та законотворчого процесу в країні;
4. Впевненість, що законодавчі органи у всіх країнах можуть використовувати інструменти ІКТ в законодавчих, наглядових і представницьких функціях;
5. Розроблення більш надійної й добре скоординованої програми технічної допомоги.

Взірцевими прикладами роботи електронного парламенту є США, Великобританія, Нідерланди, Канада та Австрія. Наприклад, документообіг парламенту Шотландії здійснюється повністю у відцифрованому форматі, цікавою є можливість громадян лобювати законопроекти через спеціалізовані форуми та сайти петицій. Європарламент (EuroParlTV) та Конгрес США (HouseLive.gov) надають можливість слідкувати за усіма веб-трансляціями пленарних засідань та засідань комітетів (за окремими законодавчими винятками), брифінгами та парламентськими публічними заходами, що дозволяє громадянам стежити не лише за процесом розгляду законопроекту, а й за обґрунтуванням авторів та іншою діяльністю депутатів. Передовою є ініціатива Німеччини, Норвегії, Швеції та Естонії щодо створення майданчиків для спілкування парламентарів з громадянами. Саме в цих країнах комітети, фракції, а часто і окремі депутати, регулярно ведуть свої блоги, сайти, сторінки у соціальних мережах, через які беруть участь в обговореннях законопроектів з експертами, аналітиками та представниками громадськості.

До прикладу, Сенат Нідерландів повністю відмовився від паперових носіїв, весь документообіг здійснюється в електронному вигляді. За допомогою спеціально розроблених додатків депутат може ознайомитися з календарем та порядком денним засідань, вивчити найсвіжішу парламентську кореспонденцію, за запитом отримати необхідні документи від парламентської інформаційно-аналітичної служби. В Австрії ефективною є ініціатива E-Law

– система управління законодавчими ініціативами, що дозволяє відслідкувати рух законопроекту від подачі урядом до засвідчення його електронним підписом. У пакет законопроекту також входять усі супровідні документи: заключення профільного комітету, фінансова експертиза, аналітичні записки, рекомендації експертів тощо. Канадський парламент, у свою чергу, запровадив технологічну систему супроводу законопроектів canada.ca, що так само дозволяє відслідковувати рух законопроекту від його реєстрації, розгляду комітетом і Палатою общин до підписання та дає можливість ознайомитися з усіма супровідними документами. Також офіційний сайт Парламенту Канади дає доступ до всіх профайлів народних обранців, де можна ознайомитися з роботою депутата як на пленарних засіданнях, так і у профільному комітеті.

Насамкінець необхідно згадати про найбільші електронні бази даних чинних законів та законопроектів Європарламенту EUR-Lex та усіх країн членів N-Lex. Ці ж ресурси дозволяють відслідковувати всі процедури та етапи, що проходять закони та нормативні документи. У США такі функції виконує система інформаційного пошуку congress.gov, окрім цього вона додатково пропонує публічні платформи для обговорення законопроектів та комунікаційні можливості зв'язку з конгресменами

#### **2.5.4. Розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування.**

##### **Індекс розвитку електронного урядування.**

За світовим індексом розвитку електронного уряду ООН (E-Government Development Index), який міститься в дослідженнях E-Government Survey, в 2016 році Україна посіла 62 позицію. Рейтинг рівня розвитку країн розподіляється на основі отриманого ними загального індексу, який складається з трьох підіндексів, що характеризують стан: веб-присутності органів державної влади; телекомунікаційної інфраструктури; людського капіталу. Водночас експерти ООН відзначили прогрес України у розвитку електронної участі, згідно з яким вона посіла 32 місце. Цей показник є визначальним для подальшого моніторингу успішності реалізації даної Концепції та оцінки ефективності окремих заходів з плану дій щодо її реалізації.

Загалом аналіз розвитку електронного урядування в країнах світу здійснюється Організацією Об'єднаних Націй (ООН) з 2003 року шляхом формування комплексного показника - Індекс розвитку електронного урядування (The UN Global E-Government Development Index, EGDI).

**EGDI** - це комплексний показник, який оцінює готовність і можливості національних державних структур у використанні інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для надання громадянам державних послуг. Індекс EGDI аналізує рівень розвитку електронного урядування. Для його розрахунку проаналізовано дані незалежних опитувань міжнародного рівня, серед яких і Online Service Questionnaire (OSQ), яке аналізує рівень розвитку “присутності в онлайн” усіх 193 країн-членів ООН.

Дослідження містить дані про рівень розвитку електронного урядування в різних країнах, а також системну оцінку тенденцій у використанні ІКТ державними структурами. Всі країни, охоплені даним дослідженням, ранжуються в рейтингу на основі зваженого індексу оцінок за трьома основними складовими:

1. Індекс онлайн-сервісів
2. Індекс телекомунікаційної інфраструктури.
3. Індекс людського капіталу.

У 2012 році Україна зайняла 68-е місце у рейтингу країн за розвитком електронного урядування у світі, тоді як у 2014 році – 87-е місце, у 2016 році – 62-е місце, 2018 році – 82-е місце та 69-е місце у 2020 році. Згідно з даними дослідження [United Nations E-Government Survey 2020](#), Україна увійшла до групи країн з високим рівнем розвитку електронного урядування та стала однією із 12 країн, які перейшли до дуже високого рівня за індексом електронної участі. Вже у 2022 році ми прагнемо увійти до ТОП-20 країн рейтингу. Лідерами цього рейтингу є Естонія, Південна Корея, США, Японія та Нова Зеландія.

Дослідження аналізує рівень розвитку електронного урядування держав, шляхом розрахунку двох ключових індексів: індекс розвитку електронного урядування (EGDI) та



індекс електронної участі громадян (ЕРІ).

**Індекс електронної участі – індекс ЕРІ (e-participation index)** — індекс електронної участі громадян, який є ключовим для виміру урядування та одним із базисів сталого розвитку. Оцінюється ЕРІ шляхом аналізу рівня розвитку національних порталів електронного урядування або інших урядових платформ, що стосуються надання актуальної інформації громадянам, консультацій з громадськістю та прийняття рішень. Згідно з індексом ЕРІ, Україна посіла 46 місце у рейтингу, піднявшись на 29 позицій порівняно з 2018 роком.

### **Інформаційна безпека в електронному урядуванні.**

Поняття “інформаційна безпека” має двоїстий вимір: з одного боку, це одна зі складових національної безпеки (нарівні з політичною, економічною, військовою та іншими), з іншого – невід’ємний компонент згаданих вище складових.

Так, норма ч.І ст.17 Конституції України встановлює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу». В даному контексті інформаційна безпека розглядається на одному рівні з такими невід’ємними атрибутами державності, як суверенітет і територіальна цілісність.

Доктрина інформаційної безпеки України визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері [275].

Кабінет Міністрів 15 вересня 2021 року схвалив Стратегію інформаційної безпеки. Її метою, зокрема, є створення умов для забезпечення інформаційної безпеки України, спрямованої на захист життєво важливих інтересів громадян, суспільства й держави у протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам. Стратегія, що ще не набрала чинності, має на меті низку важливих завдань, серед яких – забезпечення захищеного інформаційного простору, ефективне функціонування системи стратегічних комунікацій та підвищення медіаграмотності населення.

У стратегії визначено 7 основних цілей, і саме вони відображають плани уряду у сфері інформаційної безпеки:

1. Забезпечення всебічного розвитку української культури та утвердження загальнонаціональної ідентичності.
2. Підвищення рівня медіакультури та медіаграмотності.
3. Забезпечення дотримання конституційних прав особи на свободу вираження та захист приватного життя, захист прав журналістів і протидія поширенню незаконного контенту.
4. Створення ефективної системи стратегічних комунікацій.
5. Інформаційна реінтеграція
6. Розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня культури діалогу.
7. Протидія дезінформації.

Результатами реалізації Стратегії мають стати:

- захищений інформаційний простір;
- ефективне функціонування системи стратегічних комунікацій;
- ефективна протидія поширенню незаконного контенту;
- інформаційна реінтеграція громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях та на прилеглих до них територіях України;
- підвищення рівня медіакультури та медіаграмотності населення;
- забезпечення захисту прав журналістів;
- формування загальнонаціональної ідентичності.

Механізм забезпечення інформаційної безпеки країни повинен ґрунтуватися на реалізації всіх державних і громадських інститутів у парадигмальних вимірах демократичних

---

<sup>275</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» Указ Президента України; Доктрина від 25.02.2017 № 47/2017 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>



ціннісних орієнтувань; на чіткому визначенні принципів і напрямків всеукраїнської і регіональної політики у сфері інформаційної безпеки та коригування взаємодії органів державної влади щодо її забезпечення; на вдосконаленні системи нормативно - правових актів, що регулюють відносини власності у сфері інформаційних ресурсів; формуванні правового забезпечення реалізації державних гарантій права на інформацію, вільне отримання, передачу та виробництва її; інформаційної недоторканності приватного життя, таємниці листування, інтелектуальної власності і т.д.

#### **2.5.5. Впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні. Формування інформаційного суспільства та програми інформатизації територіальних громад.**

**Інформатизація** - сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки<sup>276</sup>;

Кожна програма інформатизації територіальної громади спрямована на реалізацію політики впровадження інформатизації, цифровізації, цифрового розвитку, цифрових інновацій, електронного урядування, електронної демократії, створення ефективних механізмів управління з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і передбачає:

- створення електронних інформаційних ресурсів громади та її виконавчих органів;
- зміну принципів управління виконавчих органів міської ради, їх взаємодію між собою, громадянами та бізнесом;
- забезпечення відкритого діалогу між владою, громадянами та бізнесом;
- створення сприятливих умов для підприємницької діяльності;
- визначення основних принципів розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- запровадження електронних послуг (сервісів), зокрема шляхом реінжинірингу адміністративних, соціальних та інших публічних послуг;
- підвищення ефективності управління міським господарством;
- сприяння створенню безпечних та комфортних умов проживання.

#### **Електронна партисипація: інформаційні технології залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень.**

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення, державного та місцевого управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії. Такі процеси сприяють формуванню довіри, співвідповідальності та конструктивного діалогу між владою та громадою, досягненню ефективних результатів.

Кабінетом Міністрів України розпорядженням №797 від 08 листопада 2017 року затверджена Концепція розвитку електронної демократії в Україні. Планом дій даної Концепції передбачено розробку регіональних та місцевих концепцій з розвитку е-демократії

Цифрова партисипація - це участь громадян за їх ініціативою у формуванні та реалізації державної політики, розвитку державного управління та місцевого самоврядування, їхньому моніторингу та оцінюванні, що передбачає двосторонню електронну взаємодію суб'єктів прийняття рішень із застосуванням відповідних цифрових технологій та кіберпростору за прозорими процедурами.

Приклад Вінниці <https://bit.ly/3pMV8A5>

---

<sup>276</sup> Закон України Про Національну програму інформатизації <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>

Електронна демократія (е-демократія) - форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Електронна участь (е-участь) - забезпечення права участі громадян і представників громадянського суспільства за їх власною ініціативою у розвитку самоврядування, формуванні та реалізації державної політики, її моніторингу та оцінці, у процесах прийняття рішень, що передбачає двосторонню електронну взаємодію суб'єктів владних повноважень і громадянського суспільства із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій та кібернетичного простору за прозорими процедурами.

Інструменти електронної участі - засоби для забезпечення формування та реалізації державної політики, розвитку самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах.

Арсенал можливостей сучасних цифрових інструментів залучення та участі складають: онлайн-інформування, опитування, консультації, звернення, петиції, ідеї та ініціативи, бюджет участі, який є онлайн-конкурсом проєктів.

Чому необхідно використовувати онлайн-інструменти?

- Опитування нададуть можливість місцевій владі отримати відповіді на поставлені питання.
- Звернення нададуть можливість почути від громадян їхні власні думки.
- Конкурс ідей, ініціатив та пропозицій (бюджет участі або громадський бюджет) дозволить громаді спрямувати кошти місцевого бюджету на проєкти які найбільш важливі для міста.

Завдяки зверненням та петиціям можливо:

- Налагодити прямий канал комунікації влади з громадськістю.
- Зрозуміти, що саме і чому турбує громадськість.
- Отримати слушне зауваження, органічне рішення проблеми.
- Продемонструвати важливість громадської думки.
- Ініціювати інтерес громадськості до важливого питання.

Платформа електронної демократії

- <https://e-dem.ua/>

Чинним законодавством України передбачено та забезпечено використання таких інструментів партисипації та впливу громадськості на владу:



<https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-participation-in-strategic-planning-web.pdf>

## **Диджиталізація в територіальних громадах: громада в смартфоні**

Цифрова трансформація регіонів — це комплексний процес, який не буде на 100% ефективним без визначених пріоритетів, алгоритмів та чітких покрокових інструкцій. В Україні створено **Дія.Цифрова громада** <https://hromada.gov.ua/> як орієнтир для цифровізації територіальних громад України. Платформа містить найнеобхіднішу інформацію для цифрових лідерів та їхніх команд: інструменти, проекти, шаблони, навчальні матеріали.

Базові інструменти:

Е-петиції — це єдина система для подання місцевих колективних звернень. Її мета — допомогти органам місцевого самоврядування налагодити реагування на важливі для громадян суспільні питання через подання електронних петицій.

Консультації з громадськістю - електронний сервіс для органів влади й мешканців громад у форматі збирання коментарів, опитувань та обговорення проектів нормативно-правових актів, щоби взаємодіяти та спільно формувати рішення, ініціативи й місцеві політики.

Громадський бюджет відкрита платформа, завдяки якій кожен мешканець громади може запропонувати до реалізації власний проєкт чи проголосувати за інший онлайн. Цей інструмент залучає мешканців до активної участі в бюджетному процесі.

Відкрите місто - платформа для взаємодії громадян з владою та комунальними підприємствами. Кожен мешканець може повідомити про певну проблему, зазначивши цю інформацію на карті. Питання автоматично буде спрямовано до відповідної установи для подальшого розв'язання. Мешканець отримає сповіщення про розв'язання його питання.

Платформа СВОЇ - це конструктор сайтів і чат-ботів для громад. Дозволяє створити сучасний вебсайт та розумний муніципальний чат-бот у Viber і Telegram для зручної взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування.

Реєстр територіальних громад ДМС Автоматизована система для роботи з реєстрами громад, у які вносять відомості про місце проживання та перебування громадян або зняття їх з реєстрації.

Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» програмний комплекс для зручного надання адміністративних послуг соціального захисту мешканцям територіальних громад через ЦНАП.

Інформаційна система «Вулик» - програмний комплекс для автоматизації роботи центрів надання адміністративних послуг. «Вулик» може надсилати документи заявників до суб'єктів надання послуг в електронному вигляді. Електронна взаємодія значно прискорює та поліпшує якість обслуговування громадян.

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

### 3.1. Сутнісні ознаки публічної служби

#### 3.1.1. Генеза поняття «публічна служба» та правовий статус публічних службовців

Дослідження управлінських форм у країнах Європи свідчить про одночасне вживання поняття «публічна служба» поряд із поняттями «цивільна служба», «державна служба», «професійне чиновництво», «публічне управління», «публічна адміністрація».

У нашій державі уперше поняття «публічна служба» на законодавчому рівні було закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України: публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах місцевого самоврядування (п. 15 ст. 3) [277].

**Публічна служба** – це правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.

#### **Ознаки публічної служби:**

- виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;
- постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;
- зайняття публічної посади в органі публічної влади;
- спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку.

Публічна служба може бути загального і спеціального характеру; загальний характер службових відносин проявляється в міжгалузевому аспекті, коли публічно-службові функції реалізуються через усталені загальні стандарти і підходи, що стосуються всіх сфер діяльності, а службові відносини спеціального характеру мають виражену галузеву спрямованість, яка проявляється через професійну діяльність державних службовців

Публічна служба як суб'єкт влади має унікальну систему ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армію, правоохоронні органи, грошово-фінансову і фіскальну системи та ін. Якщо державна влада через законодавчу гілку утримує монополієне право видавати закони, обов'язкові для всього населення, то, у свою чергу, публічна служба, виступаючи від імені народу, може легально, у межах цих законів, використовувати силу примусу, спираючись на спеціальні інститути. Але публічна служба використовує не тільки примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні, мотиваційні ресурси. Ресурсами публічної служби є також переконання, уподобання, інтереси людей, їхні особисті почуття, емоції, національні й релігійні почуття.

**Мета публічної служби:** упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби

**Правовий статус публічних службовців** визначається спеціальними та загальними нормативно-правовими актами. Зокрема: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

#### **Правовий статус публічного службовця можна розуміти як:**

1) юридичне окреслення факту перебування фізичної особи (публічного службовця) у публічно-службових відносинах і водночас у трудових правовідносинах з органом публічної служби. Цей підхід до розуміння відповідного статусу є цілком коректним, оскільки особливість правового статусу публічного службовця впливає саме із

встановленням зв'язку цього службовця з конкретним органом публічної служби, що виступає його «безпосереднім роботодавцем»;

2) комплексний показник становища публічного службовця в соціальній системі, що сукупно заснований на: параметрі його соціального стану; позиції у структурі органів публічної служби (також у структурі конкретного органу, його структурному підрозділі); уявленні, що переважає, у суспільстві про місце, роль і значення публічного службовця. У цьому контексті правовий статус публічного службовця переважно пов'язується із соціальним значенням публічного службовця (також це стосується престижу, пошани та поваги публічних службовців у суспільстві), соціальною значущістю його завдань, функцій, добросовісності та професійності виконання ним завдань, впливу публічного службовця на буття держави та суспільства. Хоча у визначенні правового статусу публічного службовця ключовим має бути саме наявність трудових чи службових правовідносин з органом публічної служби, варто визнати, що цей підхід до розуміння правового статусу публічного службовця також має значення (утім, другорядне щодо суто юридичного розуміння відповідного правового статусу);

3) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які притаманні публічному службовцю. Хоча ознаки форми будь-якого явища визначають її характер, варто зауважити, що інтерпретація соціально-правової сутності правового статусу публічних службовців, заснована лише на ознаках цього суб'єкта права, є надміру формалізованою, позбавленою належної критики, а тому не спроможна повною мірою відобразити сутність правового статусу професійного публічного службовця;

4) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця. Відповідний підхід також не є самодостатнім, адже реалізація потенціалу правового статусу у вигляді службово-трудова діяльності не є правовим статусом, хоча й може свідчити про сутнісну природу цього статусу. Варто мати на увазі, що: а) ця сутнісна природа, заснована лише на сукупності особливих ознак, що характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця, не є повноцінною, адже характеристика праці цих службовців не відображає всі складові елементи правового статусу (наприклад, правосуб'єктність, юридичну відповідальність), відбиває лише реалізацію прав і обов'язків; б) службово-трудова діяльність публічного службовця може розглядатись як комбінація діяльності, урегульованої трудовим і адміністративним законодавством, а також діяльності, що врегульована суто трудовим чи суто адміністративним законодавством (як наслідок, цей формальний підхід зумовлює звужене розуміння правового статусу);

5) формальну модель, яку становить сукупність особливостей її складових елементів. Зміст форми будь-якого явища, як і ознаки цього явища, визначають сутність цього явища, проте ототожнення правового статусу професійних публічних службовців суто зі змістом цього явища, без урахування того, як елементи цього правового статусу взаємодіють та сукупно виявляються в об'єктивній дійсності є дещо помилковим підходом. Окремою проблемою є також те, що вчені дотепер не дійшли згоди стосовно переліку структурних елементів правового статусу загалом і статусу професійних публічних службовців зокрема.

Зважаючи на розуміння структури і сутності правового статусу в загальній теорії трудового права, доходимо висновку, що до основних ознак правового статусу професійних публічних службовців в Україні варто віднести такі характерні **ознаки цього правового статусу:**

1) правовий статус професійних публічних службовців є спеціальною юридичною модельною категорією – двоїстим правовим статусом публічних службовців, що охоплює спеціальний трудово-правовий статус і адміністративно-правовий статус публічних службовців, які, у свою чергу, відображають відповідні статуси держслужбовців і службовців в органах місцевого самоврядування;

2) правовий статус професійних публічних службовців ґрунтується на правових принципах діяльності цих службовців і врегульовується Конституцією України, нормами законодавства про працю й адміністративного законодавства;

3) правовий статус професійних публічних службовців зумовлений змістом

публічно-владних правовідносин, які виникають між державним органом та державним службовцем;

4) правовий статус професійних публічних службовців виникає на підставі:  
а) встановлення факту відповідності громадянина України всім вимогам (заборонам і обмеженням також) до особи, яка бажає реалізувати право на працю у вигляді права на доступ до публічної служби; б) здійснення особливих кадрових процедур, урегульованих у межах правового режиму кадрових процедур на публічній службі;

5) правовий статус професійних публічних службовців визначається правами, обов'язками, які має цей службовець;

6) правовий статус професійних публічних службовців встановлюється зазвичай у межах компетенції діяльності органу публічної служби;

7) правовий статус професійних публічних службовців визначає межі можливої та гарантованої нормативно-правовими актами поведінки державного службовця;

8) правовий статус професійних публічних службовців окреслює місце та роль цих службовців у самому органі публічної служби та у взаєминах з іншими посадовими особами, суб'єктами публічної адміністрації тощо;

9) правовий статус професійних публічних службовців встановлює рівень повноважень та юридичної відповідальності публічного службовця.

З огляду на викладене, можемо дійти висновку, що правовий статус публічного службовця в Україні – це спеціальний правовий статус, який урегульовується трудовим і адміністративним законодавством, зумовлюється змістом публічно-владних правовідносин, юридичної природою публічної служби й відображає правосуб'єктність, права й обов'язки публічного службовця, гарантії діяльності, які випливають із службово-трудова відносин у сфері публічної служби, а також юридичну відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків, сукупно характеризує правове становище (місце, роль і призначення публічного службовця в суспільному та державному житті, у конкретних правовідносинах) державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування [278].

### **3.1.2. Принципи публічної служби**

Організація публічної служби має базуватися на принципах:

1) верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

2) законності – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) патріотизму і публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків;

4) професійності – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків;

5) політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків;

6) прозорості і відкритості – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) добросовісності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного

---

<sup>278</sup> Любимов О.К. Універсальна модель правового статусу публічного службовця за законодавством України URL: <https://openarchive.nure.ua/bitstream/document/14466/1/Lubymov20.pdf>

інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень [279].

### **3.1.3. Базові моделі та складові системи публічної служби**

З позиції системного підходу організація публічної служби – це комплекс заходів, засобів, ресурсів і важелів щодо формування системи установ та організацій, умов діяльності й розвитку їх працівників, з метою реалізації конституційних гарантій і цілей розвитку держави.

**Вона включає в себе такі складові:**

1) інституційну: впорядковану систему органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;

2) правову: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;

3) ресурсну: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;

4) організаційно-технологічну: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т.ін.;

5) культурно-ціннісну: корпоративну культуру в системі публічної служби та ціннісні орієнтації публічних службовців.

**Базові моделі: (за О. Хорошенюк)**

Меритократична модель, V ст. до н.е.

Модель класичної бюрократії, початок XX століття.

Модель нової публічної служби 80-ті роки XX ст.

Модель постмодерністська, 90-ті роки XX ст.

Модель партнерська, початок 2000-х років

## **3.2. Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні**

### **3.2.1. Види та ієрархія нормативно-правових актів, що регламентують публічну службу в Україні**

Правовий статус публічних службовців визначений як комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби. Правовий статус уточнює поняття статусу як визначеного нормами права соціального, співвідносного стану (позиції) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних і інших).

Публічна служба в Україні регламентується багатьма нормативно-правовими актами, основними з яких є:

Конституція України;

Міжнародні НПА, ратифіковані Україною;

закони (Про державну службу, Про службу в органах місцевого самоврядування, Про запобігання корупції та інші);

підзаконні НПА (Укази Президента України, Постанови та Розпорядження КМУ та інші)

Окремо слід відзначити НПА Національного агентства України з питань державної служби.

### **3.2.2. Запобігання корупції у публічній службі. Процедури притягнення до відповідальності. Види дисциплінарних стягнень до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

Запобігання корупції у публічній службі є важливим завданням у всіх країнах світу і

---

<sup>279</sup> Качан Я. В. (Мельник) Генеза розвитку публічної служби в Україні // <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/84/files/afe124c2-cd08-4571-87b5-a0dd211e27b8.pdf>

має виключно важливе значення для України.

Зміцнення доброчесності та зниження рівня корупції – важливі елементи належного врядування і демократії, засновані на принципі верховенства права. Корупція послаблює довіру громадян до системи державного управління.

В контексті боротьби з корупцією доброчесність — це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов’язків та розпорядженні державними ресурсами.

В Україні чітко простежується тенденція переходу від боротьби з корупцією до запобігання (Закони: Про боротьбу з корупцією; Про запобігання та протидію корупції; Про запобігання корупції)

Закон «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

#### **Процедури притягнення до відповідальності.**

Виділяють такі види відповідальності публічних службовців: дисциплінарна, адміністративна, цивільна та кримінальна.

Рішення про дисциплінарну відповідальність приймається керівництвом органу публічної адміністрації, рішення щодо інших видів відповідальності – судом.

Порядок дій державних органів після визнання державних службовців винними у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією визначено у Роз’ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.06.2020 р. № 3 (<http://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/3.pdf>)

Згідно зі статтею 147 [КЗпП України](#) за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення як:

- догана;
- звільнення.

До державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування може бути застосовано один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби (*стаття 66 [Закону України «Про державну службу»](#)*).

До суддів відповідно до статті 109 [Закону України «Про судоустрій і статус суддів»](#) може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді:

1. попередження;
2. догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
3. суворой догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;
4. подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов’язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;
5. подання про переведення судді до суду нижчого рівня;
6. подання про звільнення судді з посади.

### **3.2.3. Державна служба. Принципи здійснення державної служби. Система управління державної службою в Україні**

Закон України «Про державну службу» визначає зміст, принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до



державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

У відповідності до цього закону **державна служба** - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

**Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:**

1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

**Система управління державною службою включає:**

1) Кабінет Міністрів України;

2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

- 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівників державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

#### **3.2.4. Служба в органах місцевого самоврядування. Принципи служби в органах місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування**

Служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

**Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:**

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

### **3.3. Етика в публічній службі**

#### **3.3.1. Місія, цінності та основні етичні принципи публічної служби.**

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами – усвідомлення місії професії. Основне завдання державного службовця: якісне та сумлінне виконання ним професійного призначення. Виявлення та чітке формулювання місії державної служби – базис для побудови всієї системи професійної етики державних службовців та фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами. Професійне призначення формує розуміння місця професійної групи у суспільстві, воно є стрижнем для вибудови засад професії та відповідних вимог до професіоналів, масштабом для оцінки їхньої діяльності. Принцип служіння народові – смислове ядро, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій державних службовців.

**Етика публічної служби** – це інституціональна етика, яка впливає з місії і

філософії публічної служби та презентує систему її професійно-етичних цінностей, принципів, норм і механізмів їх підтримки.

Доцільно розрізняти етику публічної служби, яка є інституціональною, організаційною етикою, та етику публічного службовця, що презентує професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

**Етика публічної служби** є системою професійно-етичних вимог до публічного службовця, які базуються на усвідомленні професійного призначення (місії) публічної служби та ціннісних засад публічного управління.

Місія професії стає смисловим ядром, навколо якого формується професійно-етична система публічної служби. Вона задає цінності, принципи, формує запит на певні якості публічних службовців, чітко визначає норми, стандарти їх поведінки.

**Етика державного службовця орієнтована на дотримання таких вимог:**

ставлення професійної групи і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;

визначення моральних якостей особистості представника державної служби, які забезпечуватимуть найкраще виконання ним професійного обов'язку;

обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного службовця;

усвідомлення специфіки моральнісних відносин кадрового корпусу державної служби і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;

розкриття сутності взаємовідносин всередині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних норм, які виражають ці відносини;

виявлення особливостей, мети, завдань та методів професійного етичного навчання державно-управлінського персоналу.

**У публічній службі фіксують стандарти:** поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, політична або інша неупередженість, ввічливість, коректність тощо); ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів, а також власних здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин тощо); внутрішньослужбової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо); ділових відносин представників публічної служби з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо); поведіння з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень); службових викриттів тощо.

**Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані у своїй поведінці не допускати:**

використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації;

принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи;

поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб;

впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків;

прояву будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками;

дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.

**Довіра** – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності, чесності. Довіра громадян до влади, спроможність державних службовців ефективно та етично коректно виконувати свої соціальне призначення є визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку.

Якщо суб'єкт публічної влади виправдовує довіру громадянина, то він здобуває репутацію, котру в подальшому може використовувати для позитивного прийняття більшою частиною населення держави тих публічних рішень, котрі він здійснює або здійснюватиме. Тобто, при довірливих відносинах громадян із публічною владою, опір прийнятним публічним рішенням зменшуватиметься, що, зокрема, дозволить швидше змінювати життя громадян на краще, а також пришвидшить проведення реформ у державі.

Отже, в процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значимість діяльності державних службовців. Метою змін у публічній службі є становлення професійних, високоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах.

### **3.3.2. Етична інфраструктура публічної служби.**

Потреба в етичному кодексі публічної служби (поряд з нормативно-юридичним) зумовлена тим, що: по-перше, неможливо скласти вичерпний перелік приписів і заборон; по-друге, багато дій або відмова від дій за своєю природою не можуть регулюватися юридичними нормами; по-третє, будь-яке професійне спілкування відбувається відповідно до професійно-етичних норм і стандартів.

Володіння нормами професійної етики зумовлюється багатьма факторами, які можна об'єднати у дві групи: 1) власний етичний кодекс, з яким людина живе й працює, незалежно від того, яку посаду вона обіймає і яку роботу виконує; 2) фактори, надані людині ззовні: етичний кодекс організації, в якій людина працює, правила внутрішнього розпорядку, усні вимоги керівника.

За допомогою етичної інфраструктури можна інституціоналізувати етику публічної служби, тобто виробити дієві механізми її підтримки, налагодити сприятливий для ефективної діяльності етичний клімат, посилити етичну чутливість публічних службовців. Отже, етична інфраструктура публічної служби – це сукупність засобів, які застосовуються для врегулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців.

Елементами етичної інфраструктури публічної служби є: політична воля; законодавство; кодекси поведінки; певні умови підтримки публічної служби (однакове ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту публічних службовців від свавілля керівництва тощо); координуючі органи (які відповідають за проведення етичного реформування публічної служби і за управління адміністративною етикою); механізми звітності та нагляду (процедури звітності, проведення аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо та органи, які здійснюють нагляд); механізми професійної соціалізації (процедури, методи, програми навчання публічних службовців стандартам поведінки); суспільний нагляд за діяльністю публічних службовців (процедури, які забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами публічної влади, прозорість процесів публічного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів публічного управління, участь незалежних експертів у проведенні атестацій публічних службовців, можливість громадян,

права яких були порушені діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо).

Розробка етичної інфраструктури сприятиме створенню етичного режиму, здійсненню системного управління етикою публічної служби в Україні (планування етичної роботи, мотивування публічних службовців на виявлення етичної чутливості, моніторинг етичного клімату в державних організаціях, етичний аудит, управління конфліктами та коригування поведінки, санкціонування неналежної поведінки та усунення недоліків).

Етична інфраструктура є сукупністю взаємодоповнювальних механізмів, методів і засобів управління професійною діяльністю державних службовців і регулювання відносин, які забезпечують формування та функціонування професійної етики. Йдеться про правові, організаційні, психолого-педагогічні, власне етичні та інші механізми управління професійною поведінкою державних службовців, які сприяють реалізації функцій професійної етики, а також механізми, методи і форми морального регулювання професійних відносин, зокрема координація, інтеграція, співучасть в управлінні, делегування повноважень, етична освіта і соціалізація тощо

Серед головних елементів інфраструктури, які суттєво впливають на процес формування політичної еліти в державі, слід зазначити кодекс поведінки публічних службовців.

Кодекс – це відправний пункт для постійної роботи з покращення етичного клімату у відомствах і установах. Без встановлення правил і норм поведінки, опираючись на різноманітну кількість законодавчих актів, які підчас суперечать один одному, державні службовці не можуть працювати ефективно.

Кодекс поведінки – це угода між декількома органами/організаціями щодо визначених принципів і/чи стандартів, що обов'язкові для кожного з цих органів/кожної з цих організацій.

Кодекс визначає стандарти та норми поведінки й етики державних службовців, гарантії їх дотримання та відповідальність за їх порушення.

#### **Елементи етичної інфраструктури:**

1. Політична воля і публічне визнання вищим політичним керівництвом етичних норм основою демократичних трансформацій у державі.

2. Етичне законодавство, в якому повинні бути юридично закріплені базові етично-моральні норми професійної діяльності державних службовців

3. Механізм звітності та нагляду, точніше механізм відповідальності, за допомогою якого регулюється відповідальність державних службовців і впроваджуються санкції за порушення етичних норм.

4. Кодекси поведінки. Як механізм етичної інфраструктури, кодекси поведінки (етичні кодекси) проголошують правила і стандарти поведінки державних службовців, містять відповідні міри покарання за порушення етичних норм, забезпечуючи відкритість професійної діяльності службовців громадянам і суспільству.

5. Механізм професійної соціалізації, який характеризує взаємодію людини із соціальним середовищем. Це – суспільна форма активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища.

6. Належні умови організації праці державних службовців в органах державної служби. Належні умови праці державних службовців – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можливі свобода вибору і самореалізації, панує атмосфера довіри, поваги, гідності

7. Координуючі етичні інститути (органи) державної служби для вирішення етичних проблем. У зв'язку зі складністю професійної етики державного службовця потрібен спеціальний незалежний державний орган, який би розглядав питання, пов'язані з професійною етикою державних службовців.

8. Громадський (суспільний) нагляд (контроль) за діяльністю державних службовців через інститути громадянського суспільства.

9. Етична експертиза, за допомогою якої з'ясовується застосування відповідних етичних стандартів, створення так званого етичного режиму в органах державної влади.

### **Етичні кодекси в системі публічної служби.**

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21) [280].

У країнах Європейського Союзу стандарти поведінки державних службовців містяться у спеціальних актах, які отримали загальну назву — Кодекси поведінки державних службовців. Залежно від країни, ці кодекси можуть мати різні назви (наприклад «Етичний кодекс», «Правила етичної поведінки», «Стандарти поведінки державних службовців» тощо). Положення Кодексів поведінки державних службовців умовно можна поділити на:

1. Загальні принципи поведінки (уважність, ввічливість, порядність, чесність)
2. Правила, що безпосередньо регулюють діяльність державного службовця (робота з конфіденційною інформацією, конфлікт інтересів, отримання подарунків тощо).

Найчастіше Кодекси поведінки державних службовців приймають з метою протидії корупції та запобігання конфлікту інтересів. Вважається, що одним із основних чинників протидії корупції є професійна етика державного службовця. Тому міжнародні організації (Transparency International, Рада Європи, ООН) значну увагу приділяють розробці практичних рекомендацій щодо покращення Кодексів етики державних службовців.

### **Етичні засоби запобігання корупції в системі публічної служби України.**

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобігання корупції», це відповідно розділ VI «Правила етичної поведінки». Наказом Нацдержслужби України від 05.08.2016 р. №158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців. Розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає правила етичної поведінки державного службовця:

- Пріоритет інтересів - представляючи державу чи територіальну громаду, державні службовці діють виключно в їх інтересах.

- Політична нейтральність – державні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

- Неупередженість – державні службовці діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

- Компетентність і ефективність – державні службовці сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

- Нерозголошення інформації- державні службовці не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

<sup>280</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>

• Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень – незважаючи на приватні інтереси, державні службовці утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Закон України «Про державну службу» передбачає, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Законом. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. П.2 ч.2 ст. 65 Закону передбачає, що дисциплінарним проступком є порушення правил етичної поведінки державних службовців. За недотримання правил етичної поведінки ч. 4 ст. 66 Закону передбачає вид дисциплінарного стягнення - попередження про неповну службову відповідність. Порушення норм етики державного службовця може тягнути за собою наслідки кримінального та адміністративного характеру.

### **3.3.3. Службова етика та соціально-етичний портрет керівника в системі публічної служби України**

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина.

Етика державного службовця і юридична відповідальність — категорії нерозривні. Сьогодні, у разі порушення державним службовцем етичних правил, які втілені у правових нормах, відразу викликає реакцію громадськості.

Таким чином, державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування:

– під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визначених етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб;

– своєю поведінкою мають зміцнювати авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування.

– під час виконання своїх посадових обов'язків повинні проявляти стриманість у разі критики чи образ з боку громадян, зауважувати щодо неприйнятності такої поведінки і необхідності дотримання норм ввічливого спілкування.

– у тому числі в поза робочий час, повинні утримуватись від поширення інформації, зокрема розміщення коментарів на веб-сайтах і у соціальних мережах, що можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування.

– зобов'язані у своїй поведінці не допускати:

- використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації;
- принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи;
- поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб;
- впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків;
- прояву будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та

соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками;

- дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування.

- повинні запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.

- повинні постійно підвищувати свій культурний рівень, рівень свого професійного розвитку, поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань за посадою, зокрема в частині цифрової грамотності, удосконалювати організацію службової діяльності.

- зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, постійно підвищувати свій рівень володіння державною мовою, не допускати дискримінації державної мови.

- мають шанувати народні звичаї і національні традиції.

Одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності.

Якщо державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти порушення цих Загальних правил, зокрема, прояву будь-якої форми дискримінації, насильства за ознакою статі, сексуального домагання, недоброчесності або неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом іншим державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування, він (вона) повинен (повинна) негайно повідомити про це безпосереднього керівника, керівника вищого рівня (у разі необхідності).

Виділяють такі основні професійно-етичні риси керівників в системі публічної служби, як діловитість, високу дисциплінованість, сумлінність, наполегливість, сувору об'єктивність, гуманність, граничну чесність, тактовність, уважне гуманне ставлення до людей, неприйняття чванства, бюрократизму, міщанського самовдоволення і зарозумілості, дрібного честолюбства та інших негативних рис [281, с. 254]. Портрет "елітного" керівника мають доповнювати:

- управлінська компетентність, лідерські та моральні якості;
- наявність ділових, професійних якостей;
- морально-духовні якості: людяність, духовність, порядність, чесність, повага гідності людей, почуття обов'язку;
- досвід державотворення, інтелектуальні здібності, патріотизм;
- лідерство;
- творче інноваційне мислення, оптимізм, емоційна стійкість, підприємливість, стресостійкість, уміння керувати власною поведінкою та створювати соціально-психологічний комфорт у колективі;
- морально-психологічна готовність;
- відповідальність, громадянська компетентність;
- компетентність, професійно-ділові, адміністративно-організаторські, соціально-психологічні, морально-етичні якості;
- доброчесність;
- рівень знань, досвід, дисциплінованість, спроможність до навчання, дієздатність; волю і рішучість, ініціативність, психологічну стійкість, фізичний стан, інтуїцію, аналітичне мислення, здатність до вирішення проблем, стаж роботи на керівних посадах, знання та уміння працювати з людьми.

---

<sup>281</sup> Цветков В. В. Демократія - Управління - Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. - 348 с.



### 3.4. Управління персоналом у публічній службі

#### 3.4.1. HR-стратегія органу публічної влади. Базова структура HR-стратегії органів публічної влади

HR (Human resources) — це людський капітал, знання та навички, які втілюють люди. HR (кадрова служба, служба управління персоналом) організації здійснює управління людськими ресурсами.

Розгорнута структура процесів служби персоналу складається з наступних елементів [282]:



Рис. Структура процесів служби персоналу

Елементами **HR-стратегії органів публічної влади** є: ціль діяльності; система планування; організаційна структура служби управління персоналом; критерії ефективності системи управління людськими ресурсами; обмеження щодо функціонування системи (фінансові, часові, матеріальні, вікові, соціальні); доступність, повнота й обґрунтованість використовуваної інформації; взаємозв'язок із зовнішнім середовищем.

Наявність HR-стратегії - це важлива складова розвитку органу публічної влади і не тільки. Вона дозволяє розвиватися в потрібному напрямі, досягати поставлених цілей, залишатися «на плаву».

Сучасні реалії вимагають абсолютно нової моделі управління персоналом, що забезпечує, зокрема, колективну роботу та налагоджену співпрацю. Ця нова модель повинна бути спрямована на формування нових HR-служб, які функціонально мають координуватися державним органом з таких питань:

- здійснення кадрової політики та ведення статистики і HR – аналітики;
- розвиток професійної спроможності та лідерства персоналу;
- забезпечення призначень за заслугами (професійна кваліфікація, відповідні навички та досвід, особисті здібності й характеристики);
- залучення кваліфікованих кандидатів та збереження цінного персоналу;
- забезпечення справедливого, прозорого та ефективного процесу відбору та підвищення по службі за заслугами (участь в організації конкурсів на заміщення вакантних посад);

<sup>282</sup> URL: <https://cutt.ly/rYUDwZi>

- підготовка та вдосконалення професійних навичок;
  - забезпечення об'єктивного оцінювання службової діяльності;
  - запровадження системи винагород, що здатна приваблювати та утримувати кваліфікованих кандидатів;
  - створення сприятливих умов праці та необхідної інфраструктури персоналу.
- Стратегія управління персоналом — це план дій по досягненню цілей організації через ефективні методи управління персоналом.

### 3.4.2. Персонал-технології в публічній службі

Сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників шляхом застосування кадрових технологій із метою реалізації цілей організації.

Кадрові технології — професійні прийоми щодо роботи з персоналом, які забезпечують виконання цільових завдань кадрової діяльності.

Персонал-технології — сукупність методів управління персоналом, які орієнтовані на оцінку й удосконалення «людського ресурсу» підприємства. Усі персонал-технології можна об'єднати у такі групи:

- персонал-технології позикової праці;
- навчальні персонал-технології;
- персонал-технології підбору та найму персоналу;
- персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу;
- персонал-технології контролю праці персоналу;
- інформаційні персонал-технології.

Таблиця. Характеристика персонал-технологій

Персонал-технологія		Особливості технологій	Підсистема управління персоналом
Персонал-технології позикової праці			
Лізинг персоналу	Форма тимчасового або строкового залучення персоналу, що дає змогу вирішити проблеми підприємства в умовах змін пріоритетних напрямів діяльності; в умовах необхідності зменшення витрат на персонал, але потреба у ньому залишається. Залучення персоналу для тимчасової зайнятості.		Аналіз та планування персоналу, підбір та наймання персоналу, організація трудових відносин, атестація та ротація персоналу.
Аутсорсинг	Передача здійснюваних у межах підприємства завдань, функцій і процесів, зокрема деяких непрофільних функцій спеціалізованої компанії. Пов'язано це з тим, що окремі функції (інформаційні, маркетингові, фінансові тощо) працівники спеціалізованих компаній виконують краще.		
Аутстафінг	Співробітники, що раніше числилися в штаті компанії-замовника, переводяться в організацію, що надає послуги з аутстафінгу, тобто дана організація оформлює у свій штат вже наявний персонал підприємства і стає формальним роботодавцем, що дає змогу вирішити питання тимчасового вивільнення працівників, для яких на даний момент немає праці.		
Персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу			
Реінженіринг	Радикальна перебудова (перепроєктування) бізнес-процесів підприємства для отримання істотних ефектів. Його використання може сприяти як		Створення умов праці

Персонал-технологія	Особливості технологій	Підсистема управління персоналом
	підвищенню ефективності управління персоналом за рахунок удосконалення цього процесу, а також дасть змогу підвищити ефективність праці персоналу підприємства(підвищити її продуктивність, якість тощо).	

### 3.4.3. Кадрові процеси в органах публічної влади

Розрізняють ідеальні, формальні і реальні кадрові процеси в органах публічної влади. Ідеальні кадрові процеси – це швидше існуючі ідеї побудови кадрових процесів, які теоретично забезпечують найкращий результат. Формальні – це встановлені і узгоджені в часі правовими нормами кадрові процедури послідовна реалізація яких має привести до визначеної мети.

Реальні кадрові процеси в органах публічної влади – це реалізація ними, їх посадовими особами з певними особистісними характеристиками у реальних умовах у визначеній послідовності і в часових межах установлених правовими нормами кадрових процедур для досягнення визначеної цілі.

Зрозуміло, що реальні умови в яких реалізуються кадрові процедури і так званий людський фактор можуть зумовлювати порушення процесуальних правил і в підсумку деформувати формальні кадрові процеси.

Наближення реальних кадрових процесів в органах публічної влади до ідеальних є одним із завдань управління цими процесами, а предметом роботи судової системи, яка покликана захищати права і законні інтереси людей, є невідповідність реальних кадрових процесів формальним.

Кадрові процеси являють собою сукупність процесів різних за їх цілями, суттю, тривалістю, а значить кожному реальному процесу притаманні певні особливості, що зумовлюють використання при управлінні ним різних форм та методів.

Кожен процес відповідно до системи цілей задля досягнення яких він будувався можна поділити на логічно пов'язані між собою узгоджені і обмежені встановленими часовими рамками етапи (чи стадії), в межах яких реалізується одна з цілей. З досягненням всіх поставлених цілей одиничний кадровий процес завершується.

Оскільки об'єкти, які беруть участь у кадрових процесах органів публічного управління змінюються, то після завершення одного типового кадрового процесу стосовно одного об'єкта розпочинається новий стосовно іншого об'єкта. Тому можна говорити про кадрові цикли в кадрових процесах і, відповідно, про кадрово-управлінські цикли в управлінні кадровими процесами в органах публічної влади.

В кадрових процесах беруть участь різні дійові особи (учасники), яких розрізняють за їх правовим статусом. Так органи, їх посадові особи, наділені владно-розпорядчими повноваженнями і уповноважені приймати певні рішення, які стосуються кадрових процесів є суб'єктами цих процесів. Посадові особи чи громадяни України на яких звернені ці рішення є об'єктами кадрових процесів. Посадові особи, які не уповноважені приймати рішення, а тільки обслуговують кадрові процеси є сервісними.

На кожній стадії (етапі) кадрового процесу в органах публічної влади перелічені дійові особи, володіючи відповідними процесуальними правами та обов'язками, здійснюють визначені процесуальні дії. Ці процесуальні дії є взаємозалежними, що фіксуються визначеним способом.

Всі учасники розглянутих кадрових процесів (окрім громадян), незалежно від їх процесуальних ролей, зобов'язані діяти на підставі, у межах і у спосіб визначений чинним законодавством, як цього вимагає стаття 19 Конституція України.

Кадрові процеси в органах публічної влади включають:

- розробку і затвердження органом публічної влади концепції кадрової політики;
- розробку стратегії підбору і розстановки посадових осіб;

- формування та реалізація цільових програм кадрового забезпечення;
- розробку та втілення стандартів кваліфікації посадових осіб;
- відбір кадрів для заміщення посад;
- прийом, розстановку та звільнення посадових осіб;
- професійну освіту, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації посадових осіб;
- здійснення контролю за результатами діяльності посадових осіб (оцінка, атестація тощо);
- стимулювання праці посадових осіб;
- розробку підходів і методів управління кадровими процесами з урахуванням індивідуальних якостей посадових осіб;
- формування та використання кадрового резерву;
- підвищення престижності служби в органах публічної влади;
- розподіл функцій, завдань та ресурсів між органами публічної влади, їх підрозділами та посадовими особами;
- розробки та реалізації програм боротьби з корупцією тощо.

#### **3.4.4 Принципи та методи формування команди. Механізми командної взаємодії в публічній службі**

Почуття спільності є потребою людини, причому в наш інформаційний вік воно стає все більш важливим. Знання поступово витісняють матеріальні активи як показник багатства, і організаціям все більше потрібне вміння розвивати спільності людей, як внутрішні, так і зовнішні. Коли людям доводиться опановувати величезний обсяг знань, а потім застосовувати їх на практиці, зростає значимість злагодженої командної роботи.

Організації відчувають гостру потребу мати людей, які можуть мислити незалежно і працювати інтерактивно, які знають, коли доцільно діяти поодиночі, а коли працювати з іншими, які пишаються результатами своєї праці і цінують досягнення своїх колег. Безумовно, підхід, що базується на побудові команди, не є універсальною панацеєю від усіх організаційних бід. Для нього також характерні неминучі протиріччя і складності в реалізації.

Основна причина такої пильної уваги до командної роботи – це збільшена невизначеність оточення, в якому доводиться займатися бізнесом. У сучасному світі неможливо розробити стійку стратегію на тривалий період. Вихід полягає в тому, щоб виростити команду, яка змогла б здійснювати стратегічні ініціативи в режимі «реального часу». Велике значення для стратегічних ініціатив має також використання команд як основних сполучних ланок і чинників організаційної адаптації. Лідер повинен стимулювати постійну адаптацію своєї організації за допомогою якогось динамічного процесу. Формування тимчасових команд для виконання окремих специфічних завдань є найкращим джерелом оновлення. Створюючи такі тимчасові команди, лідери «провокують» деяку невизначеність у звичній діяльності, але це компенсується можливістю визначити природу своєї майбутньої організації.

**Команда** – це не просто група співробітників, що мають певні навички для вирішення загальної, важливої для успіху компанії задачі. Команда – це «почуття ліктя», ідентифікація з певною соціальною групою, що пов'язана з компанією, загальногрупова креативність, значний енергетичний потенціал, тощо.

**Команда** – це невелика група людей, що прагнуть до досягнення спільної мети, постійно взаємодіючих і координуючих свої зусилля.

Вважається, що робота в команді є засобом підвищення ефективності діяльності організації. Сьогодні організаціям доводиться функціонувати в більш складному і невизначеному зовнішньому середовищі, ніж будь-коли раніше. Величезна кількість інформації, швидкозмінне зовнішнє середовище, конкуренція. Все це ускладнює процес управління в організації в цілому. У цих умовах велике значення має використання команд, які більш гнучкі і мобільні, і здатні швидко реагувати на сигнали, що посиляються оточенням. Однак щоб діяльність команд була ефективною, необхідно забезпечити

різноманітність ролей у команді.

Дослідники виділяють наступні **ролі серед членів команд:**

1 . Фахівці з вирішення завдань. Їх роль полягає в тому, щоб досягати цілей, що стоять перед командою.

2 . Члени команди, що здійснюють соціально-емоційну підтримку. Їх роль полягає в задоволенні емоційних потреб членів команди.

3. Члени команди, що грають подвійну роль. Такі люди поєднують у собі дві вищеописані ролі: виконують поставлене перед командою завдання і задовольняють емоційні потреби членів команди. Зазвичай люди, здатні грати подвійну роль, стають лідерами команд.

4. Члени команди, що грають роль стороннього спостерігача. Такі люди зазвичай тримаються відсторонено від повсякденного життя команди, не беруть активну участь ні у вирішенні завдань, ні у створенні позитивного емоційного клімату.

**До складу базових ознак реальної команди входять:**

- порівняно невелике число її членів (переважно не більше десяти осіб), при якому принципово можливо без особливих труднощів оперативно погоджувати дії, ефективно обмінюватися всією необхідною для успішної спільної роботи інформацією;

- наявність у членів групи взаємодоповнюючих умінь і навичок; -

- орієнтація членів групи на колективні цінності та спільні цілі;

- використання певних спільних підходів до роботи (певних єдиних стандартів);

- спільна колективна відповідальність членів групи за досягнення поставлених цілей і проходження загальним цінностям.

**Основні принципи формування ефективної команди:**

1. Підґрунтям ефективної команди є організаційна та професійна культура проектного менеджменту.

2. У технологічному плані організаційна та професійна культура команди визначається через систему цінностей, ментальність та гармонійне поєднання командної та індивідуальної діяльності.

3. Створення та розвиток команди здійснюється за допомогою використання технологій інтеграції (які включають певні набори технологій, методів, засобів та інструментів з різних професійних сфер діяльності, адаптованих відповідно до поставлених цілей) членів команди.

4. Акумуляція й розподіл ресурсів (фінансових, часових, людських) на її формування, створення і розвиток.

Принципи формування команд ґрунтуються на професіоналізмі, особистій відданості справі, співпраці, кооперації, синергії, цілеспрямованості, згуртованості, відповідальності.

**Принципи формування та діяльності команди також полягають у такому:**

1. Принцип стратегічного мислення передбачає комплексне мислення з елементами, які більшою або меншою мірою притаманні командній формі роботи.

2. Принципи прийняття рішень включають постулати, якими керується управлінська команда державних службовців під час розв'язання проблемних ситуацій і розробки рішень.

3. Принцип релевантності інформації в системі публічної служби означає її значимість, змістовність стосовно цільових установок органів державної виконавчої влади та їх підсистем.

4. Принцип делегування повноважень має певні обмеження щодо впровадження в діяльність управлінської команди публічних службовців. Це зумовлено адміністративно-ієрархічною природою системи публічної служби, що передбачає законодавчо закріплене визначення функціональних обов'язків для кожної посади.

5. Принцип ініціативи актуальний на всіх етапах процесу управління, починаючи від визначення проблеми та закінчуючи прийняттям рішення для її розв'язання.

6. Застосування принципів управління людьми у поєднанні з командною формою роботи створюють реальні передумови для успішної діяльності організації.

7. Принципи організації роботи керівника охоплюють принципи лідерства,

єдиноначальності, функціональної дефініції та скалярний принцип.

Таблиця. Методи формування команди

Метод формування команди	Переваги	Недоліки
Кращі з кращих	1. Обізнані співробітники, які мають досвід роботи з подібними проблемами	1. Втрата ключового лінійного менеджера, тобто кращого з кращих, може зашкодити основним процесам
	2. У менеджерів є досвід роботи з перевіченими співробітниками, які знають проблеми діяльності організації	2. Загроза того, що співробітники (кращі з кращих) не зможуть абстрагуватися від усталених процесів для створення чогось нового
Команда з "неограничених алмазів"	1. Співробітники, які мислять по-новому	1. Недостатньо дисципліни для вироблення нових ідей
		2. Недостатньо авторитету, щоб вплинути на розподіл внутрішніх ресурсів
Члени команди зі "школи досвіду"	1. Керівники, які пройшли "школи досвіду", можуть виявити й розвивати нові напрями діяльності	1. Навички, здобуті менеджерами попередньо, можуть бути не застосовані в новій діяльності, залежно від "предметів", які вони вивчали чи не вивчали в різних "школах досвіду"
	2. Навички й інтуїція, завдяки яким можна досягти успіху при виконанні завдань	

Таблиця. Технологія формування управлінської команди публічних службовців

Механізми	Технологічні прийоми і методи
Правові механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>розробка правових норм регуляції службових та посадових відносин між членами управлінської команди;</li> <li>легітимізація процесів добору управлінських команд;</li> <li>розробка Етичного кодексу управлінської команди публічних службовців</li> </ul>
Механізм лідерства	<ul style="list-style-type: none"> <li>вибір моделі управління й функціонування управлінської команди;</li> <li>встановлення основних принципів взаємодії;</li> <li>визначення орієнтирів розвитку;</li> <li>формування мікроклімату в колективі</li> </ul>
Організаційні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>встановлення критеріїв добору учасників управлінської команди;</li> <li>делегування повноважень;</li> <li>дотримання правил забезпечення ефективного командного стилю роботи;</li> <li>контроль результатів діяльності з боку керівника</li> </ul>
Психологічні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>аналіз поля сил групи;</li> <li>створення і вивчення нових норм, цінностей і поведінки або утворення командної субкультури;</li> <li>заморожування результатів</li> </ul>
Консультативні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>ситуативний аналіз;</li> <li>установчі збори для побудови команди;</li> <li>експертно-консультативна діяльність;</li> <li>застосування техніки змін як алгоритму вирішення проблеми</li> </ul>

### 3.4.5. Методи мотивації персоналу в органах публічної влади

Тож ефективно управління неможливе без розуміння мотивів і потреб державного службовця. Ефективний керівник — це людина, яка знає, що мотивує людину, допомагає їй розкрити та максимально використати свій потенціал, направляючи його на розвиток установи. Адже мотивація — це одна з не менш важливих функцій управління поряд з плануванням, організацією та контролем.

У сучасній теорії управління персоналом мотивація трактується як процес спонукання людей для досягнення цілей організації.

До основних видів мотивації належать:

– **позитивна** — матеріальне заохочення у вигляді персональних надбавок і премій, нематеріальне — підвищення авторитету працівника та довіри до нього в колективі, доручення особливо важливої роботи тощо;

– **негативна** — матеріальні стягнення (штрафні санкції), зниження соціального статусу в колективі, психологічна ізоляція працівника, створення атмосфери нетерпимості, переведення на нижчу посаду.

Формами мотивації виступають матеріальні та нематеріальні методи і механізми.

З підвищенням ролі особистісного чинника в роботі державних органів набирають ваги психологічні методи мотивації. В основі цих методів лежить твердження, що основним модифікуючим чинником є не тільки матеріальні стимули, але й нематеріальні мотиви, такі як самоповага, визнання досягнень, моральне задоволення роботою і гордість за свою організацію.

Такі методи мотивації базуються на вивченні психологічних, ціннісних, моральних потреб людини, а саме усвідомленого відчуття потреби у чому-небудь.

Отже трудова діяльність людини безпосередньо пов'язана із системою мотиваційних сил. Мотиваційні чинники, у свою чергу, знаходяться в складній взаємодії з іншими чинниками — ситуативними, індивідуальними. Якщо керівник прагне отримати максимальну віддачу від своїх підлеглих у досягненні певної мети чи при виконанні певного завдання, він повинен зрозуміти, які цілі має кожен з них на робочому місці, щоб забезпечити їм мотиваційні стимули.

В основі цілеспрямованого управління, з урахуванням індивідуальних потреб кожного державного службовця на кожному конкретному етапі і створенням мотиваційних умов для їх задоволення, лежить **стратегія потреби**, яка полягає у поєднанні двох елементів:

1. Визначенні індивідуальних потреб.
2. Створенні відповідного робочого середовища для їх задоволення.

Ця мотиваційна стратегія може послугувати одним із ефективних засобів управління людськими ресурсами на державній службі.

Оцінка керівником процесу виконання персоналом поставленого завдання також чинить на людей мотивуючий вплив. Інтерес керівника до того, що робить працівник, похвала, зауваження, допомога й інші форми управлінського впливу стимулюють підлеглого до кращого виконання своїх обов'язків. Тому формою підтримання зворотного зв'язку з персоналом є інформування його про те, що чекає від нього керівництво установи. Кожен працівник гостро відчуває потребу, щоб його робота була позитивно чи негативно оцінена. Це дозволяє йому корегувати свою діяльність.

Ефективність діяльності організації проявляється в умінні керівника і служби персоналу визначити **«мотиваційну сферу особистості»** і домогтися від персоналу відповідної поведінки, єдності дій, ініціативності і відданості справі.

Мотиви діяльності можуть бути внутрішніми і зовнішніми. Зовнішні обумовлені бажанням людини володіти не належними їй об'єктами. Внутрішні мотиви пов'язані з одержанням задоволення від існуючого об'єкта, який працівник бажає зберегти, або незручностей, які приносять володіння ним, а відповідно бажанням позбавитись його. Наприклад, цікава робота приносить людині задоволення, вона готова працювати більше часу; в іншому випадку працівник на все готовий, аби позбавитись займаної посади. Мотиви у залежності від стимулюючої сфери можуть бути поділені на матеріальні і моральні.

Мотиви, які формуються під дією багатьох зовнішніх і внутрішніх, суб'єктивних і

об'єктивних факторів, починають діяти під впливом стимулів.

Співвідношення різних мотивів, які обумовлюють поведінку людей, створюють достатньо стабільну мотиваційну структуру. У кожної людини мотиваційна структура індивідуальна й обумовлена багатьма факторами: рівнем добробуту, соціальним статусом, кваліфікацією, посадою, ціннісними орієнтаціями тощо.

У людей у різному співвідношенні перебувають рухомі сили і регулятори поведінки: інстинкти, інтереси, потреби. Дії людини спонукає прагнення до самозбереження, гордість, честолюбство, амбіція, допитливість, симпатії, прагнення до влади тощо.

#### **Матеріальна і нематеріальна мотивація. Заохочення і стимулювання**

Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних механізмів і методів матеріального і нематеріального заохочення і стимулювання персоналу. Найважливішим законодавчим актом щодо підвищення мотивації державних службовців на сьогодні є Закон України «Про державну службу».

Основою матеріальної мотивації є матеріальна винагорода, тобто оплата праці. Норми матеріального заохочення державних службовців закріплені в розділі 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889 (далі — Закон № 889). Вони визначають складові заробітної плати. У ст. 50 Закону цього Закону зазначено: «Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи».

Згідно із ст. 50 Закону № 889 **матеріальне забезпечення складається з:**

- посадового окладу;
- надбавки за вислугу років;
- надбавки за ранг державного службовця;
- виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;
- виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;
- премії (у разі встановлення).

Згідно із ст. 53 Закону № 889 **механізми нематеріального заохочення** за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги передбачено у вигляді:

- оголошення подяки;
- нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному Законом;
- представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- представлення до відзначення державними нагородами.

**Стимулювання персоналу** — це короткотермінове, ситуативне використання зовнішніх чинників, що змушують працівника працювати ефективно й підвищувати свою результативність.

Стимулювання здійснюється певними способами і буває позитивним і негативним.

**Позитивне** стимулювання спрямоване на підвищення рівня задоволення потреб працівника і на збереження ним існуючої поведінки; **негативне** — на блокування існуючої поведінки шляхом зниження рівня задоволення потреб.

Морально-психологічні способи стимулювання включають такі основні елементи:

1. Створення умов, за яких люди відчували б професійну гордість за причетність до дорученої роботи, особисту відповідальність за її результати.
2. Наявність виклику, забезпечення можливості кожного на своєму робочому місці показати свої здібності, краще впоратися із завданням, відчути власну значимість.
3. Визнання авторства результату.
4. Висока публічна оцінка, оголошення подяки, нагородження цінними



подарунками, почесними грамотами, нагрудними знаками тощо.

5. «Високі» цілі, які надихають людей на ефективну, а часом і самовіддану працю.

6. Психологічний клімат — створення атмосфери взаємної поваги, довіри; турбота про особисті інтереси; заохочення розумного ризику і терпимість до помилок і невдач тощо.

7. Стимулювання довірою. Його складові: свобода планування власної роботи, можливість самостійного вибору рішень, доступу до інформації, яка не має стосунку до завдання, тощо.

8. Стимулювання впливом: включення в атестаційні, оціночні, конкурсні комісії, групи з розробки важливих документів або рішень, вирішення конфлікту тощо.

9. Насамкінець — кар'єрне зростання, яке дає і більш високу заробітну плату (економічний стимул), і цікаву, змістовну роботу (організаційний стимул), а також відображає визнання рівня професійного розвитку, заслуг та авторитету особистості шляхом «переведення» працівника у більш високу статусну групу (моральний стимул). Однак цей спосіб мотивації внутрішньо дещо обмежений:

- по-перше, конкурс і особливості призначення і погодження;
- по-друге, як правило, в державних органах на місцях не так багато посад високого рівня, тим більше вакантних;
- по-третє, не всі люди здатні керувати і не всі цього прагнуть.

Ефективність діяльності організації проявляється в умінні керівника і служби персоналу визначити «мотиваційну сферу особистості» і домогтися від персоналу відповідної поведінки, єдності дій, ініціативності і відданості справі.

Перший підхід до вирішення цього завдання — підбір людей з певними якостями, які можуть гарантувати бажану для організації поведінку її членів.

Другий підхід полягає в тому, що організація впливає на людину, змушуючи її модифікувати свою поведінку в потрібному для неї напрямі.

Система мотивації персоналу у сфері державної служби має бути зорієнтованою на розвиток творчого потенціалу та здібностей державних службовців, їх ініціативи, партнерське відношення в колективі, узгодженість інтересів особистих з інтересами організації.

Рівень професіоналізму, добросовісність та вмотивованість працівника — це основні показники, якими визначається лояльність державного службовця до державної служби, оцінюються результати його діяльності та перспективи кар'єрного просування.

#### **3.4.6. Кадровий аудит в органах публічної влади. Організаційно-правовий аудит персоналу в органах публічної влади. Функціональний аудит персоналу в органах публічної влади**

Найбільш поширений підхід до розуміння суті кадрового аудиту зводиться до трактування його як інструменту діагностики та управління кадровими процесами, сукупності методів кількісної та якісної оцінки персоналу в цілому та його окремих параметрів. Під кадровим аудитом розуміють оцінку співробітників з метою визначення відповідності їхньої кваліфікації посадам, що вони обіймають.

Кадровий аудит доцільно розглядати у розрізі таких основних блоків (елементів) оцінки системи управління персоналом організації:

- аудит суб'єктів управління персоналом (включає оцінку управлінської компетентності керівництва і – професійних навиків фахівців кадрової служби);
- аудит об'єктів управління (оцінка персоналу – та ефективності корпоративної культури і соціально-психологічного клімату у колективі);
- аудит системи управління персоналом (аналіз – кадрових технологій підприємства щодо оптимальності процедури відбору і прийому на роботу та адаптації, ефективності системи оцінки та навчання персоналу тощо).

	Процедури		
	Організаційно-правовий аудит персоналу	Функціональний аудит	Аудит кадрового потенціалу
Сутнісні ознаки	убезпечення ОПВ від можливих санкцій за порушення трудового законодавства, а керівників від адміністративної та кримінальної відповідальності	розгляд правильності окремих процедур, що характеризують функціонування служби управління персоналом	аналіз наявного і можливого рівня розвитку кадрового потенціалу ОПВ
Змістовий контент	аудит організаційної структури, аудит статистичної звітності з персоналу, аудит обліку кадрових документів	*управління процедурами функцій кадрової служби та кадрових процесів;  *прийняття рішень за змістом діяльності виконавців тощо	*оцінка відповідності рівня підготовленості персоналу, його ключові та унікальні компетенції, що відображають рівень професіоналізму щодо вимог та потреб діяльності ОПВ, аудит компетентності;  *ефективність групової взаємодії працівників, їх синергетичний цільовий результат, а саме аудит групової ефективності
Методи	Математико-статистичні, економічні, системного аналізу, прогностичні і т. ін.		
Результат	Характеристика стану кадрового забезпечення та визначення стратегій розвитку кадрового потенціалу ОПВ		

Організаційно-правовий аудит персоналу передбачає перевірку наявності документів, що регламентовані нормативно-правовими актами, їх належне оформлення є обов'язковим для органів публічної влади. Основною метою організаційно-правового кадрового аудиту є забезпечити органи публічної влади від можливих санкцій за порушення трудового законодавства, а керівників від адміністративної та кримінальної відповідальності. Предметом оцінювання обов'язкового (зовнішнього) кадрового аудиту є: облікові кадрові документи, документи статистичної звітності, відповідність чисельності професійно-кваліфікованому складу, продуктивності та інших кількісних показників необхідному чи запланованому значенню, дотримання вимог охорони праці та техніки безпеки; відповідність паспортів робочих місць вимогам законодавства, наявність шкідливих умов праці, порядок нарахування та використання коштів соціального страхування, сплачені податки з фонду оплати праці.

Оскільки переважна кількість регламентованих законодавством документів є водночас предметом зовнішнього аудиту, організаційно-правовий аудит персоналу доцільно поділяти на три підгрупи (різновиди):

- аудит організаційної структури,
- аудит статистичної звітності з персоналу,
- аудит обліку кадрових документів.

Аудит організаційної структури передбачає ступінь регламентованості діяльності персоналу органів публічної влади з метою виявлення причин системних відхилень, узгодженості та чіткості дій при прийнятті управлінських рішень, їх вплив на кінцеві результати (досягнення цілей). Місце служби управління персоналом в системі організаційної структури, відповідність цілей кадрової стратегії цілям корпоративного розвитку. Важливим є також визначення рівня координації взаємодії між підрозділами: яким чином регламентовано взаємодію працівників підрозділів.

Основними об'єктами вищезначеного аудиту є діяльність і пов'язані з нею організаційні регламенти, тобто це основні документи органу публічної влади, а саме: статут, колективний договір, правила внутрішнього розпорядку, штатний розклад (перевіряються дати, строки, внесені зміни, назви посад за Класифікатором професій), посадові інструкції.

Аудит організаційної структури водночас може бути основою для дослідження функціонального аудиту служби управління персоналом та її діяльності. Аудит статистичної

звітності з персоналу передбачає перевірку достовірності відображення інформації та правильності її заповнення у відповідних документах, регламентованих законодавчими і нормативними актами України.

Джерелами інформації для аудиту виступають звіти, зокрема: звіт про кількість працівників їх якісний склад і професійне навчання; поточні: звіт про використання робочого часу. Аудит обліку кадрових документів передбачає перевірку їх наявності, правильності їх заповнення та відповідності. Обов'язковими для зовнішнього аудиту є журнали реєстрації відпусток, документи з військового обліку, особові справи; трудові книжки; журнал обліку руху трудових книжок і вкладишів до них; таблиць використання робочого часу.

Для розробки та обґрунтування рішень за результатами функціонального аудиту необхідний увесь спектр функцій (підсистем) управління персоналом, що здійснюються в органі публічної влади. Загально поширеними і такими, що практично використовуються, є функції: кадрового планування, маркетингу персоналу, відбору, найму й адаптації, розвитку та навчання персоналу, охорони та умов праці, системи стимулювання і процесів мотивування працівників, оцінки трудової діяльності й атестації тощо.

Функціональний аудит, а також аудит кадрового потенціалу може проводитись на відповідних рівнях аудиту: стратегічному, управлінському, операційному. На стратегічному рівні досліджується ступінь інтеграції практики управління персоналом до організаційної структури і планування в органах публічної влади, централізація функцій управління персоналом, а також формуються пропозиції щодо розробки штатного розкладу, стратегічних цілей управління персоналом відповідно до корпоративної стратегії публічної служби.

Управлінський рівень аудиту фокусує увагу на взаємовідносинах служби управління персоналом з лінійними менеджерами, а також на ступінь правильності застосування лінійними менеджерами рекомендацій кадрової служби.

Операційний рівень спрямований на детальний розгляд правильності окремих процедур, що характеризують функціонування служби управління персоналом. На основі результатів функціонального аудиту базується низка кадрових рішень щодо організації управління процедурами функцій кадрової служби та кадрових процесів, технології прийняття рішень за змістом діяльності виконавців тощо.

У практичній діяльності важливою конструктивною перевагою будь-якої організації, яка прагне забезпечити свою конкурентоспроможність, є її кадровий потенціал. Під аудитом кадрового потенціалу слід розуміти аналіз наявного і можливого рівня розвитку компетентності персоналу, ефективності діяльності управлінської команди та роботи підрозділів, їх результативність за певний період часу (місяць, квартал, рік тощо) з урахуванням цілей (стратегії) органу публічної влади та перспективного розвитку.

Аудит кадрового потенціалу доцільно розглядати у двох площинах: з одного боку, це має бути оцінка відповідності рівня підготовленості персоналу, його ключові та унікальні компетенції, що відображають рівень професіоналізму щодо вимог та потреб діяльності органу публічної влади – аудит компетентності; а з іншого – ефективність групової взаємодії працівників, їх синергетичний цільовий результат, а саме аудит групової ефективності.

Головною метою аудиту групової ефективності є аналіз причин конфліктів, соціально-психологічного клімату, організаційної поведінки та динаміки малих груп (підрозділів), управлінських команд, рівень соціального розвитку органів публічної влади в цілому. Аудит групової ефективності та її потенціалу доцільно здійснювати двома способами:

по-перше, шляхом визначення ефективності роботи управлінської команди (стратегічно-тактичний), діяльності підрозділів, філій (для великих організацій);

по-друге, з позиції ефективності та результативності інвестування у формування і реалізацію кадрового потенціалу.

Водночас такий аудит повинен супроводжуватись діагностикою структури комунікацій в органі публічної влади, тобто наскільки сприятливою є система формальних і неформальних взаємодій між працівниками, їх соціально-психологічний фон у підрозділах, ефективність каналів інформаційного обміну та джерела виникнення проблемних,

конфліктних ситуацій. На основі отриманих результатів визначаються потреби у навчанні та підвищенні кваліфікації персоналу органів публічної влади, можливості залучення нових, формуються заходи щодо подолання проблемних кадрових ситуацій, реорганізації неефективних кадрових структур, процесів, функцій, формується чи уточнюється кадрова стратегія відповідно до заданих цілей аудиту.

#### **3.4.7. Оцінювання кадрового потенціалу органу публічної влади**

Організація, яка проводить політику оптимального використання здібностей і якостей свого персоналу, повинна постійно оцінювати якість кадрового потенціалу. Це може бути досягнуто шляхом узагальнення результатів оцінювання індивідуальних здібностей і якостей співробітників і отримання агрегованих результатів їх оцінювання. Багаторазові агреговані результати оцінювання персоналу дозволяють виявити динаміку характеристик кадрового потенціалу організації.

Індивідуальні характеристики окремих працівників відображують головним чином професійні якості та головні риси особистості, тоді як групові характеризують здатність об'єднаного ресурсу виконувати поставлені перед ними завдання.

Тому основна проблема діагностики кадрового потенціалу визначення та встановлення переліку показників, що потребують аналізу на кожному рівні агрегування. Цей перелік показників і критеріїв може відрізнятися не тільки між рівнями, але й на одному рівні, в залежності від мети проведення діагностики, специфіки галузі, загальноекономічних умов, у яких вона проводиться.

На першому рівні діагностики необхідно виділити показники, що характеризують кадровий потенціал організації в цілому. Це дозволить виявити загальні відхилення від оптимуму структури персоналу організації, які потребують особливої уваги у ході подальшої діагностики. Найчастіше на рівні організації аналізується структура кадрів. Для такого аналізу характерне використання методів порівняння аналізованої структури з еталоном, існуючим аналогом, типовою структурою, побудованою за нормативами управління, а також результатний підхід, де окремий вклад трудових ресурсів виділити практично неможливо і недоцільно.

На другому рівні діагностується група службовців. При великій різноманітності методів діагностики, пов'язаної головним чином з характером функцій, що виконує група, засновані вони здебільше на порівнянні з нормативом, еталоном, середньостатистичним показником. Діагностується звичайно не весь кадровий склад за групами, а тільки ті групи, які виконують важливі для існування організації функції. Групи можуть пересікатися (наприклад, одна людина може потрапити до групи перед пенсійного віку, групи проблемного стану здоров'я та групи працівників, що виконують важливі функції). В даному випадку слід подбати про підтримку, лікування, підготовку дублера та заміни, і це складає перехід до наступного рівня діагностики.

На третьому рівні діагностується кадровий потенціал окремого службовця, для чого потрібно провести такі заходи, як попереднє "розсіювання" персоналу по групах, статистичну обробку отриманих результатів та виявлення кадрового ядра й проблемних груп, які можуть приєднатися до ядра або деградувати. Кожна особа з вказаних угруповань потребує особливої уваги, планування заходів розвитку та визначення необхідного та можливого рівня фінансування, прийняття рішення щодо переміщення на іншу посаду, допомоги або звільнення.

При цьому оцінювання кадрового потенціалу організації є механізмом зворотного зв'язку в управлінні персоналом організації. Така діагностика дає уявлення про сильні і слабкі сторони організації, її ресурсах, потенційних можливостях, потребах персоналу, вказує, які складові системи (розглянуті вище) не працюють або недооцінюються.

Управління кадровим потенціалом повинно сприяти стабільності якісної специфіки діяльності, удосконаленню розвитку персоналу. При розробленні програми управління кадровим потенціалом варто враховувати такий фактор, як довгостроковий кадровий потенціал. Він включає в себе співробітників, які можуть вирішувати задачі розвитку організації.

При цьому виділяють дві основні складові довгострокового потенціалу: поточний і цільовий накопичувальний. Поточний кадровий потенціал являє собою персонал, який займається рішенням звичних поточних задач організації. Тоді як цільовий накопичувальний має вирішувати задачі стратегічного розвитку організації, її конкурентоспроможності і є резервом, який потребує своєї системи управління.

З точки зору процесу формування та використання, можна розширити характеристику довгострокового потенціалу. По-перше, це вже частково створений у минулому кадровий потенціал, який об'єктивно необхідний для функціонування організації. По-друге, це приріст загального кадрового потенціалу, який має місце впродовж певного періоду часу. З певною долею умовності можна припустити, що цей приріст кадрового потенціалу ще не повністю реалізований і являє собою найбільш перспективну частину загального потенціалу. Ці характеристики кадрового потенціалу грають важливу роль при розробленні програми управління ним. У першу чергу, це стосується питань професійного розвитку та навчання персоналу.

У перспективі актуальною стає задача управління кадровим потенціалом, впровадження інноваційних кадрових технологій оцінювання персоналу та розвитку інформаційної бази для прийняття правильних і своєчасних управлінських рішень.

Враховуючи усе вищезазначене, можна виділити узагальнюючі ключові фактори успіху в управлінні кадровим потенціалом – це інноваційна та стратегічна спрямованість кадрової політики організації; наявність системи соціальних гарантій для кожного службовця; дослідження та аналіз вдалого закордонного досвіду; постійний розвиток кадрового потенціалу як окремого співробітника, так і усього персоналу; орієнтація на особистісні характеристики кожного службовця.

#### 4. Порядок проведення консультацій

Консультації проводяться напередодні складання єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування у відповідності до затвердженого розкладу і охоплюють два типи питань:

- 1) організаційні;
- 2) змістові.

Розкриття організаційних питань передбачає ознайомлення випускників з порядком проведення іспиту; структурою питань; критеріями оцінювання тощо.

Змістова частина консультацій передбачає акцентування уваги на рекомендованих джерелах, які слід опрацювати при підготовці до іспиту; моментах, які слід врахувати у зв'язку із змінами в нормативно-правових актах; надання відповідей на запитання студентів.

До проведення консультацій залучаються науково-педагогічні працівники, які викладають навчальні дисципліни, включені в програму ЄДКІ.

## Розробники навчально-методичного посібника:

КОВТУН Ірина Броніславівна, перша проректорка, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління, доцентка (загальне керівництво);

ТЕРЕЩЕНКО Тетяна Василівна, деканеса факультету управління та економіки, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка економічних наук, доцентка (загальне керівництво);

КУЛИНИЧ Роман Омелянович, завідувач кафедри математики, статистики та інформаційних технологій, доктор економічних наук, професор;

СИНЧАК Віктор Петрович, професор кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування, доктор економічних наук, професор;

ЩЕПАНСЬКИЙ Едуард Валерійович, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, доктор наук з державного управління, доцент;

ЧУДИК-БІЛОУСОВА Надія Іванівна, професорка кафедри трудового, земельного та господарського права, кандидатка юридичних наук, доцентка;

АРЗЯНЦЕВА Дар'я Андріївна, доцентка кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування, кандидатка економічних наук, доцентка;

ВАГАНОВА Людмила Василівна, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка економічних наук, доцентка;

ГАМАН Тетяна Василівна, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління, доцентка;

САВИЦЬКИЙ Володимир Тадеушович, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, кандидат наук з державного управління, доцент;

ТКАЧУК Наталія Миколаївна, доцентка кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування, кандидатка економічних наук, доцентка;

ХИТРА Олена Володимирівна, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка економічних наук, доцентка;

КРУШИНСЬКА Алла Вікторівна, доцентка кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування, кандидатка економічних наук;

ПІДЛІСНА Тетяна Віталіївна, керівниця навчального відділу підготовки публічних управлінців, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління;

ПОДОЛЯНЧУК Ольга Володимирівна, старша викладачка кафедри мовознавства, кандидатка філологічних наук;

САМАРІЧЕВА Тетяна Анатоліївна, доцентка кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування, кандидатка економічних наук;

ТРЕБИК Людмила Петрівна, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління.

Схвалено кафедрою публічного управління та адміністрування \_\_\_\_\_ 2021 року, протокол № \_\_\_\_.

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ  
\_\_\_\_\_ 2021 року

Погоджено методичною радою університету 25 листопада 2021 року, протокол № \_\_\_\_.

Голова методичної ради \_\_\_\_\_ Ірина КОВТУН  
\_\_\_\_\_ листопада 2021 року

Обліковий обсяг – 22,86 ум.др.арк.