НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ПІДГОТОВКА ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ ЗДОБУВАЧІВ МАГІСТРАТУРИ D 4 «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

Навчальний посібник



Київ – 2026

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ПІДГОТОВКА ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ ЗДОБУВАЧІВ МАГІСТРАТУРИ D4 «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

Навчальний посібник

За загальною редакцією професора
Чернявського С. С.

Київ 2026

УДК 351.07:005.1:342.92
П617

Рецензенти:

Твердохліб О. С., доктор наук з державного управління, професор, провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу нормативного регулювання науково-дослідного центру нормативно-технічного регулювання Інституту наукових досліджень з цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України;

Кринична І.П., доктор наук з державного управління, професор провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інститутц держави і права імені В.М. Корецького.

Укладачі:

Борцевич П.С., Булик І.Л., Бухтіярова І.Г., Власенко В.П., Волох О.К., Герасименко Л.В., Демиденко В.О., Доценко О.С., Кирдан Б.В., Лукашенко А.А., Пастух І.Д., Савранчук Л.Л., Співак М.В., Старицька О.О., Степаненко С.В., Сьох К.Я., Тихомиров Д.О., Терент'єва А.В., Тихонова О.В.

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Національної академії внутрішніх справ 11 серпня 2026 року (протокол № 8)

П617 Підготовка до єдиного державного кваліфікаційного іспиту здобувачів магістратури D4 «Публічне управління та адміністрування» [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. проф. С.С. Чернявського. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2026. 393 с.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні вищої освіти, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 08.10.2021 № 1076.

Посібник містить окремі розділи/теми, вивчення яких дозволяє сформувати необхідний обсяг загальних та спеціальних компетентностей, передбачених Державним стандартом (наказ МОН № 1001 від 04.08.2020 року), серед яких такі важливі, як здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу, працювати в команді, мотивувати людей та рухатися до спільної мети, бути лідером, діяти соціально відповідально та свідомо, розробляти проєкти й управляти ними, удосконалювати та розвивати професійний, інтелектуальний і культурний рівні, приймати обґрунтовані рішення та використовувати сучасні комунікаційні технології, генерувати нові ідеї (креативність).

Матеріал посібника сприятиме засвоєнню слухачами магістратури освітньої програми, стане у нагоді при підготовці до атестації у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту.

УДК 351.07:005.1:342.92

© Національна академія внутрішніх справ, 2026

ЗМІСТ

1. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ 13
1.1. Вироблення політики. Врядування. 13
1.1.1. Державна політика та демократичне врядування. Доказова політика 13
1.1.2. Цикл вироблення політики – етапи формування та реалізації державної політики 16
1.1.3. Повноваження органів влади у формуванні та реалізації політики й участь громадськості 20
1.1.4. Зміст державної політики 24
1.1.5. Політика як процес: затрати, результати, впливи та наслідки 25
1.1.6. Рішення щодо політики 28
1.1.7. Лідерство та цінності у формуванні політики 30
1.1.8. Результативність, ефективність й економічність політики 36
1.1.9. Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики 40
1.1.10. Взаємодія влади, бізнесу та громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики 43
1.1.11. Ресурси, механізми й інструменти політики 49
1.2. Аналіз політики 53
1.2.1. Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі 53
1.2.2. Процедури аналізу політики. Види аналізу політики. Економічний, політичний і соціальний аналіз 55
1.2.3. Цифровізація аналізу політики та роль великих даних 57
1.2.4. Цілі й завдання політики 58
1.2.5. Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики 59
1.2.6. Аналіз середовища політики та стейкхолдерів 60
1.2.7. Підстави для державного втручання. Обмеження політики 61
1.2.8. Бюджетування та ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики 61

1.2.9. Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики 62
1.2.10. Аналітичні процедури на етапах моніторингу й оцінювання політики 64
1.2.11. Рекомендації щодо державної політики: підготовка аналітичних документів і презентація результатів аналізу політики 65
1.3. Сфери та напрями політики 65
1.3.1. Типологія політики: види, сфери, напрями 65
1.3.2. Багаторівневість політики: наднаціональний, національний, регіональний і місцевий рівень, їх взаємодія 68
1.3.3. Належне врядування: сервісна держава й місцеве самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя 74
1.3.4. Цифрове врядування та політика 79
1.3.5. Сфери й засади внутрішньої та зовнішньої політики, їх характеристика 81
1.3.6. Політика європейської взаємодії та євроатлантичної співпраці 85
1.3.7. Національні інтереси, конфлікти й міжнародна взаємодія у політиці. Міжнародна безпека, основні загрози міжнародній безпеці 89
1.3.8. Національна безпека та безпекова політика Стратегія національної безпеки України 94
2. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ 98
2.1. Принципи та закономірності функціонування системи публічного управління й адміністрування 98
2.1.1.1. Багаторівневе управління як прояви публічного управління та адміністрування. 98
2.1.1.2. Організаційно-функціональна структура системи державного управління 103
2.1.1.3. Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування 112
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 123

2.1.1.5. Форми участі громадськості в публічному управлінні. Сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства (правові основи, методи, форми). Залучення організацій громадянського суспільства до соціальних послуг та соціального підприємництва. Система органів, які реалізують національну стратегію розвитку громадянського суспільства (перелік і функції). Стимулювання лідерів громадської думки, мотивація населення до участі в державних справах, формування відповідальної поведінки населення. Міжсекторальна взаємодія (роль громадського сектору, партнерство) 132

2.1.2. Технології прийняття управлінських рішень 137

2.1.2.1. Основи прийняття управлінських рішень 137

2.1.2.2. Оцінка результативності й ефективності управлінських рішень 151

2.1.3. Розробка проєктів нормативно-правових актів з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції 161

2.1.4. Правові колізії та проблеми. Поняття правотворчої помилки (правові колізії та їх види, нечіткі формулювання в тексті нормативно-правових актів). Принципи подолання та усунення правових колізій 173

2.2. Стратегічне управління та управління змінами 180

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 180

2.2.1.1. Теоретичні засади стратегічного управління 180

2.2.1.2. Стратегічний підхід до управління. 182

2.2.1.3. Концепції стратегічного управління. 183
2.2.1.4. Значення стратегічного управління та планування в системі публічного управління. 185
2.2.1.5. Стратегічне управління як процес 186
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 188
2.2.2.1. Документи стратегічного планування, визначені законодавством 188
2.2.2.2. Державна стратегія регіонального розвитку 190
2.2.2.3. Особливості регіональних стратегій розвитку 191
2.2.2.4. Комплексний підхід до розробки національних/регіональних програмних документів щодо розвитку публічного управління. 192
2.2.2.5. Технології стратегічного управління. 192
2.2.2.6. Формування системи стратегічних цілей і завдань 194
2.2.2.7. Система стратегічного управління в Україні 196
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 перспективи. Стратегічні рішення та стратегічний вибір. Участь громадськості у стратегічному плануванні 197
2.2.3.1. Системний аналіз у стратегічному управлінні 197
2.2.3.2. Роль середовища в стратегічному управлінні 199
2.2.3.3. SWOT – аналіз 201
2.2.3.4. PESTLE – аналіз 203
2.2.3.6. Бачення розвитку як конкурентна позиція та спільні перспективи 205

2.2.3.7. Стратегічні рішення та стратегічний вибір. 206
2.2.3.8. Участь громадськості в стратегічному плануванні..... 207
2.2.4. Реалізація стратегій розвитку. Програми й проєкти 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 і територій 208
2.2.4.1. Реалізація стратегій розвитку. Програми та проєкти як інструментарій реалізації стратегії розвитку громад і територій..... 208
2.2.4.2. Порядок розроблення, затвердження та виконання регіональних цільових програм, прогнозних документів..... 209
2.2.4.3. Організаційно-правові основи просторового планування розвитку громад і територій..... 212
2.2.5. Проєктне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проєктами, якістю). Особливості проєктування в публічному управлінні. Особливості інноваційного проєкту. Використання проєктних технологій в системі публічного управління та адміністрування. Методи командної роботи..... 213
2.2.5.1. Проєктне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проєктами, якістю) 213
2.2.5.2. Особливості проєктування в публічному управлінні 217
2.2.5.3. Особливості інноваційного проєкту..... 218
2.2.5.4. Використання проєктних технологій у системі публічного управління й адміністрування..... 219
2.2.5.5. Методи командної роботи..... 220
2.2.6. Моніторинг й оцінювання в стратегічному управлінні. Оперативне управління. Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону. Управління процесом реалізації стратегії розвитку громад і територій. Моніторинг й оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону..... 222
2.2.6.1. Моніторинг й оцінювання в стратегічному управлінні..... 222
2.2.6.2. Оперативне управління. 224
2.2.6.3. Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону.....225
2.2.6.4. Управління процесом реалізації

стратегії розвитку громад і територій 226
2.2.6.5. Моніторинг й оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону.....228
2.2.7. Управління змінами в сучасних соціально-економічних системах. Зміни та розвиток організацій. Адаптація організації до змін. Спротив змінам: причини й результати. Підходи та засоби подолання супротиву змінам. Стратегічні зміни. Управління змінами. Бенчмаркінг і реінжиніринг для змін 229
2.2.7.1. Управління змінами в сучасних соціально-економічних системах.....229
2.2.7.2. Зміни та розвиток організацій.....230
2.2.7.3. Адаптація організації до змін.....231
2.2.7.4. Спротив змінам: причини та результати.....233
2.2.7.5. Підходи та засоби подолання супротиву змінам 235
2.2.7.6. Стратегічні зміни. Управління змінами.....237
2.2.7.7. Бенчмаркінг і реінжиніринг для змін.....238
2.3. Управління публічними фінансами 241
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.....241
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.....249
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. Упровадження гендерноорієнтованого підходу в бюджетному процесі. Механізми запровадження громадського бюджету 253
2.4. Цифровий розвиток й електронна демократія 260
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) 260

2.4.2. Державна інформаційна політика. Основні напрями, суб'єкти, гарантії та права на інформацію, масова інформація та засоби масової інформації, інформаційна продукція й інформаційна послуга, відповідальність за порушення законодавства про інформацію Пріоритети державної політики в інформаційній сфері: забезпечення інформаційної безпеки захисту та розвитку інформаційного простору України, конституційного права громадян на інформацію. Відкритість і 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 262

2.4.3. Комунікативна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Комунікації із засобами масової інформації. Висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування: форми та порядок висвітлення. Комунікації з громадськістю. Форми та 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) ... 266

2.4.4. Комунікаційні технології в 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 сферах запобігання та протидії корупції, європейської інтеграції, гендерної рівності. Комунікації в соціальних мережах. Комунікативні/інформаційні компанії (етапи підготовки та проведення) 269

2.5. Цифровий розвиток й електронна демократія 272

2.5.1. Сутність й інструменти електронної демократії

(електронні звернення, електронні петиції, електронне голосування, електронні консультації щодо політики та законодавства). Сутність і складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування. Організаційні технології підтримки публічного управління....272

2.5.2. Державна політика щодо цифрового розвитку 281

2.5.3. Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців 295

2.5.4. Розвиток інформаційного суспільства й електронного урядування. Індекс розвитку електронного урядування. Індекс електронної участі. Інформаційна безпека в електронному урядуванні....305

2.5.5. Впровадження електронного врядування 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 308

3. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА....322

3.1. Загальнонаукові та теоретико-методологічні основи публічної служби 322

3.1.1. Ґенеза поняття «публічна служба» та правовий статус публічних службовців....322

3.1.2. Принципи публічної служби....324

3.1.3. Базові моделі та складові системи публічної служби....326

3.2. Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні 329

3.2.1. Види та ієрархія нормативно-правових актів, що регламентують публічну службу в Україні....329

3.2.2. Запобігання корупції в публічній службі. Процедури притягнення до відповідальності. Види дисциплінарних стягнень до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування....332

3.2.3. Державна служба. Принципи здійснення державної служби. Система управління державної службою в Україні 341

3.2.4. Служба в органах місцевого самоврядування. Принципи служби в органах місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування 342
3.3. Етика в публічній службі 344
3.3.1. Місія, цінності й основні етичні принципи публічної служби. Довіра як основоположний принцип побудови відносин між державою та суспільством 344
3.3.2. Етична інфраструктура публічної служби. Етичні кодекси в системі публічної служби. Етичні засоби запобігання корупції в системі публічної служби України 347
3.3.3. Службова етика та соціально-етичний портрет керівника в системі публічної служби України 349
3.4. Управління персоналом у публічній службі 353
3.4.1. HR-стратегія органу публічної влади. Базова структура HR-стратегії органів публічної влади 353
3.4.2. Персонал-технології в публічній службі 359
3.4.3. Кадрові процеси в органах публічної влади 370
3.4.4. Принципи та методи формування команди. Механізми командної взаємодії в публічній службі 376
3.4.5. Методи мотивації персоналу в органах публічної влади 380
3.4.6. Кадровий аудит в органах публічної влади. Організаційно-правовий аудит персоналу в органах публічної влади. Функціональний аудит персоналу в органах публічної влади 383
3.4.7. Оцінювання кадрового потенціалу органу публічної влади 388

1. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ

1.1. Вироблення політики. Врядування

1.1.1. Державна політика та демократичне врядування. Доказова політика

Наука державна політика має *дві складові*:

1) *дослідження політики* (або стратегічні дослідження), яка намагається зрозуміти (дослідити) і сформувати (змоделювати) процес вироблення політики в цілому (наприклад цикл політики) через проведення первинних досліджень конкретних проблем державної політики (це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців);

2) *аналіз політики* – галузь більш практично зорієнтована, яка займається, передусім, методологією і підготовкою рекомендацій щодо застосування аналітичного інструментарію та практичних процедур під час підготовки проєктів урядових рішень (безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики, в ролі яких можуть виступати як науковці, експерти, так і державні службовці з відповідними повноваженнями).

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.

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), що були сформульовані наприкінці минулого тисячоліття провідними науковцями світу під егідою міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР). Належне врядування, згідно з підходом Світового банку (1994) характеризується передбачуваним, відкритим 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.

Цінності, на яких має ґрунтуватися державна політика, формально визначаються нормами міжнародного права, міждержавними угодами, нормами

конституції країни, а також традиціями, менталітетом кожної нації, які фіксуються як орієнтири для державної політики за результатами демократичних парламентських і президентських виборів. Цінності і принципи відіграють роль своєрідних обмежень, яких слід дотримуватися владі у процесі вибору конкретних інструментів формування й реалізації політики.

«Найвищою цінністю сучасного цивілізаційного прогресу є людина, її права та свободи».

Базові принципи державної політики сформульовано в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (від 1 липня 2010 р. № 2411- VI). У ст. 2 зокрема, зазначено: «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; 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»[1].

Доказова політика. Поняття доказової політики або політики, яка базується на доказах, насамперед відоме в контексті концепції «Evidence-Based».

У політиці концепцію «Evidence-Based» можна розглядати у двох аспектах:

[1] Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / [авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бєльська, Я. В. Бережний та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ : К.І.С., 2016. С. 10–13.

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 та чому?).

Таким чином, ця концепція спрямована на отримання відповіді на питання, як працює запропонована політика та звідки ми знаємо, чому вона працює.

Ефективність, доцільність і корисність програм політики потребують доказів, здобутих у результаті досліджень досвіду інших країн чи інших галузей політики. Це ж стосується і доказової політичної аналітики, яка має ґрунтуватися не лише на теоретичних розробках, а й на інструментах, що підтверджують логіку політики та мати в основі аналітичного матеріалу емпіричні докази.

Під час вироблення політики для того, щоб вона належала до концепції «Evidence-Based», важливо на кожному етапі підкріплювати судження певними доказами, що формують її логіку. Для цього необхідно використовувати певні інструменти та методологію.

Розглядаючи методологію, слід зазначити, що важливо, який би аналітичний підхід не було обрано, він має давати змогу правильно розглянути характер проблеми та різноманітні варіанти дій у сфері політики. Існує ціла низка методологій доказової політики. Їх відносні переваги активно обговорюються на науковій арені. Разом із тим вони мають спільні характеристики:

перевіряють теорію про те, чому політика буде ефективною та які саме наслідки політики слід зберігати, якщо вона буде реалізована успішно;

відповідають на запитання: що відбулось би, якби політика не була реалізована?

включають певні виміри впливу (зокрема, кількісні), що містять оцінки того, як відрізняються наслідки залежно від різних груп та «доз» політики;

розглядають як безпосередні, так і опосередковані впливи, що виникають через політику (часто опосередковані впливи, що суттєво можуть бути найбільш вагомими);

націлені на уникнення помилок, що можуть виникнути в результаті особистого вибору або інших джерел упередженості;

відокремлюють невизначеності та міри контролю для інших неполітичних факторів, які можуть вплинути на результат;

повинні мати можливість бути протестованими та, в ідеалі, такими, що можуть бути відтворені третьою стороною.

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 регуляторного впливу, правила розробки політик тощо).

Доказова політика – це насамперед відкрита публічна політика, яка має довести правильність дій публічної влади, підтвердити правильність вибраного шляху, сформувати нове бачення у прийнятті доленосних державних рішень. Проведення доказової державної політики може забезпечувати широку низку переваг, серед яких: удосконалення механізму прийняття рішень, підвищення якості та ефективності нормативно-правового регулювання; підвищення ефективності державних витрат і більш ефективне надання суспільних благ; мінімізація ризиків і відмова від прийняття рішень, що мають істотні негативні наслідки; консолідація позиції суспільства з найважливіших рішень тощо[1].

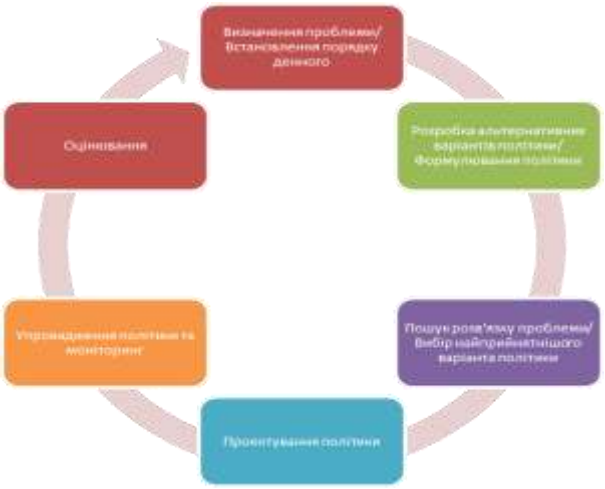
1.1.2. Цикл вироблення політики – етапи формування та реалізації державної політики

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.

---

[1] Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / [авт. кол. : Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребкало та ін.] ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. С. 10–13.

Інший варіант зображення циклу політики представлено в книзі Е. Янга й Л. Куїнн, одним із прикладів цього є послідовність кроків, представлена за назвою «Цикл політики» (мал. 1).



Мал 1. Цикл політики (Е. Янга й Л. Куїнн)

Послідовність кроків, які необхідно здійснити в процесі аналізу політики, загалом визначається специфікою проблеми й особливостями середовища політики. Проте існують типові підходи до структуризації цього процесу.

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом. 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 й 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 проєктування) 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, муніципальна політика у Росії). 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 тощо).

3. *За «точкою зору»* – з урахуванням того, в інтересах кого вона здійснюється (класифікація СП за першими двома ознаками: за територіальними масштабами та 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 усього 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 проєктування політика буває довго-, середньо- і короткострокова; стратегічна і тактична; перспективна і поточна.

5. *За хронологічною ознакою* (як правило, ретроспективно): 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. Стиль 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 обґрунтовану, 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 та 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].

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

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах: 1. Участь ІГС у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів.

[1] 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. Київ : НАДУ, 2014. С. 50–53.

2. Участь ІГС у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; передачі часткової повноважень державних органів; громадського контролю. 3. Участь ІГС у правоохоронній діяльності держави[1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 визначено, що з метою забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення проводяться зустрічі:

голів громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, з Прем'єр-міністром України, іншими членами Кабінету Міністрів України, Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державними секретарями міністерств;

голів громадських рад, утворених при районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях, відповідно з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, не рідше ніж 2 рази на рік.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

---

[1] Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. Роз'яснення Міністерства юстиції від 03.02.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11#Text.

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проєкту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя[1].

Повноваження органів влади у формуванні і реалізації політики розкривається через їх повноваження та статус. Зокрема, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує *державну політику* в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України[2]. Низка повноважень щодо формування окремих напрямів політик належить міністерствам.[3]

Роль Кабінету Міністрів України у формуванні державної політики можна визначити через основні повноваження: забезпечує проведення державної економічної політики; забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави; забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення; забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; забезпечує здійснення державної політики у сферах трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує

[1] Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 3 листоп. 2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

[2] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text.

[3] Інші органи виконавчої влади. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/catalog.

виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань тощо[1].

У сучасному суспільстві процес вироблення державної політики є площиною впливу різних суб'єктів суспільно-політичної діяльності. До суб'єктів політики відносять створені в суспільстві інституції, установи, організації, чия соціальна діяльність спрямована на узгодження суспільних інтересів об'єктів політики та конструктивного перетворення реальної дійсності в напрямі визначених цілей. Це системна сукупність суспільно активних та ініціативних особистостей, груп людей, сформованих у легітимні організації та державні органи, рухи, громадські об'єднання, які беруть участь у політичному житті суспільства та держави і чия діяльність спрямована на перетворення всіх життєво значущих людських сфер (об'єктів політики).

До суб'єктів вироблення державної політики можна віднести: різні рівні державної влади; політичні партії та суспільно-політичні рухи; соціальні спільноти та інститути громадянського суспільства (громадянські ініціативи у вигляді громадських організацій, професійних спілок, асоціацій громадян, клубів, фондів та всіх різновидів легітимно означених форм правового поля).

Основними напрямами діяльності суб'єктів політики є: організація просвіти, генерація ідей, формування світоглядних та теоретичних основ буття відповідно до сучасності; визначення цілей та шляхів розвитку суспільства; організація діяльності суспільства на виконання поставлених цілей і завдань; розробка законів, норм та правил поведінки людей і груп населення, контроль дотримання законності; погодження інтересів держави та суспільства; розподіл цінностей відповідно до потреб та інтересів спільнот; забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки населення та стабільності функціонування політичного ладу. Тією чи іншою мірою залежно від питомої ваги кожного суб'єкта визначається їх пряма чи опосередкована участь.

Державну політику методом прямого (безпосереднього) впливу реалізують суб'єкти державної влади: глава держави (президент); парламент; уряд; судові та контрольні (надзорні) інститути. Суб'єкт державної політики, вкладений у суб'єкт публічної політики, тією чи іншою мірою залежно від доцільності може виконувати, визначені завданнями в рамках цілей, рольові функції. Адміністративний вплив справляється за допомогою указів, постанов, рішень, розпоряджень,

[1] Про Кабінет Міністрів України : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text.

наказів, резолюцій, що регламентується законами, статутами і положеннями загального характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціально-політичної системи в цілому, зокрема законами «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування» тощо.

1.1.4. Зміст державної політики

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[1].

Нині досить важливу роль у дослідженні державної політики відіграє низка проблем, пов'язаних з розвитком суспільства: формування змісту державної політики, вивчення впливу політичних та соціально-економічних чинників на її зміст і функціональні можливості, встановлення ефекту впливу різних інституційних структур і політичних процесів на здійснення політики, впровадження й оцінювання суспільством наслідків державної політики.

Отже, основними складовими державної політики, заходи яких певним чином мають вплив на розвиток суспільних процесів, є такі блоки: інституційний (держава, органи державної влади, політичні партії), нормативний (норми, положення, державні програми) й матеріальний (засоби для реалізації поставленої мети), а також рівні її здійснення – місцевий, регіональний, загальнодержавний, міжнародний.

Зважаючи на це, варто визначитися з основними етапами дослідження державної політики:

функціонування в межах специфічних сфер її діяльності (зовнішня політика, аграрне виробництво, охорона здоров'я,

[1] Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник / [авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бєльська, Я. В. Бережний та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ : «К.І.С.», 2016. С. 10.

транспорт) з метою перевірки важливих аспектів процесу політики на практиці;

здійснення процесу політики (обґрунтування існуючих проблем, розроблення варіантів впровадження політики, оцінювання її результатів і урахування недоліків функціональних дій державних інституцій);

ефективність застосування різних типів інструментів (правові, фінансові, організаційні, економічні, інформаційні) для вирішення соціально-економічних проблем під час впровадження політики.

З огляду на це, у державній політиці повинні знаходити своє місце не тільки існуючі проблеми розвитку суспільства, але й ті непередбачувані ситуації і явища, що потребують встановлення причин їхньої появи та виявлення шляхів своєчасного розв'язання. У цьому випадку важливими повинні бути відповідні державно-політичні рішення, що відповідають наявним проблемам, а також програми та інструменти їхньої реалізації в цій сфері діяльності.

Державна політика, як і будь-який соціальний процес, потребує постійного пояснення генезису її змісту і всебічного дослідження як об'єкта наукового пізнання. Особливої уваги потребує категоріальний апарат державної політики, оскільки він має широкий спектр наукової інтерпретації її змісту і фрагментарного обґрунтування в науковій літературі іноземних та вітчизняних науковців[1].

1.1.5. Політика як процес: затрати, результати, впливи та наслідки

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напряму політики (мал. 2).

Інституційно орган влади в моделі, зображеній на рис. 1, відіграє роль системи прийняття рішень (наприклад Кабінет Міністрів, якщо його розглядати центральний орган влади).

Процес політики полягає насамперед у вирішенні питань і проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливе без затрат відповідних ресурсів.

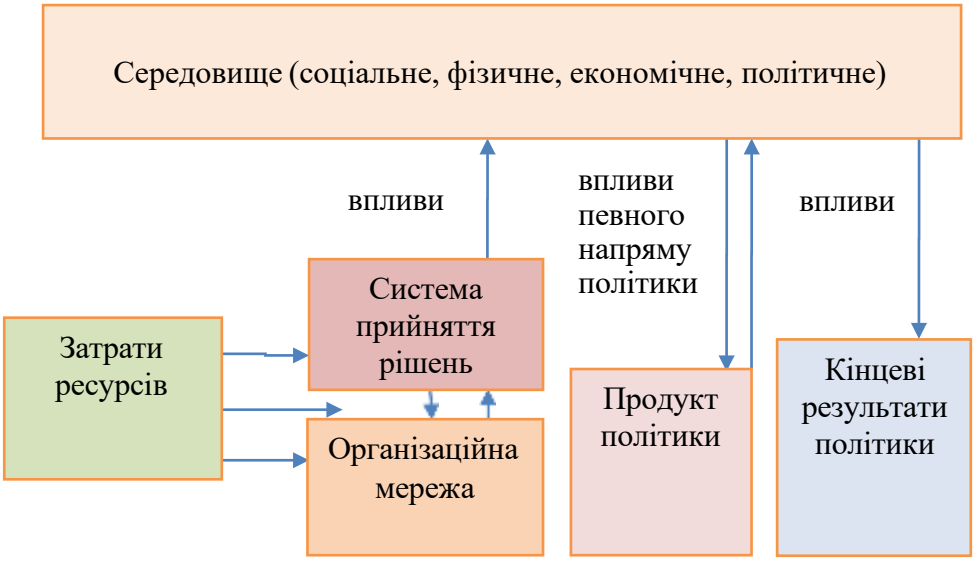
Затрати – це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі проєктування політики) або які фактично використані в процесі

[1] Лаврук О. Сутність державної політики. URL: http://old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf.

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.



Мал. 2. Модель державної політики як процесу

Продукти політики впливають на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики. *Впливи політики* можуть бути безпосередніми (прямими) й опосередкованими (непрямими); економічними, політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними й неочікуваними; бажаними та 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. 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.

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

Слід зазначити, що найбільш загальні, або головні цілі (такі як ефективність і справедливість) фактично збігаються з цінностями. Так, у посланні президента країни можуть визначатися цінності, тобто головні цілі політики на майбутній період. Уряд розробляє свою програму діяльності, у якій пропонуються заходи та формулюються завдання щодо реалізації проголошених головних цілей політики[1].

1.1.6. Рішення щодо політики

Державні суб'єкти прийняття політичних рішень у державі володіють універсальним комплексом публічно-владних повноважень, можуть офіційно застосовувати адміністративні методи керівництва і примусові санкції, займатися цілеспрямованим регулюванням колективних ресурсів суспільства, використовувати легітимні форми соціального спілкування і мають в арсеналі легальні способи взаємодії з групами та індивідами.

В аналізі специфіки прийняття політичних рішень велику роль відіграє дієвість конституційного та державного права як системи базових норм, які від імені народу регламентують (тією чи іншою мірою, залежно від виду політичного режиму) всі основні сфери активності людей і складові фундаментальних принципів взаємовідносин між громадянами і суспільними інститутами. Процес розробки та прийняття політичних рішень має враховувати принципи, процеси та механізми їх реалізації.

Крім того, усі *складові механізму прийняття політичних рішень* мають: легітимні повноваження, владні функції; універсальну форму з досить жорсткими регламентами й санкціями, адміністративними ресурсами та важелями впливу, і врешті-решт, комплексом колективних ресурсів, що застосовуються від імені і в інтересах усього народу країни. Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, який приймає політичні рішення, має відповідати характеру інтересів і пріоритетів особи, суспільства, держави загалом.

Політичне рішення – це вольовий акт компетентного суб'єкта політики спрямований на вирішення (з допомогою ресурсів політичної влади) актуальної суспільно-політичної проблеми, яка зачіпає інтереси всієї спільноти або її частини.

---

[1] 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. Київ : НАДУ, 2014. С. 60–63.

Політичні рішення розрізняють за сферою політичних відносин, тобто залежно від того, хто виступає суб'єктом політики, а хто – її об'єктом. Відповідно існують такі *типи рішень:*

Перший тип – це рішення що приймаються суспільством або його територіальними спільнотами щодо упорядкування суспільного буття. (референдуми, плебісцити, рішення, що приймаються на громадських слуханнях щодо вирішення проблем суспільного буття тощо).

Другий тип – це рішення, що приймаються суспільством або його територіальними спільнотами щодо формування, ліквідації, переформатування, органів політичної влади (формування парламенту, відкликання депутата, перепризначення голови державної обласної адміністрації тощо).

Третій тип – рішення органів політичної влади щодо упорядкування життя суспільства. Саме такими є рішення державних органів з приводу тих або інших сторін життя суспільства, наприклад, стосовно виборчої системи, захисту національних інтересів у сфері міжнародних відносин.

Четвертий тип – це рішення ієрархічно вищих органів політичної влади щодо функціонування ієрархічно нижчих органів політичної влади, наприклад, рішення кабінету міністрів з приводу зміни діяльності тих чи інших органів виконавчої влади (у межах конституційних повноважень).

Предметом політичних рішень можуть бути зміни в політичній системі суспільства, у характері діяльності її інститутів. Може йтися і про різні сфери суспільного життя: політичні рішення щодо економіки, соціальної сфери, духовного життя[1].

Першим етапом прийняття політичного рішення є визначення мети, для досягнення якої й потрібне прийняття тих чи інших політичних рішень. Мета сама по собі є постановкою питання, яке повинно бути суспільно значимим, тобто визначати інтереси певних кіл населення. Воно має залучатися до процесу дослідження відповідних державних органів як предмет дослідження. Важливим є також точний ситуаційний аналіз проблеми, а саме з'ясування потреб суспільства, окремих його груп чи окремих інтересів. Для прийняття політичних рішень слід чітко визначити межі проблеми та загрози, які можуть виникнути при досягненні поставленої мети.

[1] Політологія. Лекція. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/politolog (2018-11-14)/lec/lec7.html.

Другий етап прийняття політичного рішення – це формулювання проєкту державно-політичного рішення. На обговорення виносяться альтернативні варіанти розв'язання однієї й тієї самої проблеми. Законодавчими інститутами формулюються базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. До відомств виконавчих органів належить практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління.

Третій етап прийняття політичного рішення – його затвердження. Ця процедура обумовлюється законом, визначається правовими рамками. Законопроєкт затверджується парламентом і представляється на підпис президенту. Саме на цьому етапі прийняття політичного рішення документ стає законом чи адміністративним актом, тобто актом волевиявлення, обов'язковим для всіх громадян держави.

Четвертий етап прийняття політичного рішення – його реалізація. Це означає, що закон чи адміністративний акт, затверджений по всій формі, вступає в законну силу і стає частиною тих правових меж, всередині яких здійснюється діяльність держави та її органів, а також реальна життєдіяльність соціуму.

П'ятий етап прийняття політичного рішення – оцінка його результатів. Наразі відбувається зіставлення результатів виконання політичного рішення з тими цілями, для здійснення яких воно було прийнято, перевіряються побічні наслідки, що виникають у результаті виконання державно-політичного рішення[1].

1.1.7. Лідерство та цінності у формуванні політики

Лідер (англ. leader – провідник, той, що веде, керівник, вождь, командир) – особистість, яка користується беззастережним авторитетом і повагою з огляду на свої видатні індивідуальні людські, інтелектуальні або фахові якості[2].

Лідерство – це вміння пробудити в людей мрію, до якої вони наближатимуться, «вдихнути» в них потрібну для руху енергію. Під

[1] Шепілова Л. Прийняття політичних рішень: організаційно-управлінський аспект. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-3-15.pdf.

[2] Сергеєва Л. М., Кондратьєва В. П., Хромей М. Я. Лідерство : навч. посіб. / за наук. ред. Л. М. Сергеєвої. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2015. С. 280.

лідерством розуміється спроможність впливати на окремі особистості та соціальні групи, трудові колективи, спрямовувати їхні зусилля на досягнення мети організації, фірми, підприємства.

Лідер для впливу на поведінку інших людей використовують владу. *Вплив* – це будь-яка поведінка однієї людини, яка вносить зміни в поведінку, ставлення, відчуття іншої людини.

Влада – це можливість впливати на поведінку інших. Керівника, який досяг влади лише завдяки своєму місцю у посадовій ієрархії і керує людьми тільки з цих позицій, називають формальним лідером. Його влада поширюється в основному на робочі стосунки і здійснюється за схемою «начальник – підлеглий» (він має владу над підлеглими тому, що вони залежать від нього у питаннях розподілу робочих завдань, нарахування і видачі заробітної плати, просування по службі тощо).

Існують такі критерії оцінки лідерства:

1. *Вроджене прагнення вести за собою*. Бути лідером означає вказувати шлях іншим – найліпший, найкоротший, найбезпечніший. Лідер не тільки скеровує і веде своїх послідовників, а й прагне вести їх за собою, а послідовники не просто йдуть за лідером, а й хочуть іти за ним.

2. *Мотивація першості.* Для того, щоб стати лідером, недостатньо прагнути бути першим. Першість передбачає кращі, ніж в інших, життєві результати, що є наслідком зусиль людини, які демонструють її професіоналізм, компетентність, здібності, таланти та інші видатні якості.

3. *Впливовість*. Адже, щоб стати лідером і вести людей за собою, потрібно бути впливовою людиною. По-перше, це людина, яка наділена певною владою. По-друге, впливовість цієї людини не підтримана ззовні (державою чи суспільством), а здобута самостійно.

4. *Зануреність і закоханість у свою справу.* Лідер вміє витримати межу між своїм покликанням та різними захопленнями. Для лідера мотив діяльності відповідає самій діяльності.

5. *Компетентність і креативність.* Лідером стає людина, яка добре розуміється на своїй справі і використовує творчий підхід у розв’язанні проблемних питань та ситуацій.

6. *Психологічна надійність* – здатність, за словами вченого, підтримувати потрібний рівень «я хочу», «я можу» і «я повинен» у різних, особливо напружених, ситуаціях життєдіяльності.

7. *Адекватна самооцінка і саморегуляція.* У лідерів у більшості випадків поєднуються високий рівень домагань, висока самооцінка у поєднанні з високою вимогливістю до себе і до всього, що стосується

групових цінностей та мети. Справжній лідер вільний від заздрощів і вміє щиро радіти за успіхи інших.

8. *Самовдосконалення.* Справжній лідер хоче вчитися, набувати досвіду, вдосконалювати свої вміння і навички.

Наукова література подає класифікацію типів лідерства за стилями керівництва, виокремлюючи тут три основні типи лідерів:

1) авторитарний;

2) демократичний;

3) нейтральний (анархічний).

Для лідера авторитарного типу характерним є жорстке, одноосібне ухвалення рішень, що стосуються колективу, та слабкий інтерес до працівника як до особи.

Лідер демократичного типу прагне до вироблення конкретних рішень, демонструючи при цьому інтерес до неформального людського аспекту стосунків.

Лідер нейтрального типу характеризується цілковитою відстороненістю від справ колективу.

Політичні цінності виконують роль орієнтирів у складному світі політики, визначають її сенс і зміст. Сутність поняття «*політичні цінності»* розкривається так: найвищі принципи, які забезпечують злагоду в суспільстві чи соціально-політичних групах по відношенню до головних цілей і проблем.

Політичні цінності слід трактувати як «сукупність ідей, уявлень і відповідних соціопсихологічних утворень (настанов, орієнтацій, переживань, стереотипів), що визначають цілеспрямування, стратегію і тактику політичної діяльності».

Цінностям у політиці призначено сприяти процесу інтеграції соціальної групи як частини більш осяжної соціальної цілісності; мотивувати політичну участь і діяльність через утворення умов, за яких соціально-політичні цілі становляться безпосередніми стимулами суб'єктів політичного процесу; визначити ієрархію різноманітних цілей і завдань із політиці та впливати на вибір заходів і методів їх досягнення та реалізації.

У *змісті політичних цінностей* – відбиваються політичні ідеали, бажання та інтереси соціальних суб'єктів, тому, як підкреслюється в методології М. Вебера, система цінностей слугує так званим «ідеальними конструктами», за допомогою яких здійснюється пізнання світу політики. Політичні цінності сприяють формуванню стандартів оцінки (стандартизації) кожної політичної дії, вчинку та їх наслідків; вони здатні певним чином орієнтувати будь-яких учасників

політичного процесу (партію, політичний рух, клас, політичну групу, особу) по відношенню до всіх інших суб'єктів політики.

Комплекс політичних цінностей досить осяжний і різноманітний, тому існують в їх систематизації й типології. Насамперед, це визначається тим, що у сучасній політиці все більшого значення набувають загальнолюдські цінності й інтереси, реалізація яких у політичній цілісності відбувається вкрай суперечливо і непослідовно. Пояснюється це гетерогенністю (розрізненістю) кінцевих інтересів і цілей членів, багатьох політичних коаліцій, які формально виступають з позицій загальногуманних ідеалів; вузькокорисними домаганнями політичних партій; загостренням суперництва за владу між політичними лідерами і елітними групами; помилками в оцінці політичної кон'юнктури тощо. *Найбільш типові критерії, що можна застосувати до типології політичних цінностей це* – система уявлень і вірувань людей щодо бажаного і найкращого типу політичної системи, режиму влади; потреби і умови, що забезпечують посилення соціально-політичних зв'язків у групі, соціальній спільноті чи організації (політична інтеграція); здатність політичного інституту ефективно виконувати свої функції; відповідність політичних феноменів структурі соціальних потреб і жадань; наповнення каталогу політичних благ, які повинні забезпечувати чинні та майбутні політичні інститути; врешті, набір певних ідеалів (принципів, непорушних постулатів, традицій), які наповнюють ціннісним змістом сучасні ідеологічні системи.

За сучасних умов політичні цінності відбиваються у змісті т.зв. політичних універсалій – найзагальніших політичних утворень і понять, які трактуються через сукупність рис і проявів у політичній культурі, діяльності та ідеології. *До найбільш оформлених загальнолюдських політико-культурних універсалій належать:*

• *загальнолюдські політичні принципи та ідеали* – Мир, Свобода, Правопорядок, Демократія, Суверенітет, Права Людини, Рівність (соціально-правова), Братерство тощо, які хоча б декларативно визнаються у масштабах світового співтовариства;

• *міжнародна політична мова*, в якій закріплено поняттєво і лексично все різноманіття політичних явищ, процесів, і зокрема – цінностей;

• *міжнародна політична символіка,* яка володіє найсуттєвішими емоційно-психологічними механізмами впливу на політичну свідомість: це і відомі символічні емблеми та знаки; і музичні твори чи теми, що символізують певні політичні настрої; і навіть символіка кольорів (білий – символ допомоги, чистоти дій і думок; блакитний –

знак захисту, мирочинства; зелений – життя планети, природи, людства, колір екології; рожевий – захист дитини і материнства);

• *міжнародні політичні організації,* діяльність і саме існування яких затверджує загальнолюдську політику культури та координує спрямованість глобальної політики;

• *глобальна політична інтеграція* – ціннісний процес, який ще діє як тенденція та безпосередньо визначається поглиблення глобальних проблем сучасності;

• *всесвітня розповсюдженість держави як універсальної форми політичної організації народів*, що історично утвердилася як політико-інституційний «фундамент» людської цивілізації;

• *міжнародне право* – нормативна система, визнана як політична ціннісна універсалія, завдяки механізмам регулювання відносин між державами, світовими організаціями і спільнотами, яка спирається на досягнення політичної культури і історичний досвід політичних стосунків.

Крім того, політологія виокремлює також *негативні політичні універсалії* (антиціннності), які отримали розповсюдження в політичному житті. Це – політичний нігілізм; політичний абсентеїзм (пасивність, аполітизм); популізм у політиці; політична істерія і фанатизм (крайні вирази політичного ідеалізму);політичний екстремізм (вкрай радикальна позиція); політичний регіоналізм (противага глобальній політичній інтеграції); політичне (перш за все, нелегітимне) насильство.

Фундаментальне підґрунтя політичних цінностей полягає, як не дивно, поза межами політики і тяжіє до найґрунтовніших сфер буття: моралі, релігій та економіки. Але все рівно, системи цінностей екстраполюються звідти в політичну сферу, де вони набувають форми і практичної реалізації.

Так, в ідеології політичні цінності та групові переконання є ідеальними конструктами, *відмінними рисами й ознаками:*

• *у політичній культурі* вони виявляються через моделі та стандарти поведінки, орієнтацій в політиці, що містять знання, емоції, оцінки та слугують критерієм відбору політичної інформації;

• *у політичній системі* – через ціннісні принципи побудови і функціонування інститутів, що реалізують ресурси і механізми влади (демократії, політичного плюралізму, соціальної справедливості, верховенства права тощо);

• *у самій політиці як феномену,* що постійно співвідносять з мораллю, наукою і мистецтвом; отже, їх ціннісні системи виступають

мірилом відповідності політики до етичних, науково-методичних принципів чи досконалості й неперевершеності істинного мистецтва.

Завдяки системі визнаних і діючих політичних цінностей здійснюється добір та ієрархізація політичних пріоритетів, визначається характер політичної аргументації, формується інструментарій та технології (антитехнології) політичної діяльності; утворюються і насичуються змістовними акцентами програми політичного життя. Саме з цих можливостей ціннісного впливу виокремлюють ціннісні домінанти політики, які фактично є тенденціями виявлення духовно-ідеальних сторін (характеристик) у політичному процесі.

Серед них:

сакралізація політичної сфери: формування уявлень про політичну реальність через її трактування, як богоугодну чи, навпаки, боговідступну справу, як особливий засіб реалізації вказівок, які визначив Всевишній. Вплив цієї домінанти надзвичайно поляризує політику, замість плюралізму позицій виникає жорстка дихотомія «божественного» і «диявольською», ідеологічні постулати підмінюються релігійними догматами, увесь політичний процес ірраціоналізується;

етнічний фактор, під впливом якого актуалізуються цінності патріотичної та національної спрямованості. Цінності національного пріоритету стають домінантними в політиці (та навіть організуються у націоналістичні ідеології) за певних умов – захист від зовнішньої агресії (акцентує патріотизм), національно-культурний ренесанс, захист національно-етнічної ідентичності, прагнення зрілих етносів (народностей, що вже усвідомлюють себе як націю) до утворення власної національної держави;

гуманітарна домінанта, пов'язана з ідеєю захисту і реалізації прав людини. Вона суттєво впливає на механізм політичної влади, посилюючи особистісний вимір усіх соціополітичних реалій, засобів рішення соціальних проблем і досягнення політичних цілей. Дана ціннісна домінанта збагачує зміст традиційних політичних цінностей (напр., демократії, плюралізму, стабільності тощо). Зокрема, в безпеці особи увага концентрується на її людяному розумінні, а змістовне розуміння поширюється, завдяки врахуванню економічного, правового, психологічного, культурного й екологічного аспектів;

екологічна домінанта особливо насичує політику в XX ст.; вона впливає на цілі та програми політичних партій і рухів, стає компонентом прогресивної, «рефлексивної» державної політики, лягає у підґрунтя глобальних світових екологічних рухів. Але слід

враховувати, що зворотна сторона цієї ціннісної домінанти – це загроза технологічного регресу та екологічної стагнації, тому «спекуляція» та популізм на цій ідеї – неприпустимі; вона потребує фахової і сумлінної політичної уваги.

Політичні цінності характеризуються трьома ознаками: 1) реалізація їх можлива лише в ході спільних дій (зусиль) людей; 2)активний характер впливу на всі сторони і механізми державної влади; 3) мають безпосередній зв'язок із єдиним інтересом соціальної спільності.

Згідно засобів впливу та глибини включення до політичного буття, їх поділяють на дві групи: *цінності-цілі та цінності-засоби.*

Серед найбільш значних цінностей-цілей: добробут; безпека (правова, екологічна, техногенна, військова, інформаційна, економічна); порядок (державно-політичний, соціальний, правовий); прогрес (розвиток соціальний, технологічний, культурний); справедливість соціальна і моральна; рівність (у можливостях, у правах, політична, соціальна); легітимність; легальність (законність); свобода[1].

1.1.8. Результативність, ефективність й економічність політики

Успішність виконавської діяльності у державному управлінні в розвинених країнах світу найчастіше вимірюється через сукупність показників результативності, ефективності і економічності управління, що відповідає концепції вимірювання виконавської (або адміністративної) діяльності – *performance measurement*.

Для вимірювання і подальшого оцінювання виконання державних програм, заходів державної політики, завдань модернізації державного управління варто подати процес формування і реалізації державної політики у вигляді моделі державної політики як процесу, де відповідно до поставлених цілей формується уявлення про «картину світу», що складеться після вжиття відповідних заходів, у вигляді певної сукупності результатів (наслідків), середньо- і довгострокових; ці результати мають бути описані у вигляді значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів).

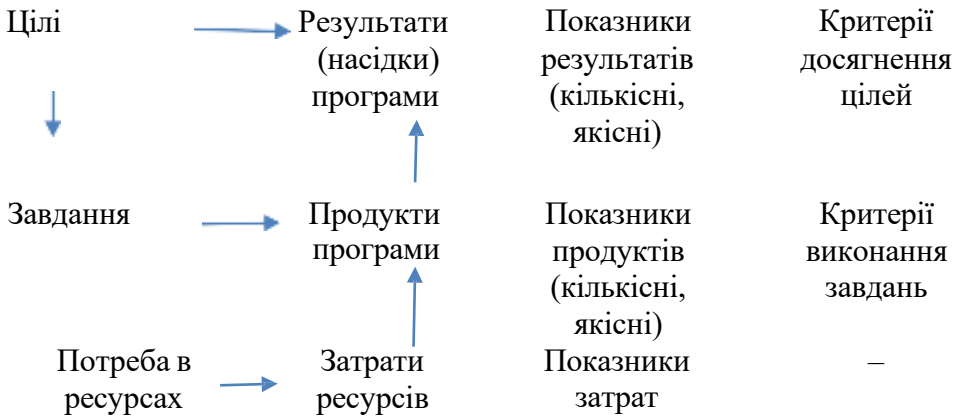
Для отримання цих результатів повноважні органи влади повинні забезпечити виконання відповідних завдань, що означатиме появу

[1] Політичні цінності. Підручник з політології. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-2460.html.

продуктів політики (програми); вони так само повинні бути описані у вигляді набору значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів). Надалі можна розрахувати потреби в ресурсах, передбачених для отримання всіх необхідних продуктів. Взаємозв'язки кроків цього аналітичного процесу на етапах формування і оцінювання державної політики показані в таблиці представленій нижче.

Таблиця 1

Взаємозв'язки між елементами державної політики як процесу



Основна проблема аналізу на етапі проєктування політики: які продукти потрібні для досягнення бажаного результату?

Основна проблема аналізу на етапі оцінювання виконання: чи дійсно досягнуті результати є наслідком виробництва продуктів політики? (адже після того не означає внаслідок того, оскільки існують передбачені/непередбачені впливи середовища – глобальні криза, мінлива кон'юнктура світових ринків, соціальна і політична ситуація, стан довкілля).

Оцінка успішності реалізації державної політики здійснюється з урахуванням трьох концепцій – результативності, ефективності й 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.

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 затрачених 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). Адже пролобійована політика підтримки розвитку одних регіонів і галузей часто призводить до скорочення виробництва і втрати робочих місць у суміжних галузях і регіонах.

На відміну від практики країн ЄС в Україні подібна система вимірювання і оцінювання результативності й ефективності досі майже не впроваджена (хоча частково унормована – в законодавстві про порядок розробки державних цільових програм, про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, в рамках впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес згідно з Бюджетним кодексом тощо) і підмінюється найчастіше лише якісними оцінками перетворень без оцінювання можливих альтернативних варіантів дій, включаючи варіант «невтручання».

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/проєкту.

Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами.

Суспільні вигоди – сумарна грошова оцінка позитивних результатів і наслідків реалізації програм для суспільства в цілому і окремих груп. Суспільні витрати – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та втрат, що виникають унаслідок реалізації програми, для суспільства загалом та для окремих груп.

Принципи аналізу ефективності суспільних проєктів і програм:

1) урахування інтересів усіх стейкхолдерів програми (на відміну від приватних проєктів);

2) урахування цінності часу;

3) використання невикривлених (ефективних, «тіньових») цін при оцінюванні затрат і результатів (на відміну від приватних проєктів, де враховуються фактичні ціни);

4) урахування ризиків;

5) визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат і вигід:

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].

1.1.9. Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики

Відкритість як елемент широкого розуміння принципу прозорості передбачає безпосередню можливість будь-якої особи у встановлений спосіб безпосередньо отримати інформацію про діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Йдеться, насамперед, про фактичну доступність громадянина до відповідної інформації, що розміщується у відкритому доступі, наприклад, на інформаційних стендах, офіційному веб-сайті органу влади, у офіційному друкованому виданні, інших засобах масової інформації тощо. Слід наголосити і на практичному аспекті – безпосередньому отримані інформації з першоджерела. Тобто, можливість громадян бути присутніми на засіданнях органу влади, нарадах, слуханнях тощо. Тоді вимога відкритості має розглядатись під кутом зору можливості фактичного доступу особи до приміщення органу влади, можливість ознайомлення із стенограмами, протоколами, аудіо- та відеозаписами засідань тощо.

Власне*, прозорість* (наскрізність) *у її вузькому сприйнятті* та тлумаченні також може розглядатись як безпосередній елемент ширшого підходу до визначення принципу прозорості. Діяльність органу публічної влади має буквально проглядатись наскрізь. В окремих випадках при організації роботи органів влади такий підхід застосовують справді прямолінійно шляхом фактичного спорудження прозорих офісів (кабінетів) посадових осіб, а інколи й загалом прозорих будівель. Звісно, вимога наскрізності не передбачає застосування саме такого підходу. Адже окрім певних переваг (ефективніший контроль за діяльністю посадових та службових осіб,

[1] 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. Київ : НАДУ, 2014. С. 63–65.

відповідальніше ставлення посадових осіб до службових обов'язків тощо) це матиме низку інших загроз порушення прав людини та ефективності функціонування такого органу влади. Отже, *прозорість* слід сприймати як здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто розуміючи усі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид та строки прийняття рішення у кожній конкретній справі[1].

Відкритість схожа за визначенням на прозорість, вони іноді використовуються як синоніми. Одна з можливих відмінностей, вартих уваги, полягає у тому, що відкритість передбачає не лише надання інформації (це – прозорість), але й прагнення зробити це добровільно, активно та в ідеалі заохочувати громадян до участі у політичному процесі. З іншого боку, прозорість може розглядатися як аналогічна, але дещо інша концепція, яка зосереджує увагу на масштабах та способах розкриття інформації державою або приватними структурами.

«Прозорий уряд» та «прозорий лідер» публікують інформацію, пов'язану з їх діяльністю. Таким чином, по-справжньому відкрита та прозора влада чи відкритий та прозорий лідер – це не лише той/та, кому нема чого приховувати, і він/вона готовий оприлюднювати будь-яку і вичерпну інформацію, пов'язану з його/її діями, прийняттям рішень тощо, а той/та, хто активно розкриває інформацію, заохочує громадян до спільних дій і прагне отримати від них зворотній зв'язок.

Прозорість та відкритість зазвичай реалізуються разом і є ключовими для відкритого врядування[2].

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

---

[1] Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12547/Venher_Prozorist_yak_pryntsyp.pdf.

[2] Прозорість, відкритість, зрозумілість. Томаш Яцко. URL: https://www.nispa.org/files/publications/training/Transparency_openness_intelligibilityUA.pdf.

апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення.

Зокрема, *публічна політика в сучасних умовах* – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників. Публічна політика стає специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу. Варто зазначити, що *публічна політика* – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади.

Для покращення ситуації щодо прозорості і відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики доцільно забезпечити реалізацію конкретних і дієвих заходів за наступними напрямами:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення. Передбачити реалізацію таких дій: уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади в реалізації публічної політики в частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади; створити централізовані реєстри чинних законів та інших нормативних актів (країни Організації економічного співробітництва та розвитку); переглянути механізм залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень.

2. Формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів державної влади, інтересу громадян щодо її отримання шляхом створення інформаційних кіосків з поширення електронної оперативної інформації про послуги органів державної влади та вакантні місця в них; створення інформаційного центру органів державної влади, наявність якого зробила б доступнішою інформацію про діяльність влади, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників.

3. Надання онлайн послуг органами державної влади: громадяни зможуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами.

4. Упровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади через удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів он-лайн консультацій у процесі прийняття політичних рішень, які з часом замінять консультації віч-на-віч.

5. Створення ефективних механізмів контролю, як державного, так і громадянського, для забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики через засоби масової інформації.

6. Підвищення правової та політичної культури громадян України. Прозорість та відкритість органів державної влади в реалізації публічної політики, зокрема її інформаційний аспект, є важливим чинником розвитку процесів демократизації держави та суспільства, становлення громадянського суспільства, запорукою утвердження в Україні демократичних норм та правил щодо відносин між громадянами, їхніми об'єднаннями та органами державної влади. Поступова трансформація системи владних відносин в Україні вимагає запровадження нових стандартів, становлення нової культури взаємовідносин між владою та суспільством.

1.1.10. Взаємодія влади, бізнесу та громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики

Поняття взаємодії суспільства та влади. Діалектика відносин громадянського суспільства і держави складна й суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як динамічна система завжди відчуває тиск з боку державної влади. Воно є незалежним настільки, наскільки держава є терпимою до такої незалежності. Проте, держава не може розвиватися без вільного формування громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, внаслідок чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, окрім власних функцій, привласнює ще і функції громадянського суспільства, змушує Його виконувати винятково державні рішення.

Незалежність громадянського суспільства як правової структури, полягає у здатності протистояти сваволі держави. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливих безупинних взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства та його інститутів. Конфронтація інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму держави. Оптимальною умовою їх компромісу слугує встановлення гармонійного єднання приватних і публічних інтересів з метою забезпечення прав людини.

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство:

1) слугує соціальною основою держави, не існує поза державою;

2) розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами (лобізм);

3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети при уряді, його міністерствах – це так зване функціональне представництво);

4) потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси;

5) використовує норми права, встановлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо.

Партнерство держави та бізнесу. На думку вчених, партнерство держави і бізнесу необхідно розглядати з позиції форм взаємодії. При цьому доцільно виділити три найбільш важливих форми партнерства: *економічне партнерство; правове партнерство; організаційне партнерство.*

Економічне партнерство передбачає здійснення спільної підприємницької діяльності державними органами та підприємницькими структурами, спрямованої на отримання неподаткового бюджетного доходу шляхом використання ресурсів підприємницького сектора.

Правове партнерство полягає у спільній організації процесу регулювання підприємницької діяльності з боку держави. Для цього підприємницькі структури можуть брати участь в робочих групах з розробки законодавства, створювати саморегульовані організації із залученням фахівців з органів державної влади, а також використовувати інші форми і методи державного впливу на розвиток бізнесу.

Організаційне партнерство являє собою різні форми участі представників однієї із сторін у структурних підрозділах іншого боку взаємодії. Наприклад, це може бути, з одного боку, участь представників держави в органах корпоративного управління підприємницької структури, а з іншого – участь представників бізнесу в органах, що впливають на прийняття державних рішень. Відповідно до зазначених форм вчені пропонують наступну класифікацію видів партнерства бізнесу і влади.

По-перше, економічна взаємодія включає: державні унітарні підприємства; державні корпорації; корпорації за державною участю; державно-приватне партнерство; ринкові взаємовідносини (закупівлі, тендери, інвестиційні контракти).

По-друге, правова взаємодія включає: державне регулювання підприємницької діяльності; державне регулювання конкуренції; державне регулювання взаємодії державних і підприємницьких структур.

По-третє, організаційна взаємодія передбачає: взаємну участь представників сторін у діяльності інших сторін; державне замовлення[1].

Роль держави в розвитку громадянського суспільства. *Роль держави в розвитку громадянського суспільства полягає в тому, що вона:*

1) слугує формою, що організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;

2) є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;

3) встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;

4) не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури (перший рівень громадянського суспільства): таке втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки;

5) не втручається в приватні (громадянські) правовідносини: у разі вступу в такі правовідносини втрачає можливість виявляти публічну владу, тобто зберігає всі ознаки публічно владної особи за межами приватних (громадянських) правовідносин;

6) надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;

7) виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

8) юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

---

[1] Узунов Ф. В. Види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління. Державне управління: удосконалення та розвиток № 8, 2013. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=611.

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини.

Громадянське суспільство, як і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Європейська традиція виходить не зі співвідношення інтересів людини і держави, а зі справедливого балансу інтересів особи і суспільства. Цей баланс розцінюється Європейським Судом з прав людини як гарантія правомірності відносин «людина – держава». Одна з головних цілей демократичних перетворень в Україні полягає в тому, щоб стимулювати розвиток громадянського суспільства.

Принципи й форми взаємодії суспільства та влади. *Взаємодія суспільства та влади здійснюється на підставі таких принципів:*

Соціальне партнерство.

Принцип соціального партнерства передбачає налагодження конструктивної взаємодії між органами влади, суб'єктами господарської діяльності та ІГС при вирішені соціально значимих проблем.

Встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства.

Принцип встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства (ІГС) передбачає встановлення рівноваги, що характеризується оптимальним співвідношенням державних інтересів та інтересів окремо взятих ІГС при вироблені та прийнятті рішень. Узгодження інтересів громадян і суспільства, їх гармонізація є визначальною умовою формування громадянського суспільства.

Надання рівних можливостей.

Держава має сформувати таке правове поле, яке б містило гарантії для забезпечення рівних можливостей всіх ІГС у здійсненні їх основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, а також у сфері надання соціальних послуг. При цьому принцип надання рівних можливостей повинен забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції.

Взаємовідповідальність і обов'язок давати звіт.

Діяльність, що спрямована на задоволення суспільних інтересів вимагає як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності і готовності давати звіт про свою діяльність та про витрачені кошти.

Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади і прийняттям ними рішень, пов'язаних з дотриманням

прав і свобод людини і громадянина, відкритістю і прозорістю бюджетів і бюджетного процесу, передбачає розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі.

З боку ІГС обов'язок давати звіт передбачає необхідність дотримуватися норм звітності за використання державних коштів.

Невтручання держави у діяльність ІГС, за винятком випадків, встановлених законом.

Органи влади не втручаються у діяльність ІГС, за винятком випадків, встановлених законом і діють по принципу дозволеності лише того, що прямо передбачено чинним законодавством.

Мінімізація контролю держави за діяльністю ІГС має стати одним з пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства.

Участь у вироблені політики, прийнятті рішень та їх реалізації.

ІГС є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і виражають свою думку з приводу запланованих рішень. ІГС сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі вироблення, прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

Інформаційна відкритість.

Принцип інформаційної відкритості передбачає: прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та ІГС до офіційної інформації, а з боку органів влади – надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активний діалог з ІГС стосовно завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації, з уточненням у разі необхідності про її конфіденційність і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємного співробітництва.

Визнання державою багатоманітності видів діяльності ІГС.

Держава визнає та схвалює існування різноманітних за видами діяльності ІГС, а також їх галузеву спрямованість, та підтримує розвиток співробітництва з ІГС на професійно-профільній основі.

Ефективність, гнучкість.

Державна політика повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно, механізм їх реалізації має бути гнучким.

Повага, довіра, толерантність, визнання своєрідності іншої сторони.

ІГС і органи влади відіграють при формуванні і здійсненні державної політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи влади поважають право громадян і їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і направляти свою діяльність на її досягнення в рамках правового поля України.

До форм громадської участі в державотворчому процесі належать:

– місцеві вибори;
– місцеві референдуми;
– збори громадян;
– місцеві ініціативи;
– громадські слухання;
– органи самоорганізації населення;
– асоціації та інші об'єднання громадян;
– дорадчі комітети.

У концепції визначено найчастіше використовувані форми взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями. Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень).

До таких форм взаємодії, зокрема, можна віднести такі:

участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо вирішення проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Форми взаємодії між інституціями неурядового сектора та державними органами й установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій. Вони постійно розвиваються, у процесі чого виникають нові, більш ефективні методи та форми взаємодії[1].

1.1.11. Ресурси, механізми й інструменти політики

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.

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

[1] Конспект лекцій з дисципліни «Взаємодія суспільства і влади» програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти «Магістр» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / укл. Шевченко О. О. 2018. Київ. URL: http://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/vzaemodsvleksait.pdf.

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.

На різних етапах циклу політики ці ресурси нерівномірно розподіляються між її творцями, хоча залишаються доступними для всіх завдяки їх публічному статусові. Наприклад, навіть якщо apriori правовий ресурс належить насамперед до ресурсів політиків, право на доступ до правосуддя, що надане законом будь-якому громадянину, становитиме для нього також ресурс правового характеру. 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[1].

[1] Рябцев Г. Л. Ресурси державної політики: класифікація та використання. Державне управління: удосконалення та розвиток 2014. № 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=844.

Механізм вироблення державної політики дослідниками може розглядатися в широкому і вузькому значенні. В першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – формування і реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного регулювання, який включає набір окремих механізмів, який дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності[1].

У залежності від того, які саме суспільні проблеми вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму регулювання доцільно розглядати в якості складної системи (комплексу), яка може включати в себе декілька самостійних механізмів. Основними складовими відповідного комплексного механізму державного регулювання є політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний та інші механізми, які взаємодіють між собою з метою досягнення цілей державної політики у певній сфері суспільних відносин.

Під *механізмом політики* слід розуміти систему інституційних (організаційно оформлених) і неінституційних (неформалізованих) цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподілу між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, пріоритетних завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), здійснення їх взаємодії між собою та з інститутами громадянського суспільства (недержавними за своєю природою) щодо розробки, прийняття й реалізації найважливіших політичних і адміністративних рішень у певній сфері життєдіяльності суспільства, а також здійснення зовнішнього контролю за їх виконанням та вирішення виникаючих суперечок.

Інструменти політики – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади при їх застосуванні, тобто ступеня обов'язковості їх дії (Таб. 2):

[1] Ганяк В. Й. Політичні механізми у процесі вироблення державної політики у сфері свободи і совісті: безпековий вимір. Інвестиції: практика та досвід № 7/2017. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2017/23.pdf.

примусові (регулятори й обмеження поведінки, зумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки);

змішані (податки і збори, субсидії, інформація й стимули);

«добровільні» (частково ринки; родина й комуна)[1].

Таблиця 2

Класифікація інструментів державної політики за рівнем примусу

низький ← рівень примусу → високий			
(добровільні інструменти)	**(змішані інструменти)**	**(примусові інструменти)**	
Інформування (загальне, цілеспрямоване)	Видатки	Закони, Укази	Інформаційний тиск
Переконання (спонукання, підказка, нормативи)	Добровільні пожертвування	Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження)	Державно-приватні підприємства
Пропаганда	Гранти (внутрішні, зовнішні)	Саморегулювання	Антимонопольна діяльність
Агітація	Субсидії (прямі, підйомні)	Стандарти (екологічні, добробут тощо)	Антиінфляційна діяльність
Реклама	Кредити, позички, застави	Програми	Соціальний захист
Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Винагороди	Приватизація	Приватизація-реприватизація, націоналізація
	Страхування	Альтернативне забезпечення товарами й послугами	Адміністративний контроль за цінами
	Інвестиції	Податки	Адміністративні методи
	Закупівля	Реєстрація	Обов’язок реєстрації
	Уповноважена закупівля (з вигодою для держави, постачальника, споживача)	Система дозволів і обмежень	Обов’язок показувати діяльність (документально)
	Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Вилучення з комерційного обороту тощо	Обов’язок звітувати

[1] Державна політика : підручник ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ : НАДУ, 2014. С. 68–69.

Інспектування
Санкції (припинення чинності, штрафна санкція, адмінпокарання, допит, затримання, ув'язнення)
Банкрутство (аукціон)
Директивне планування
Натуральний обмін (фонди, талони, картки)
Пряме постачання
Тотальний контроль (сканування)
Силові методи
тощо

1.2. Аналіз політики

1.2.1. Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі

Аналіз державної політики – це комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – державну політику загалом та її окремі складники, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку.

Політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб.

Аналітичні документи, що готуються в рамках аналізу державної політики поділяються на дві групи з урахуванням сфери їх

використання: документи *для внутрішнього* та *для зовнішнього використання*.

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві або в колі зацікавлених осіб щодо майбутніх дій органів влади.

Програмні документи (заяви, концепції політики) – документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про обраний курс дій. Прикладами є послання президента країни парламентові, меморандум кабінету міністрів, програма дій кабінету міністрів.

Зелена книга – інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відбиває бачення урядом певної проблеми (причини виникнення, актуальності, важливості, можливих принципів і механізмів її подолання тощо), але ще не містить конкретних шляхів і заходів її розв'язання. Надається зацікавленим партіям, організаціям або особам залученим до процесу консультацій. Іноді він становить концепцією для нового нормативно-правового акта.

Біла книга – документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропоновані відповідним органом влади для розв'язання проблеми. У певному сенсі Біла книга – це результат подальшої роботи над Зеленою книгою, у ній (з урахуванням обговорення проблеми й отриманих пропозицій щодо її розв'язання) орган влади виносить на суд широкої громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проєкти майбутніх рішень з аналітичним обґрунтуванням доцільності майбутніх дій. *Адресатами* цієї групи документів є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їхнім змістом (якщо немає обмежень, пов'язаних із державними таємницями). У цій групі можна виділити три типи документів:

Доповідна записка – призначена для того, щоб звернути увагу керівництва на існування певної актуальної проблеми й можливо, запропонувати варіант її розв'язання.

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) – призначена для того, щоб забезпечити керівництво країни (регіону) результатами аналізу політики й ознайомити його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики. (напр. документи для Кабінету Міністрів України).

Аналітичний документ міністерства (аналітична записка) – документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне

міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрямок політики. Тому результати аналізу й рекомендації теж локалізуються цим напрямком політики й обмежуються сферою повноважень цього органу влади.

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

Основними компонентами документів аналізу політики є опис контексту і важливості проблеми, обговорення можливих варіантів її вирішення, рекомендації щодо політики, а підґрунтям для їх підготовки – технології аналізу політики.

Факт **наявності проблеми** можна визначити за допомогою трьох складників: 1) зміною загальноприйнятих показників (збільшення кількості кримінальних злочинів; зменшення розміру прожиткового мінімуму тощо); 2) сфокусованою подією, що належить до категорії «непередбачуваних», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати і може призвести до дій (офіційних чи неофіційних); 3) результатами оцінювання політики, опитуваннями громадської думки, обрахуванням витрат як нормальним зворотним зв'язок під час реалізації цільових програм.

Визначення проблеми у сфері державної політики – це виокремлення з проблемної ситуації суспільних проблем, які потребують реагування органів державної влади. Для цього слід переконатися, що проблема: стосується значної частини суспільства; є наслідком образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій; породжена чинною державною політикою.

Проблема, придатна для аналізу державної політики – це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування органів влади.

Очікувані результати – опис ситуації, що склалася після досягнення цілі політики. Наприклад, перелік подій, що відбудуться, чи характеристики бажаного стану суспільства, регіону, галузі, об'єкта, на які спрямоване вирішення проблеми.

Аналіз державної політики класифікують за такими підставами:

1) за метою, суб'єктами і масштабами здійснення: внутрішній (аналіз у межах процесу здійснення політики і для нього) і зовнішній (аналіз процесу здійснення публічної політики або аналіз політики про політику) аналіз державної політики;

2) залежно від предмету дослідження: аналіз детермінант (причин виникнення), аналіз змісту (мета, цілі, завдання, ресурси, засоби), аналіз впливів державної політики; емпіричний (аналіз фактів політики), оцінювальний (аналіз цінності та цінностей політики) та нормативний (вироблення рекомендацій);

3) за ступенем відображення об'єкта: загальний аналіз політики (з точки зору відображення політики, вираження нею інтересів суб'єктів і як інституту), галузевий аналіз політики (аналіз певної галузі політики, наприклад аналіз економічної політики чи соціальної політики) та спеціальний аналіз політики (аналіз політики з позиції певної проблеми, наприклад, з точки зору ресурсів, мети тощо);

4) за основними видами людської діяльності: науково-дослідний аналіз політики (осмислення її з точки зору наукової обґрунтованості), праксеологічний аналіз політики (осмислення політики з точки зору практичної ефективності) й аксіологічний аналіз політики (аналіз політики з точки зору ціннісного підходу до політики, наприклад, з позиції моральних цінностей);

5) за функціональним призначенням: дослідницький аналіз політики (передбачає вивчення політики), проєктний аналіз політики (орієнтований на розробку та реалізацію політичного проєкту) і консультаційний аналіз політики (є специфічним різновидом політичного управлінського консультування);

6) залежно від часової орієнтації: дескриптивний(передбачає опис наслідків вже прийнятої державної політики), який включає ретроспективний (передбачає історичний аналіз попередньої державної політики) і оціночний (передбачає оцінку поточної державної політики по мірі її реалізації); перспективний (передбачає аналіз можливих наслідків пропонованих альтернатив державної політики), який включає прогностичний (надає проєкцію можливих результатів тих чи інших альтернативних державної політики), прескриптивний (спрямований на прийняття рішень та дій).

Економічний аналіз бере участь у всіх етапах процесу прийняття управлінського рішення і сприяє покращенню управлінської діяльності.

Політичний аналіз – це діяльність, метою якої є розв'язання проблем, які є (були, будуть) предметом турботи суспільства і (або) держави.

Соціальний аналіз полягає у визначенні прийнятності варіантів реалізації проєкту з погляду користувачів, населення регіону, де здійснюється проєкт, розробка стратегії реалізації проєкту, що дає змогу здобути підтримку населення, досягти цілей проєкту та поліпшити характеристики його соціального середовища.

1.2.3. Цифровізація аналізу політики та роль великих даних

Цифровізація аналізу політики є валентним, нестійким, незавершеним процесом, що можна пояснити самою природою глобальної цифровізації, що постійно самовдосконалюється та самооновлюється. Це позначається і на принципах формування цифрових політичних суб'єктів, які постійно удосконалюють свій інструментарій через утворення усе більш масштабних спільнот.

Модель цифрової політики, яка дозволяє визначити зміст та принципи трансформації політики держави у цифровому середовищі, полягає в: 1) процедурі утворення нового типу політичного актора – цифрового політичного суб'єкта; 2) переходу до нового типу політичної взаємодії – утворення мереж різних типів для здійснення політики у межах цифрових політичних практик; 3) способів використання цифрової інфраструктури для здійснення політики; 4) принципів продукування нового типу політичного контенту, що змінює структуру та формати політичних текстів.

Реалізація державної політики цифрового розвитку ґрунтується на принципах:

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.

1.2.4. Цілі та завдання політики

Цілі політики – це те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються у суспільстві (школи в якості цінностей виступають *стратегічні пріоритети* політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики.

Цілі політики повинні носити зовнішній характер по відношенню до проблеми: буде помилкою обрати в якості мети політики розв'язання проблеми, яка породжує цю політику. Цілі політики конкретизуються в *завданнях/задачах політики.*

З огляду на цілі політики розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність заходів – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. Виникає логічний ланцюг: суспільні *цінності* ► *цілі і завдання* політики ►

альтернативні *стратегії* досягнення цілей ► *заходи* для реалізації стратегій.

Головні (самостійні) цілі політики – це цінності, які суспільство зберігає й гарантує заради них самих, такі як: людська гідність, справедливість, ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо.

Інструментальні цілі – умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей.

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

1.2.5. Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики

Проблеми для аналізу політики, поділяються на дві категорії:
перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
образ розумінню того, що означає правильне.

Ідентифікація проблеми для аналізу політики визначається за допомогою трьох складників: 1) зміною загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо); 2) сфокусованою подією, що належить до категорії «непередбачуваних», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати і може призвести до дій (офіційних чи неофіційних); 3) результатами оцінювання політики, опитуваннями громадської думки, обрахуванням затрат як нормальним зворотним зв'язок під час реалізації цільових програм.

Проблема, придатна для аналізу державної політики, – це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади. Щоб правильно вибрати проблему для аналізу політики, слід переконатися, що для неї можна розробити інструкцію з її повного вирішення за наявних у замовника ресурсів.

Альтернативні варіанти вирішення проблеми можуть допомогти ідентифікувати такі ресурсні центри: структури державних інституцій та адміністративних установ, які спільно із замовленням аналізу можуть визначати базові альтернативи; персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з формуванням та/чи реалізацією аналізованої політики; індивіди та групи поза державними інституціями, громадяни й недержавні організації, групи інтересів; аналогічні підходи інших установ до схожої проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції,

публікації, семінари тощо; комбінації окремих альтернатив, що можуть бути визначені як нові варіанти політики; сам аналіз, під час якого можуть виникнути нові ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив; пілотні програми.

Варіант (альтернатива) політики – це набір конкретних, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень.

1.2.6. Аналіз середовища політики та стейкхолдерів

Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

1. Соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство.

2. Фізичне середовище (physical environment):

географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;

демографічні характеристики чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві.

3. Економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо.

4. Політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії громадські організації, групи спеціальних інтересів лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію *стейкхолдерів* – усіх тих осіб (груп осіб) які *мають відношення до процесу політики* (як у владі, так і поза органами).

Стейкхолдери – учасники процесу політики, центральні фігури в якому – виробники політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

Виробники політики – це ті, хто «робить» політику, тобто особи, відповідальні за її розробку и прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

Групи інтересів – інституйовані 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 (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проєктів, що впливають на природне середовище).

Заінтересовані органи влади – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання,що стосуються даного процесу політики.

1.2.7. Підстави для державного втручання. Обмеження політики

Підставами для державного втручання при вирішенні проблеми вважається неспроможність ринку.

Неспроможність ринку – ситуація, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно (тобто розпилення ресурсів, обсяги виробництва благ і ціни не відповідатимуть умовам ефективності).

Ситуації неспроможності ринку:

1) неспроможність ринку функціонувати ефективно (економічні чинники неспроможності ринку): а) існування ринків з неповною конкуренцією; б) існування природних монополій; в) існування суспільних благ; г) існування зовнішніх ефектів; д) асиметричний розподіл інформації;

2) неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники;

3) неспроможність ринку з огляду на моральні чинники;

4) неспроможність ринку з огляду на політичні чинники.

1.2.8. Бюджетування та ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики

Бюджетування політики:

це інструмент досягнення мети;

являє собою управління на основі збалансованих фінансових показників;

управлінням на основі бюджетів;

охоплює повний контур забезпечення політики;

здійснюється безперервно та на регулярній основі.

Перед бюджетуванням стоять завдання:

1) воно є основою оперативного і стратегічного планування та прийняття ефективних управлінських рішень.

2) призначення бюджетування полягає в системній оцінці всіх аспектів і показників фінансової спроможності політики а також зміцнення фінансової дисципліни та підпорядкуванні цілей і завдань.

Бюджетування політики є одним з основних елементів політики, який являє собою систему формування і розподілу бюджетних ресурсів, необхідних для реалізації політичних функцій.

Ресурсне забезпечення політики визначають як систему бюджетного планування цілей та завдань політики, що пов'язує понесені витрати з очікуваної від них віддачею, а також з їх соціальною та економічною ефективністю на виконання функцій політики, здійснення діяльності та досягнення результатів політики.

Для визначення результативності потрібно заздалегідь чітко визначити цілі (задачі) політики, по кожній меті (задачі) сформулювати *критерій* – формальну ознака досягнення цієї мети. З урахуванням цих критеріїв потрібно визначити, яка ймовірність досягнення всіх цілей (або виконання всього комплексу задач)

Показники успішності реалізації політики: 1) загальних цілей, для досягнення яких розроблена політика; 2) конкретних завдань, виконання яких сприяє досягненню відмічених цілей; 3) критеріїв дія визначення міри виконання завдань; 4) точних показників для вимірювання того, наскільки ці критерії задоволені.

1.2.9. Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики

1. Формулювання та опис альтернативних варіантів політики.

В аналізі політики **варіанти** – це взаємовиключні підходи до проблеми. Якщо обирається один варіант, то решта відкидаються.

Опис кожного варіанта починатися його назвою і містить наступну інформацію:

а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не випливає з назви);

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.

2. Система універсальних критеріїв для порівняння альтернатив.

Порівняльний аналіз альтернатив здійснювати за такими критеріями:

1) результативність – це ступінь досягнення проголошених цілей;

2) ефективність – співвідношення між позитивними результатами політики (або їх грошовою оцінкою – вигодами) і сумарною оцінкою затрат ресурсів, можливих втрат і негативних результатів (продуктів або наслідків) реалізації політики (або грошовою оцінкою всіх цих елементів – витрат);

3) справедливість – дозволяє врахувати перерозподільні ефекти – непропорційний вплив заходів політики на різні групи населення, які можуть аналізуватися за ознаками громадянства, місця проживання, рівнем доходів, соціальною чи національною приналежністю, віком, статтю тощо.

Типи справедливості: горизонтальна – однакове ставлення до членів суспільства з однаковим статусом (скажімо, підвищення тарифів на електроенергію); вертикальна – розподіл товарів і послуг між групами з неоднаковим статусом (наприклад, прогресивна шкала оподаткування особистих доходів громадян або підтримка житлового будівництва в сільській місцевості, що не охоплює жителів міст, але може фінансуватися з бюджету, тобто фактично за рахунок всіх платників податків); часова – вплив на долі (інтереси) майбутніх поколінь (приміром, збільшення державного боргу для фінансування повсякденних завдань інвестиційної політики);

4) адміністративна здійсненність. Передбачає врахування: – відповідності пріоритетним завданням органів влади (наприклад, програмі дій уряду); – ставлення громадськості до пропонованих заходів; – ставлення груп інтересів (зокрема представлених у парламенті, якщо потрібне парламентське схвалення заходів політики); – відповідальність за ухвалення рішення (хто чи які органи прийматимуть рішення і протягом якого терміну);

5) політична здійсненність. Потребує відповідей на запитання: – чи можна реалізувати пропонований варіант політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов? – чи достатня кількість фахівців відповідної кваліфікації для його реалізації

і чи зацікавлені вони у співпраці? – чи достатньо ресурсів, у разі їх браку, чи відомі джерела їх формування й мобілізації? – чи буде забезпечено вчасну реалізацію? – чи є відповідна нормативно-правова база і чи потрібно її підсилити прийняттям нових актів?

1.2.10. Аналітичні процедури на етапах моніторингу й оцінювання політики

Ефективність варіантів політики визначається шляхом співставлення позитивних результатів політики (або їх грошової оцінки – вигід) із сумарною оцінкою затрат ресурсів, можливих втрат та негативних наслідків реалізації політики (або грошовою оцінкою всіх цих елементів, що узагальнено зветься витратами).

Перерозподільні ефекти критерію справедливості політики – це непропорційний вплив заходів політики на різні регіони й групи населення,які можуть аналізуватися за такими ознаками, як громадянство, місце проживання, рівень доходів, соціальна, національна приналежність, вік, стать.

Моніторинг політики – ініціатива органів влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або спостережливих органів, відповідальними за визначення стандартів програми політики.

Оцінювання політики – систематична оцінка операцій або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

Оцінювання політики полягає в:

результативність політики (effectiveness) – міра досягнення проголошених цілей. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей. Для визначення результативності беруть до уваги результати політики або її наслідки;

ефективність політики (efficiency) – співвідношення між затратами й результатами (інколи – продуктами, інколи – наслідками). Ефективність можна вимірювати як у натуральних показниках (наприклад, продуктивність праці), так і у вартісних (якщо можна дати грошову оцінку всім затратам і результатам);

економічність політики (economy) означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

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

Результатом політичного аналізу є прогноз, тоді як аналізу політики – комплекс рекомендацій (порад) щодо конкретних дій.

Основними аналітичними документами, що готують політичні аналітики є:

аналітичні записки, в яких викладено «детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі необхідності, практичні рекомендації». Іноді аналітична записка «може бути підготовлена у формі ризиків – специфічного аналізу (в основному, короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації в державі»;

оглядові записки, що використовується «для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання» і подається, зазвичай, «у вигляді прямих цитат». На відміну від аналітичної записки, в оглядовій «висновки та рекомендації не робляться»;

довідки, що є «стислим оглядом окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру)» і «може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питань функціонування політичних структур» тощо.

1.1. Сфери та напрями політики

1.1.1. Типологія політики: види, сфери, напрями

Багатогранний і складний світ політики можна розглядати з різних поглядів. Відповідно до цього вимальовується орієнтовна типологія політики:

• *політика як наука* - тою мірою, наскільки вона пов’язана із знаннями, ідеями, концепціями і доктринами, що реалі-зуються у житті;

• *політика як установки, інтереси,* цілі різноманітних політичних інститутів, соціальних груп і т. ін.;

• *політика як практична діяльність* суб’єктів політики по реалізації певних моделей, програм, напрямів діяльності;

• *політика як участь у справах держави*, вплив на владу різних політичних сил (суспільно-політичних блоків, організацій, рухів, політичних партій, громадян, груп тиску);

• *політика як відносини соціальних суб’єктів* з погляду організації та реалізації державної влади;

• *політика як узгодження і регулювання соціальних інтересів* суб'єктів політики, забезпечення балансу та рівноваги цих інтересів на основі досягнення компромісів між різними класами, етносами, групами та ін.

• *політика як управління політичною* сферою суспільства в контексті концепції «мистецтва можливого» тощо[1].

Знання про зв'язок політики з іншими сферами суспільного життя конкретизує виокремлення та з'ясування особливостей різних її видів. У найбільш загальному вигляді за спрямованістю політика кожної окремої держави поділяється на внутрішню і зовнішню.

Внутрішня політика – це діяльність держави та інших політичних інститутів, яка охоплює різні сфери суспільного життя і спрямована на збереження, реформування або докорінну зміну існуючих суспільних відносин. Основні види внутрішньої політики розрізняються залежно від найважливіших сфер суспільного життя і виділяють:

- аграрну політику;
- антропологічну політику;
- військову політику, або оборонну політику;
- демографічну політику;
- екологічну політику;
- економічну політику;
- культурну політику;
- міжнародну політику;
- науково-технічну політику;
- національну політику;
- соціальну політику.

Національна політика являє собою науково обґрунтовану систему заходів, спрямованих на реалізацію національних інтересів, розв'язання суперечностей у сфері етнонаціональних відносин.

Зовнішня політика – діяльність держави на міжнародній арені, що регулює її стосунки з іншими суб'єктами зовнішньополітичної діяльності: державами, зарубіжними партіями, іншими громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями. Зовнішньополітичний курс будь-якої держави визначається, головним чином, характером її внутрішньої політики, і в водночас істотно впливає на внутрішню політику. Зрештою і внутрішня, і зовнішня політика вирішують одну

[1] Типологія і функції політики. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-3578.html.

задачу – збереження і зміцнення існуючої в державі системи суспільних відносин.

За пріоритетами політика поділяється на нейтральну, «відкритих дверей», національного примирення, компромісів;

За змістом і характером – на прогресивну і реакційну, на науково обґрунтовану і волюнтаристичну тощо.

За рівнями:

• місцева – регулювання питань місцевого значення, пов'язаних з розвитком муніципального об'єднання (села, міста, району);

• регіональна – регулювання питань, пов'язаних із розвитком регіону (суб'єкта федерації);

• загальнодержавна – регулювання питань, пов'язаних з розвитком суспільства в цілому;

• міжнародна – регулювання відносин між державами, групами держав на міжнародній арені;

• світова (глобальний рівень) – регулювання питань, що з вирішенням глобальних проблем сучасності.

За об'ємом:

• стратегічна (довгострокова) – вибір найбільш значущих пріоритетів розвитку суспільства, стратегічних довгострокових цілей, визначення шляхів та способів їх досягнення, генерального курсу;

• тактична (короткострокова, поточна) – вирішення поточних питань, вироблення та реалізація оперативних рішень.

Залежно від носіїв та суб'єктів:

• політика держави;

• партії;

• рухи;

• особи.

По об'єктах впливу кожен вид політики поділяється на окремі напрями, наприклад, соціальна політика включає молодіжну політику, геронтологічну політику, сімейну політику тощо. У рамках економічної політики розрізняють: промислову, грошову, податкову, інвестиційну, цінову, митну політику та ін.[1]

[1] Види та напрями політики. URL: https://studfile.net/preview/5170273/page:4/.

1.1.2. Багаторівневість політики: наднаціональний, національний, регіональний і місцевий рівень, їх взаємодія

Існує декілька підходів до розуміння наднаціональності, кожен з яких має своїх прибічників. Така різноманітність обумовлена, з одного боку, неясністю і неоднозначністю терміна «наднаціональність» у тих документах, в яких він використовується, а з іншого – відмінністю методологічних підходів у процесі її дослідження . Як наслідок погляди науковців коливаються від безумовного визнання і до скептичного ставлення до самого факту існування даного явища. Таким чином хоча протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям як західних, так і вітчизняних авторів вдалося досягнути певного результату у вирішенні цього складного теоретичного питання, однак досі не сформульовано чіткої і загальновизнаної теорії наднаціональності.

Якщо протягом останніх десятиліть у серйозних наукових дослідженнях заперечення факту існування такого політико-правового явища, як наднаціональна (наддержавна) організація влади, майже не зустрічається, то суперечки щодо її змісту і ознак, а також правомірності визначення тієї або іншої міжнародної організації як наднаціональної лише загострюються.

Наднаціона́льність – правова якість міжнародної організації, що дозволяє їй, відповідно до затвердженої державами-членами процедури, приймати рішення обов'язкового характеру, в тому числі без прямої згоди на те зацікавленої держави.

Наддержавність виникає на етапі реалізації цілей і завдань міжнародної організації, встановлених в установчому договорі або інших міжнародних договорах організації.

Суверенні держави-члени закріплюють у своєму законодавстві положення про можливість покладання державних прав на міжнародну організацію.

Наднаціона́льний Сою́з (англ. supranational union) – це тип багатонаціонального політичного союзу, де делегуються узгоджені повноваження урядів держав-членів. Концепція наднаціонального об'єднання, іноді використовується для опису Європейського Союзу (ЄС), як нового типу політичної організації. Європейський союз – це єдина організація, яка забезпечує міжнародні вибори, що виходять за рамки рівня політичної інтеграції, що зазвичай надаються міжнародною угодою. Термін «наднаціональний» іноді використовується у вільному, невизначеному сенсі в інших контекстах, іноді як замінник терміну міжнародний, транснаціональний або

глобальний. Інший спосіб прийняття рішень в міжнародних організаціях – міжурядовий (англ. intergovernmentalism), в якому державні органи влади відіграють більш помітну роль.

Переліки характерних рис наднаціональної організації влади, виглядають доволі відмінними як за кількістю, так і за своєю значущістю. Так, при її характеристиці вказують на такі риси: держави-члени добровільно делегують наднаціональній організації суверенні права і наділяють відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси наднаціональної організації далеко не в усьому можуть збігатися з інтересами держав-членів, а тому в своїй діяльності вона виходить з власних пріоритетів, в яких відображаються цілі та завдання утвореного союзу; рішення в такій організації можуть прийматися не одностайно, а більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи організації мають формуватися з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їхню кандидатуру; право такої організації створюється органами, які юридично непідконтрольні державам-членам, має пріоритет перед національним правом, діє на всій території наднаціональної організації і є юридично обов'язковим для усіх суб'єктів національного права; окремі доволі важливі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з ведення національних урядів; здатність організації втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Наднаціональними (наддержавними) організаціями на сьогодні повинні бути визнані як ЄС, так і Європейські співтовариства.[1]

Національна політика являє собою науково обґрунтовану систему заходів, спрямованих на реалізацію національних інтересів, розв'язання суперечностей у сфері етнонаціональних відносин.

Основним напрямкам державної політики України в сфері міжнаціональних відносин є: забезпечення рівних конституційних прав та свобод усім громадянам, незалежно від раси, національного чи етнічного походження, перетворення поліетнічності суспільства, його багатокультурності в консолідуючий фактор формування громадянського суспільства, розвиток культурної самобутності українського етносу, всебічний розвиток української культури та мови, створення сприятливих умов для розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин; інтеграція до

[1] Яковюк І. В. Прояви наднаціональності в ЄС. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2841/1/Jakovyk_121.pdf.

українського суспільства етнічних груп, які незаконно були депортовані; розширення співпраці зі закордонними українцями; затвердження в міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, взаємної довіри, поваги до мови, культури, традицій етнічних груп; удосконалення правових засад регулювання міжнаціональних відносин.

В розробці та реалізації національної політики величезна роль належить державі. Саме вона покликана забезпечити права та свободи громадян, незалежно від їх національної належності; здійснювати контроль за виконаннями усіма громадянами своїх обов'язків; створювати умови, при яких кожний громадянин зміг розмовляти та вчитися рідною мовою; дотримуватися звичаїв та традицій, близьких йому. Держава – це не етнічна спільність, а співтовариство людей, що живуть на одній території. Держава не належить якомусь етносу, вона багатонаціональна.

В українській державі розроблені та проголошені найбільш демократичні принципи національної політики. 1 листопада 1991 року Верховна Рада України прийняла Декларацію прав національностей України – важливий документ, що проголошує основи національної політики Української держави. В ній визначені найважливіші принципи національної політики, зафіксовані в документах міжнародного співтовариства. Всім народам, національним групам, громадянам, що мешкають на території України, держава гарантує рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. Дискримінація за національною ознакою забороняється та може бути покарана за законом. Держава гарантує всім національностям право на збереження їх традиційного розселення та забезпечення функціонування їх національно-адміністративних одиниць. Держава створює сприятливі умови для розвитку усіх національних мов та культур, до того ж усім громадянам забезпечується право вільного користування російською мовою, а в місцях, де мешкають компактно декілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнята для всього населення цієї місцевості.[1]

Регіональна політика – сфера діяльності держави, або регіональної (місцевої) влади, щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язана з взаємовідносинами між

[1] Національна політика України. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-2466.html.

державою і регіонами, а також регіонів між собою. Або *державна регіональна політика* – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

Реалізується на макро- і мікрорегіональному рівні:

макрорегіон – частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку;

мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проєкти регіонального розвитку.

Є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку. *В орбіту регіональної політики включаються такі напрямки:*

співвідношення і взаємодія рушійних сил регіонального розвитку (державний, кооперативний, приватний сектори національної економіки; внутрішні і зовнішні фактори і засоби;

співвідношення національного (загальнодержавного) і регіонального аспектів розвитку, центрального і регіонального рівнів управління економікою (рівень регіональної автономії, ступінь централізації планування і управління);

ставлення до завдання підйому економіки відсталих районів, освоєння нових районів і ресурсів;

ставлення до національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної держави);

регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, державної політики тощо.

З регіональною політикою тісно пов'язані регіональне планування і програмування. За своєю структурою регіональна політика може бути поділена на окремі складові: економічну, промислову, соціальну, житлову, демографічну, екологічну, науково-технічну та ін. Основні соціально-економічні аспекти в регіональній політиці пов'язані з територіальним поділом праці, формуванням народногосподарських комплексів, економічним районуванням і

загальнодержавним плануванням (програмуванням) соціально-економічного розвитку і розміщення продуктивних сил.

Державна регіональна політика реалізується на основі таких принципів:

1) законності – відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) співробітництва – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

3) паритетності – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

4) відкритості – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

5) субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації;

6) координації – взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;

7) унітарності – забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

8) історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;

9) етнокультурного розвитку – відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;

10) сталого розвитку – розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

11) об'єктивності – розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких реально досягти та які можливо оцінити[1].

Об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів.

Об'єктами державної регіональної політики можуть бути групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

У розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Місцевий рівень (село, селище, місто) включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, школи, дитячі садочки, громадський транспорт, комунальні послуги, торгівля тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

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. Згодом прийняті Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про

[1] Про засади державної регіональної політики : Закон України. Документ 156-VIII, чинний, поточна редакція. Прийняття від 05.02.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text.

засади державної регіональної політики», пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.[1]

Практика взаємодії вище окреслених політик спроможна вирішити такі завдання:

• регулювати ступінь впливу приватних, колективних і суспільних інтересів на прийняття рішень;

• встановлювати обмеження/можливості доступу до прийняття політичних рішень;

• формувати баланс інтересів громадських, корпоративних і політичних груп;

• сприяти підвищенню ступеня представлення колективних і суспільних інтересів у позиціях влади;

• створити дієвість механізму витрат/винагород у проведенні політичних та економічних змін;

• адаптувати масову свідомість до нових принципів функціонування суспільства та влади;

• формувати культуру представництва інтересів різних соціальних груп;

• мінімізувати соціальну депривацію та ін.

1.1.3. Належне врядування: сервісна держава й місцеве самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя

Поняття «врядування» (governance) вперше з'явилося у 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління (публічного врядування) з початку 70-х рр. XX ст. Аналіз наукового доробку багатьох вчених, свідчить, що термін «врядування» («governance») є більш широким поняттям порівняно з «administration» (адміністрування, що історично виникло з політичного адміністрування і політології) і «management» (управління, що сформувалося на основі бізнес управління). Сучасні демократичні держави розбудовуються на основі трьох головних

[1] Навіщо децентралізація? https://decentralization.gov.ua/about.

підвалин, а саме: демократія, верховенство права і належне врядування Ці концепції багато в чому перетинаються, але кожна з них має чітко визначені притаманні лише їй елементи.

Так, верховенство права ґрунтується на ідеї легальності дій публічних (владних) інституцій і необхідності захисту головних громадянських прав. Демократія надає верховенству права глибшого змісту, в особливості що стосується прозорості та участі громадян в управлінні державою.

Належне врядування ж – це не просто подальший змістовний розвиток понять верховенства права і демократії, воно акцентує увагу на підзвітності і ефективності врядування. Вказані вище елементи інколи кваліфікується як складові терміну «правова держава», але в цьому випадку випадає з кола уваги позалегальна характеристика концепції належного врядування. А важливість цього аспекту є надзвичайною, оскільки належне врядування – це не тільки норма діяльності будь-якої урядової установи, але й право громадянина. Розвиток цих концепцій відбувався історично непаралельно і залежав часто від рівня розвитку держави та її інституцій. Спочатку утвердилася концепція верховенства права, після неї – концепція демократичного розвитку суспільства (власне демократії). Вони обидві стали незамінними поняттями для ліберального державного устрою.

Належне врядування постало як концепція у тісній взаємодії з першими двома концепціями і цей процес продовжується й сьогодні. Поняття належного врядування від початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування»), звідси й визначення «good governance» як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює органами публічної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Існує декілька підходів щодо трактування поняття «належного врядування». Так, експерти Світового банку визначають «врядування» (governance) як систему інституцій, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Експерти Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («autority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях. На веб-сторінці путівника щодо

належного врядування читаємо його визначення як «процесу прийняття та реалізації рішень». Його суть полягає не стільки у «правильних» рішеннях, скільки в оптимально можливому шляху для їх прийняття.

Разом з тим, концепція належного врядування визначає рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; формує канву взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Деякі дослідники розглядають «належне врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються такі завдання:

1. Відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку (принцип відповідності);

2. Реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики (принцип залученості і принцип прозорості);

3. Об'єднання потенціалу різних суспільних секторів; влади, бізнесу, громадськості і науки (принцип ефективності);

4. Постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади на усіх рівнях (принцип підзвітності і принцип прав людини).

Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Аналізуючи європейський досвід впровадження принципів належного врядування, можна зазначити, що зарубіжні країни впроваджують принципи належного врядування лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного органу публічної влади, враховуючи особливості території, забезпечення життєдіяльності територіальних громад, культурні, історичні, ментальні традиції та підготовчу інформаційно-просвітницьку роботу.

Виділяють такі ключові характеристики сервісної держави:

1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак при цьому ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохоронна, міграція, захист кордонів тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству;

2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демонополізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу;

3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів. Ідеться насамперед про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення, із тим, аби компенсувати нерівність можливостей в доступі до послуг;

4) сервісна держава є «скромною» державою у тому розумінні, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати усі суттєві економічні обставини при наданні послуг, щоби це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг;

5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава – це держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. В рамках сервісної функціональної моделі управління як

таке відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату;

6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптовувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає усе більш помітним в державному управлінні.

Таким чином, можна стверджувати, що сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі. Перехід до функціональної моделі сервісної держави є, як видається, питанням часу. Сучасна держава за рядом позицій не може конкурувати з самоорганізацією суспільства, яке за рахунок технологічного прориву останніх десятиліть набуло можливості швидко та ефективно долати найрізноманітніші проблемні ситуації.

Сервісна держава повинна будуватись відповідно до потреб громадян.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Органи місцевого самоврядування є найближчими до населення і саме вони найкраще розуміють ці потреби. Щоб ефективно «служити» громадянам кожен орган влади повинен якісно виконувати свою роль. Центральна влада – створити якісні умови для зручного надання адміністративних послуг (прості процедури), а органи місцевого самоврядування – надавати адміністративні послуги у зручній для громадян формі (онлайн та офлайн).

парламентаризм як один із елементів конституціоналізму не можна розуміти виключно крізь призму форми правління, режиму. Він виступає основою для побудови демократичного правління та легітимізує парламентську діяльність в державі. Рівень інституту

парламентаризму в державі є якісним показником демократичного розвитку суспільства.

В основі сучасного парламентаризму лежить концепція обмеженого правління, яка повинна відповідати певними вимогам європейської конституційної спадщини, а саме:

1) легітимність законодавчого органу;

2) парламентарна незалежність;

3) баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції;

4) підзвітне правління.

Аналіз позицій Європейської комісії «За демократію через право» сприятиме приведенню законодавства України у відповідність до європейських стандартів та загалом сприятиме усталенню демократії в Україні.

1.1.4. Цифрове врядування та політика

Сучасний розвиток політичної, економічної, інформаційної, комунікаційної та соціальної взаємодії держави і суспільства в Україні супроводжуються новими викликами які потребують змін та переосмислення будови державної політики щодо традиційного підходу управління. Україна стала на шлях активного запровадження електронного врядування.

Електронне врядування (Е-врядування**)** – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Втілення Е-врядування в сферу публічного управління передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через залучення громадськості до участі в управління державними справами з використанням мережі Інтернет та забезпечення взаємодії з громадянами через надання доступу до державних інформаційних ресурсів та можливості отримувати електронні публічні послуги.

Метою такої форми організації публічного адміністрування є досягнення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, стандартів якості і доступності послуг, залучення громадян та бізнесу до участі в публічному адмініструванні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Відповідно до Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів від

20.09.2017 р. No649-р. електронне урядування визначається як форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, є Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифра), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

У загальному е-врядуванні виділяють його складові – сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких елементів можна віднести: е-уряд (e-Government), е-225 парламент (e-Parliament), е-правосуддя (e-Justice), е-бізнес (e-Business), е-освіта (e-Learning), е-здоров'я (e-Health), е-культура, е-торгівлю тощо.

Е-уряд є головною складовою е-врядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Центральною частиною системи е-уряд є єдиний веб-портал (https://www.kmu.gov.ua), призначений для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем і ресурсів системи органів виконавчої влади, який на сьогодні поки що виконує переважно презентаційну та інформаційну функції.

Е-парламент – це форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності й взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій на усіх етапах законотворчості. За допомогою впровадження е-парламенту забезпечується активізація залучення населення до законотворчої діяльності, здійснення комунікацій між усіма учасниками такої діяльності – парламентарів, політичних діячів, державних та публічних службовців, виборців (громадян), представників ЗМІ тощо. Окрім іншого е-парламент активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звернень та е-консультацій.

Е-правосуддя передбачає електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-

телекомунікаційних технологій. Як правило, до елементів е-правосуддя відносять: можливість подання позову та інших документів процесуального характеру в режимі он-лайн за допомогою спеціалізованих інтернет-порталів; використання електронних доказів; проведення судового засідання в режимі відеоконференції або транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет; формування електронної справи з використання електронного документообігу і діловодства; надання доступу до матеріалів справи учасникам процесу та іншим особам засобами Інтернету; використання електронних судових повісток.

Е-бізнес становить собою будь-яку підприємницьку діяльність (виробництво робіт, товарів, послуг; управління фінансовими, енергетичними, матеріальними, трудовими ресурсами), що здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. При веденні е-бізнесу всі угоди, фінансові та торговельні транзакції проводяться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-освіта – форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є дистанційне навчання.

Е-здоров'я – система управління медициною на будь-яких рівнях (державному чи регіональному), ланках (первинна, вторинна, тощо), яка ґрунтується на інформаційно-телекомунікаційних технологіях і за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації всього комплексу надання медичної допомоги населенню.

1.1.5. Сфери й засади внутрішньої та зовнішньої політики, їхня характеристика

Внутрішня політика – система заходів органів державної влади, спрямованих на зміцнення та розвиток країни. Внутрішня політика охоплює різні сфери діяльності держави: протидії спробам розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності, образи почуттів громадян через їхні релігійні переконання, а також обмеженням прав або встановленню привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; розвиток української культури як основи консолідації української нації; розвиток ринкової конкуренції, забезпечення демонополізації економіки та детінізації

господарських відносин; захист права власності; забезпечення дерегуляції та не допущення тиску на бізнес; створення конкурентних умов для залучення інвестицій; забезпечення сталого функціонування фінансової системи, послідовність грошово-кредитної політики та підвищення рівня довіри до національних фінансових інститутів; розширення енергетичного потенціалу України та ефективності його використання; створення робочих місць в Україні; забезпечення зростання добробуту населення та надання адресної соціальної допомоги, зокрема багатодітним сім'ям і малозабезпеченим громадянам тощо.

Зовнішня політика – діяльність держави на міжнародній арені, яка регулює відносини з іншими суб'єктами зовнішньополітичної діяльності: державами, зарубіжними партіями та іншими громадськими організаціями, всесвітніми і регіональними міжнародними організаціями. Зовнішня політика наряду з внутрішньою охоплює сфери протидії тероризму, розповсюдженню зброї масового ураження, міжнародній злочинності, наркоторгівлі, торгівлі людьми, політичному та релігійному екстремізму, нелегальній міграції, кіберзагрозам, негативним наслідкам зміни клімату, а також у попередженні та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, економіки, підтримання миру та безпеки стратегічне партнерство та співробітництво з іншими державами, запобігання ескалації конфлікту з державами, відновлення територіальної цілісності, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України тощо.

Термін «засада» визначається як: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь.

Розглядаючи засади будь-якої діяльності, доцільно провести їх структурний аналіз у контексті окремих складових, що характерні також для зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Перша група складових відноситься до теоретичних або наукових засад державної політики. Вони проявляються у наявності системи існуючих принципів державної політики та у відповідній систематизації сукупності термінологічних понять, що використовуються для забезпечення термінологічної визначеності явища та проявляються в існуванні різноманітних наукових конструкцій і концепцій.

Інша група складових – це правові засади державної політики. Обґрунтування їх виокремлення пояснюється наявністю системи

чинних нормативно-правових актів, окремих норм, правових відносин, а також самим фактом існування правового регулювання.

Однією з основних теоретичних засад державної політики виступають принципи, як основоположні беззаперечні універсальні правила, врахування і дотримання яких сприяє забезпеченню єдності та цілеспрямованості розвитку сфери зовнішньої та внутрішньої політики.

Таким чином, засади державної політики – це найсуттєвіші, найголовніші положення, які відображають державні пріоритети в основних сферах суспільного життя.

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 загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних 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 загальновизнаних 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.

Основою правових засад зовнішньої та внутрішньої державної політики є норми Конституції (конституційно-правові засади).

Конституційно-правові засади зовнішньої та внутрішньої політики полягають у наступних положеннях: невідчуженість і непорушність прав і свобод людини; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; недоторканність та безпека прав і свобод у діяльності суб'єктів створення та реалізації державної політики; народний суверенітет; державний суверенітет; відповідність державної політики нормам міжнародного права та положенням міжнародних договорів; політична, економічна та ідеологічна багатоманітність; єдності та розподілу державної влади.

Правовими засадами галузевого рівня є положення відповідних галузей права, що регулюють відносини безпеки та безпекову політику держави.

Зокрема, серед сукупності правових засад окремих галузей права виокремлюються адміністративно-правові, кримінально-процесуальні, фінансово-правові, цивільно-правові засади тощо.

Економічні засади полягають у системі матеріально-технічного забезпечення та реалізації зовнішньої та внутрішньої політики. З одного боку, вони є і самостійним елементом у системі засад здійснення державної політики, а з іншого – нерозривно пов'язані з правовими та іншими блоками. Цю пов'язаність можна обґрунтувати наявністю у державної влади широких можливостей впливу на різні сфери суспільного життя, а отже, з державним фінансуванням, податковою системою, соціально-правовим захистом, бюджетною сферою та відповідними видатками, потенційними можливостями використання міжнародного співробітництва.

Організаційні засади зовнішньої та внутрішньої політики у своєму розумінні охоплюють комплекс елементів, пов'язаних з наявністю суб'єктів державної політики, а також соціальними нормами, що регламентують їхню діяльність.

До групи організаційних засад можна включити: суб'єктів формування, реалізації та забезпечення зовнішньої та внутрішньої політики; інституційну основу взаємодії суб'єктів (органи, організації, установи); систему суб'єктів, що здійснюють контроль за створенням і реалізацією зовнішньої та внутрішньої політики; інші соціальні норми, що можуть впливати на стан реалізації зовнішньої та внутрішньої політики.

Політичні засади зовнішньої та внутрішньої державної політики ґрунтуються на діючій політичній системі суспільства. Однією з основоположних політичних засад традиційно можна назвати наявний політичний режим, що характеризує способи і методи політичного управління.

1.1.6. Політика європейської взаємодії та євроатлантичної співпраці

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 07.02.2019 року, до Конституції України було внесено такі зміни:

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську

ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

До повноважень Верховної Ради України додано «5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору». Визначено, що «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору». Доповнено повноваження уряду пунктом 1^{-1} такого змісту: «1^{-1}) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Дані зміни набрали чинності 21.02.2019 року.

Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС. Як невід'ємна частина Європи Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку.

Політичні переваги інтеграції України у ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог – інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Крім того, членство у ЄС відкриє шлях до колективних структур спільної безпеки Євросоюзу, забезпечить ефективнішу координацію дій з європейськими державами у сфері контролю за експортом і нерозповсюдження зброї масового знищення, дасть змогу активізувати співробітництво в боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, контрабандою, нелегальною міграцією, наркобізнесом тощо.

План заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, затверджено Указом Президента України від 20 квітня 2019 року № 155/2019.

Кабінет Міністрів України 4 жовтня 2017-го року ухвалив Постанову № 759 Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції.

Цей документ регламентує діяльність нового Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції.

Згідно з постановою, Урядовий офіс здійснює координацію діяльності органів виконавчої влади для системного планування та виконання заходів державної політики згідно із зобов'язаннями України у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції. Однією з функцій Офісу також є оцінка результатів такої діяльності.

Урядовий офіс здійснює координацію діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також спрямування та контроль політичного та політико-військового діалогу і практичного співробітництва з НАТО та державами-членами Північноатлантичного Альянсу.

Ключові завдання нового Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції:

- координація процесу адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) та стандартів і рекомендацій НАТО;
- аналіз залучення і використання міжнародної допомоги, спрямованої на підтримку виконання завдань у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції;
- розроблення та реалізація стратегій, програм та інших документів з інформування громадськості та комунікації у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції;
- забезпечення здійснення перекладу acquis ЄС українською мовою, оновлення глосарію термінів acquis ЄС;
- проведення спільних засідань органів асоціації Україна – ЄС та секретаріатство української частини таких органів;
- оцінка результативності виконання завдань у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції.

Умови інтеграції України до західноєвропейських структур (як і взагалі інтеграція будь-якої країни до будь-яких міжнародних структур) можлива лише після досягнення певних процедурних стандартів (див. вище) в певних галузях (тобто в економіці, державному управлінні, у сфері права й т. ін.) одночасно з відмовою від частини державного суверенітету і добровільною передачею низки виключних повноважень державної влади наднаціональним виконавчим органам.

В остаточному підсумку, тільки рівень життя, інакше кажучи, ступінь задоволення матеріальних і духовних потреб людини від максимально можливих у даному соціально-культурному середовищі, є тією самоціллю, на яку орієнтується держава і кожна політична сила, що виборює владу.

Економічна привабливість Євросоюзу для України полягає насамперед у можливості долучитися до високої культури ефективного ринкового господарювання і підняти до такого ж рівня власну економіку. В цілому вступ до ЄС сприятиме:

1. Подоланню економічної відсталості.
2. Вирівнюванню та підтримці розвитку.
3. Збільшенню іноземних інвестицій.
4. Здійсненню модернізації й реформ.
5. Досягненню соціальних стандартів життя.

Визначальними у відносинах між Україною і НАТО документами, які залишаються актуальними дотепер, є Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору (09.07.1997) і Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство (21.08.2009). Формально відносини Україна-НАТО були започатковані у 1991 році, коли Україна приєдналася до Ради північноатлантичного співробітництва (з 1997 р. – Рада Євроатлантичного партнерства). Україна першою серед держав колишнього СРСР приєдналася (08.02.1994) до Програми НАТО «Партнерство заради миру».

За останні роки низка актів Верховної Ради України (ВРУ) і підписаних Президентом України документів заклали міцні підвалини євроатлантичного курсу нашої держави, скерованого на набуття Україною повноправного членства в НАТО, зокрема:

21 червня 2018 р. ВРУ ухвалила Закон «Про національну безпеку України», який набрав чинності 8 липня 2018 р.

У лютому 2019 р. набрали чинності зміни до Конституції України у частині стратегічного курсу на набуття Україною повноправного членства в ЄС і НАТО. Відповідно до внесених змін, Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття Україною повноправного членства в ЄС і НАТО. 14 вересня 2020 р. Президент України підписав Стратегію національної безпеки України, в якій наголошується на стратегічному значенні відносин з НАТО.

Політичний діалог між Україною та Альянсом здійснюється на всіх рівнях і за всіма напрямами. Провідна роль у поглибленні цього діалогу належить Комісії Україна-НАТО (КУН), створеній у 1997 р. на виконання положень Хартії про особливе партнерство.

8-9 липня 2016 р. за рішенням Варшавського саміту НАТО Україна отримала від союзників Комплексний пакет допомоги. За його підтримки створено так звану Гібридну платформу – майданчик для спільного вивчення гібридної війни, розв’язаної РФ проти України.

3-4 квітня 2019 р. міністри закордонних справ держав-членів НАТО під час заходів з нагоди 70-ї річниці утворення Альянсу схвалили Пакет заходів щодо безпеки Чорного моря, яким було передбачено додаткову допомогу Україні.

4 червня 2019 р. у ході візиту Президента України до штаб-квартири НАТО союзники підтвердили свої зобов'язання допомоги Україні у проведенні реформ, що наблизять країну до членства в НАТО.

31 жовтня 2019 р. у Києві за участі Президента України відбулося засідання КУН за тематикою безпекової ситуації на сході України, реформування країни та подальшого поглиблення співпраці Україна-НАТО. Було схвалено третій Огляд Комплексного пакету допомоги Альянсу Україні та ухвалено відповідну підсумкову заяву.

12 червня 2020 р. за рішенням ПАР НАТО Україну було визнано партнером з розширеними можливостями (ПРМ, Enhanced Opportunities Partner – EOP). З визнанням за Україною статусу ПРМ на політичному порядку денному постало питання визначення напрямів і параметрів взаємодії сторін у цьому форматі.

Спалах пандемії COVID-19 на початку 2020 р. вніс суттєві корективи у динаміку співробітництва між Україною і НАТО. Зокрема, заплановані на жовтень 2020 р. спільні навчання із захисту критичної інфраструктури в Чорноморському регіоні були перенесені на 2021 рік.

Україна залучається до заходів НАТО з протидії поширенню COVID-19 шляхом використання державами-членами Альянсу українських літаків АН-124 та АН-225 в рамках НАТОвської програми SALIS.

1.1.7. Національні інтереси, конфлікти й міжнародна взаємодія у політиці. Міжнародна безпека, основні загрози міжнародній безпеці

Українські національні інтереси – це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету й єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет країни та її прогресивний розвиток.

Національна безпека України – комплекс законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на постійну захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз

національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і довкілля та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам

Існуюча система національних інтересів України характеризується поєднанням базисних інтересів особистості, суспільства і держави щодо основних сфер суспільного життя – економіки, соціальне та духовне життя, внутрішня та зовнішня політика тощо. Існуючі складові національного інтересу України можна поділити на три основні групи: перша група – це забезпечення конституційного ладу, територіальної цілісності та суверенітету держави, дотримання прав і свобод людини, які закріпленні та гарантовані Конституцією країни; друга група – це інтереси суспільства: забезпечення відповідного рівня добробуту громадян, духовного життя, культури і науки, сприяння міжетнічній злагоді, запобігання проявам расизму, ксенофобії та дискримінації; третя група – це забезпечення національної безпеки, формування та розвиток добросусідських відносин з іншими країнами.

Міжнародний конфлікт – це зіткнення двох або більше різноспрямованих сил з метою реалізації цілей та інтересів в умовах протидії.

Суб'єктами міжнародного конфлікту можуть бути держави, міждержавні об'єднання, міжнародні організації, організаційно оформлені суспільно-політичні сили всередині держави або на міжнародній арені.

Можна виділити декілька основних причин міжнародних конфліктів: недосконалість людської природи; бідність та нерівність у добробуті народів різних країн; соціально-економічний та політичний

лад держави, рівень її культури і цивілізованості; невпорядкованість міжнародних стосунків.

Розуміння природи міжнародних конфліктів і знаходження способів їх розв'язання вимагає, крім пояснення їх причин, з'ясування глибини й характеру самого конфлікту, що значною мірою досягаються за допомогою їх класифікації. Найпоширенішою на Заході є традиційна типологія конфліктів, згідно з якою розрізняють: міжнародну кризу; конфлікти малої інтенсивності; тероризм; громадянську війну і революцію, що набувають міжнародного характеру; війну та світову війну.

Міжнародна безпека – стан міжнародних відносин, що виключає порушення миру або створення реальних загроз безпеці народів у будь-якій формі; діяльність держав і міжнародних інститутів щодо підтримання такого стану; універсальна система механізмів, заходів і гарантій, сукупність яких виключає застосування сили.

Класифікація факторів впливу (загроз) на міжнародну безпеку:

Класифікаційні ознаки	**Види факторів**
За сферою впливу	- політичні, економічні, соціальні….
За характером поширення	- загальні, - специфічні
За рівнем впливу	- основні, - другорядні
За часом дії	- постійні, - тимчасові
За характером залучених ресурсів	- інтенсивні, - екстенсивні
За характером походження	- об'єктивні, - суб'єктивні
За рівнем деталізації	- прості, - складні
За можливістю кількісного виміру	- параметричні, - непараметричні
За ступенем формалізації	- видимі, -латентні

За сферою впливу фактори, можна поділити на політичні, економічні, соціальні, правові тощо.

Політичні фактори випливають із суспільних відносин, що стосуються політики – досягнення та здійснення влади у суспільстві.

Економічні фактори, відповідно, пов'язані з фінансово-, ресурсно-, виробничо- та іншими суспільними відносинами та ситуаціями.

Соціальні фактори – це сили, що впливають на державну політику в сфері безпеки, що породжуються і існують у самих суспільних взаємовідносинах.

Правові фактори містяться у особливостях самого законодавства держави так і міжнародних актів.

Техногенні фактори виявляються у ситуаціях, впливах хімічного, механічного та енергетичного характеру, що тим або іншим чином може впливати на безпеку.

Природні *фактори* - будь-які фактори (предмети, явища, рушійні сили процеси, умови їх перебігу), що діють незалежно від людини та без її участі або пов'язані з її біологічною сутністю: безпосередня дія природних факторів в певних межах може змінюватися, але цілком не знімається впливом соціальних факторів, включаючи техногенну дію.

На основі характеру поширення впливу (загрози) на міжнародну безпеку виділяються загальні та специфічні.

Отже, загальні фактори, що розповсюджують свій влив на всі сфери існування суспільства.

Особливі фактори розуміються як такі, що здійснюють вплив тільки на окрему сферу суспільного життя.

Важливим критерієм виступає рівень впливу на міжнародну безпеку, що дозволяє характеризувати якісну сторону загроз. В даному випадку можна виділити основні та другорядні фактори впливу.

Основні фактори, можна охарактеризувати як фактори, що здійснюють прямий вплив на рівень безпеки та напрями державної політики.

Другорядні – всі інші фактори, крім основних.

Доволі традиційним критерієм, що застосовується для загальної характеристики факторів впливу є і час дії. За цим критерієм всі фактори впливу уявляється можливим розподілити на дві групи – постійні та тимчасові.

Фактори постійної дії – здійснюють вплив на державну політику в сфері безпеки протягом усього часу.

Фактори тимчасової дії вплив яких відбувається в межах певної часової ланки та має початок та кінець.

За характером залучених ресурсів для нейтралізації або активізації впливу на ситуацію фактори поділяються на інтенсивні та екстенсивні.

Інтенсивні – це фактори, що потребують залучення впливових засобів, зокрема: використання досягнень науки, підвищення продуктивності результатів суспільної праці, поліпшення використання наявних ресурсів.

Екстенсивні – пов’язані з кількісними зусиллями для отримання бажаного результату.

За характером походження фактори можуть бути об’єктивні та суб’єктивні.

Об’єктивні фактори не залежать від волі особи.

Суб’єктивні фактори, навпаки, залежать від волі особи.

За рівнем деталізації фактори можна поділити на прості та складні.

Під простими факторами можна розуміти такі, що викликаються існуванням однієї причини, складні ж - виникають під впливом комплексу причин.

Фактори також можна поділити і в залежності від їх існування, що може проявлятися в можливістю їх виміру за кількістю, що важливе для їх вивченні та аналізу їх впливу на безпеку. Видами таких факторів є параметричні та непараметричні.

Параметричні фактори – фактори, що можуть піддаватися кількісній оцінці.

Непараметричні фактори кількісній оцінці піддатись не можуть.

Важливим для можливості передбачення конструкції фактор – можливі наслідки є поділ їх за ступенем формалізації фіксовані та латентні.

Фіксовані є «видимими» факторами, що піддаються об’єктивізації

Латентні ж - «невидимі» та не можуть бути виявлені повністю або частково.

Також окрім зазначених вище класифікаційний ряд можна продовжити і за безліччю критеріїв: за вольовою ознакою (події, дії), за формою існування (статичні динамічні), за кількістю учасників (індивідуальні, групові, масові) тощо.

Найбільш глобальними загрозами міжнародній безпеці є: загроза світової ядерної війни; зростаючий розрив в рівні економічного та культурного розвитку між розвинутими індустріальними країнами Заходу і країнами, що розвиваються; економічна і культурна відсталість країн Азії, Африки та Латинської Америки; проблема голоду і злиднів; обмеженість необхідних для подальшого економічного розвитку людства природних ресурсів; екологічні проблеми; наростаючі демографічної проблеми; загострення проблеми міжнародного тероризму та екстремізму; поширенню наркоманії, алкоголізму та СНІДу; порушення прав людини; руйнування культурної спадщини і моральних цінностей та ін.

1.1.8. Національна безпека та безпекова політика. Стратегія національної безпеки України

Гібридна війна проти України, інші явища, тенденції і чинники, реальні та потенційні загрози державному суверенітету, територіальній цілісності, демократичному конституційного ладу, національним цінностям та життєво важливим національним інтересам, що походять від окремих країн та нині носять системний характер обумовили модернізацію державної політики національної безпеки України в аспектах засад її реалізації, структурних елементів, стратегічних завдань, об'єктно-суб'єктного складу, планування тощо.

З цією метою, Верховною Радою України прийнято 21 червня 2018 року Закон України «Про національну безпеку України» за № 2469-VIII, який визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади відповідної державної політики. На основі формально-юридичного аналізу вказаного Закону можна дійти висновку, що національна безпека України це – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. При цьому, під національними інтереси України слід розуміти 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.

У цьому законі формулюється визначення й інших видів безпек, таких як:

– «воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз»;

– «державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру»;

– «громадська безпека і порядок - захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз».

Термін «захищеність» стосовно життєво важливих національних інтересів або життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і

свобод людини і громадянина від реальних і потенційних загроз використовується й у визначеннях державної безпеки, воєнної безпеки, громадської безпеки і порядку.

Безпекова політика або політика у сфері безпеки нормативно-правовими актами не визначається проте аналіз визначень державної політики дає змогу констатувати, що найчастіше вона визначається як особлива суспільна діяльність, що відрізняється від природних процесів, технічної діяльності через інші, пов'язані з діяльністю поняття, такі як дії, мета, напрям, засоби, суб'єкти, функції, процес, відносини, інститути, програми тощо.

Разом з тим, аналіз таких визначень дозволяє зробити висновок, що основою для розуміння державної політики є її інтерпретація саме через поняття діяльності, оскільки всі інші зазначені вище поняття не існують поза нею, а, відповідно, можуть бути інтерпретовані на основі цього поняття як певні її характеристики, складові або види тощо.

До загроз національній безпеці України належать явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України.

Варто розрізняти сили безпеки та сили оборони. Адже сили безпеки це – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. В свою чергу до сил оборони належать Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

При цьому, під Стратегією національної безпеки України розуміють 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.

Варто наголосити, що Указом Президента України від 14 вересня 2020 року за № 392/2020 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України».

Стратегія національної безпеки України ґрунтується на таких засадах:

1) стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

2) стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

3) взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Ураховуючи фундаментальні національні інтереси України пріоритетами безпекової політики є:

1) відстоювання незалежності і державного суверенітету;

2) відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно-визнаного державного кордону України;

3) суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу;

4) захист прав, свобод і законних інтересів громадян України;

5) європейська та євроатлантична інтеграція.

Також стратегія передбачає положення щодо: поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов; основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки; напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони.

Стратегія національної безпеки доповнюється рядом інших стратегій прийнятих в Україні:

а) загально-національні: «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»; «Національна стратегія у сфері прав людини»; «Стратегія кібербезпеки України», «Стратегія національно-патріотичного виховання»;

б) за сферами життєдіяльності суспільства, які схвалюються розпорядженнями КМУ («Стратегія забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року», схвалена розпорядженням КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1416-р; «Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року», схвалена розпорядженням КМУ від 24 липня 2019 р. № 687-р);

в) за галузями економіки або їх складовими («Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року», схвалена розпорядженням КМУ від 30 травня 2018 р. № 430-р; «Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року», схвалена розпорядженням КМУ від 14 серпня 2019 р. № 688-р; «Стратегія сприяння залученню приватних інвестицій у сільське господарство на період до 2023 року», схвалена розпорядженням КМУ від 5 липня 2019 р. № 595-р; «Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року», схвалена розпорядженням КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р);

г) за видами діяльності («Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року», схвалена розпорядженням КМУ від 10 липня 2019 р. № 526-р; «Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року», схвалена розпорядженням КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1102-р; «Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки», схвалена розпорядженням КМУ від 9 серпня 2017 р. № 526-р);

д) за іншими підставами, які ухвалюються органами центральної виконавчої влади або іншими державними інституціями («Стратегія монетарної політики Національного банку України», схвалена рішенням Національного банку України від 13 липня 2018 р. № 37-рд).

2. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

2.1. Принципи та закономірності функціонування системи публічного управління й адміністрування

2.1.1.1. Багаторівневе управління як прояви публічного управління та адміністрування

1. Публічне управління та адміністрування (англ. public management and administration) – це діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому.

2. Багаторівневе управління означає широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають в складних і таких, що постійно змінюються, відносинах один з одним.

3. Багаторівневе публічне управління та адміністрування становить систему інституцій, засобів та дій органів публічної влади різного управлінського рівня (наднаціонального, загальнодержавного, регіонального, місцевого і локального), скоординованих між собою та з недержавними партнерами, що забезпечує досягнення спільно визначених цілей у певних сферах суспільного життя на основі поєднання територіального та галузевого розвитку. Ефективним багаторівневим публічним управлінням та адмініструванням є забезпечення результативності, продуктивності та економності досягнення поставленої мети.

Конституційно-правові засади публічного управління та адміністрування в Україні.

4. Конституційно-правові засади публічного управління – це базові принципи, на яких ґрунтується публічне управління в Україні.

Основні принципи:

демократизму: відтворює народовладдя, а саме визначає роль народу як єдиного носія і джерела влади, яку він реалізовує як опосередковано – через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо – через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 1, 5, 7, 13, 15, 38, 55, 56, 140-146 Конституції України);

поділу влади: припускає поділ системи влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову; при цьому органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції України). Такий підхід унеможливлює концентрацію влади в одних руках, сприяючи створенню системи стримувань та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму;

законності: передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, правове регулювання державного управління та місцевого самоврядування, чітке дотримання всіма організаційними структурами та громадянами норм права. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. Із цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінського рішення, тобто прийняття управлінських рішень на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України);

верховенства права: Конституція України має найвищу силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

5. Основні засади публічного управління:

виконує завдання, які поставлені державою у законах і підзаконних актах;

– втілюється в спеціально створеному державному апараті – органах публічного адміністрування;

є динамічним процесом реалізації управлінської сфери діяльності держави;

має повсякденний, безперервний і оперативний характер, оскільки органи публічного адміністрування працюють на постійній основі і у своїй діяльності забезпечують виконання функцій держави;

публічне управління охоплює основні сфери суспільного життя (політичну, соціально-економічну, гуманітарну);

публічне управління має підзаконний характер.

Рівні управління в державі: вищий, центральний, регіональний, місцевий.

6. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює

виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

7. Основними завданнями Кабінету Міністрів України є:

забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

8. Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи

виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

9. Основні завдання міністерства та інших центральних органів виконавчої влади:

забезпечення нормативно-правового регулювання;

визначення пріоритетних напрямів розвитку;

інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

надання адміністративних послуг;

здійснення державного нагляду (контролю);

управління об'єктами державної власності;

внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

здійснення інших завдань, визначених законами України.

10. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

11. Основні завдання місцевих державних адміністрацій:

виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

додержання законності і правопорядку, прав і свобод громадян;

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;

підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;

звітування про виконання відповідних бюджетів та програм;

взаємодія з органами місцевого самоврядування;

реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

12. Регіональне управління здійснюється на трьох рівнях:

на національному рівні – центральними (загальнонаціональними) органами влади стосовно окремих частин країни (наприклад областей);

на субнаціональному рівні – регіональними (місцевими) органами влади та управління щодо більш дрібних територій (аж до окремих населених пунктів – міста, села, селища, розміщених на території конкретної області (району) країни);

на міждержавному рівні – міждержавними інститутами, що діють у рамках регіональних інтеграційних об'єднань (наприклад ООН, СОТ, Європарламент тощо)**.**

Територіальна основа організації публічного управління в Україні.

Організація публічного управління на територіальному рівні в Україні здійснюється за допомогою органів місцевого самоврядування.

13. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Адміністративно-територіальний устрій України та його реформування.

14. Адміністративно-територіальний устрій держави – це обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішньої територіальної організації держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування.

15. Систему адміністративно-територіального устрою України складають:

– Автономна Республіка Крим;
– області;
– райони;
– міста;
– райони в містах;
– селища та села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

16. Адміністративно-територіальна реформа є найважливішою реформою децентралізації в Україні – це комплекс змін до законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень і коштів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування і зміні адміністративно-територіального поділу.

2.1.1.2 Організаційно-функціональна структура системи державного управління

1. Функціональна структура державного управління.

Функції державного управління в сукупності й взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління. ***Функціональна структура державного управління*** є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє. Кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений за «вертикаллю» та «горизонталлю». *На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливає багато чинників, а саме:*

сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; форма державного устрою; форма правління;

рівень розвитку місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Відправна роль в забезпеченні оптимальності функціональної структури державного управління відводиться функціонально-структурному аналізу, який дозволяє:

окреслити набір функцій, які державний орган уповноважений здійснювати;

встановити, які структурні підрозділи реалізують ці функції;

визначити, наскільки функціональні і структурні підрозділи відповідають один одному;

виявити і виключити дублювання функцій в різних органах, невідповідність функціям внутрішньої організаційно-структурної будови державного органу, запропонувати методику організаційних змін.

Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, обумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і затрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління. *Формування організаційної структури державного управління базується на функціональній структурі, залежить від сукупності управлінських функцій, які повинні бути реалізовані владними структурами на різних рівнях державноуправлінської системи*.

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. Кожен орган державної влади як структурний елемент – складова цілого і в той же час відносно самостійна, автономна, організаційно-оформлена інституція з чітко визначеною компетенцією, закріпленою правовим актом. Другим елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

2. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі.

Адміністративні повноваження – це взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань. *Адміністративні повноваження класифікують за низкою критеріїв. Так,* ***залежно від***

завдання, на виконання якого будуть спрямовані повноваження, їх можна поділити на:

– контрольні;

– координаційні;

– сервісні;

– юрисдикційні;

– регулятивні;

– інформаційні тощо.

Залежно від місця органу публічного адміністрування, *якому належать повноваження, в державній адміністрації їх можна розділити на:*

– повноваження вищого органу виконавчої влади;

– повноваження центральних органів виконавчої влади;

– повноваження місцевих органів виконавчої влади;

– повноваження інших державних органів;

– повноваження органів місцевого самоврядування.

За критерієм належності повноваження можна розділити на:

– власні (надані безпосередньо суб'єкту публічного адміністрування);

– делеговані (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування);

– дискреційні повноваження.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують різними способами. Це зокрема:

1) наділення повноваженнями;

2) перерозподіл (передання) повноважень;

3) делегування повноважень.

Наділення повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування здійснюється органом законодавчої влади, іншим уповноваженим на те органом. Воно відбувається у зв'язку зі створенням нового суб'єкта публічного адміністрування або у зв'язку з розширенням його предмета відання в результаті виникнення нових питань, які потребують вирішення (напр., проблеми, пов'язані з кібербезпекою чи внутрішньо переміщеними особами). Зазвичай рішення про наділення повноваженнями ухвалюється тим самим органом, який ухвалив рішення про створення суб'єкта публічного адміністрування. Наділення повноваженнями здійснюється через видання компетенційного акта чи внесення до нього змін.

Перерозподіл повноважень має похідний, вторинний характер. У разі наділення суб'єкт отримує нові, раніше невідомі повноваження. У разі перерозподілу вже чинні повноваження переходять від одного

суб'єкта публічної адміністрації до іншого. Перерозподіл повноважень є наслідком зміни структури публічної адміністрації (реорганізації чи ліквідації окремих її складових). На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються:

1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади;

3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу;

4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;

5) у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

Можливий перерозподіл повноважень і без змін у структурі публічної адміністрації. Наприклад, рішення про зміну предмета відання суб'єкта майже автоматично призводить до розширення (звуження) кола його повноважень.

Зміст ***делегування повноважень*** полягає в переданні суб'єктами публічної адміністрацій своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті, які вже належать суб'єктові публічної адміністрації. Делегування повноважень може здійснюватися з метою підвищення ефективності урядування, зменшення організаційного навантаження на суб'єкт або залучення громадськості до процесу адміністрування.

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень: 1) через видання нормативного акта; 2) через видання індивідуального акта; 3) через укладення адміністративного договору.

Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єктові публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант вирішення питання у визначених законом межах. Він здійснюється через реалізацію дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над складовою обов'язку.

3. Вищі і центральні органи виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Це колегіальний орган, який спрямовує і координує

роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Він є органом загальної компетенції, який по суті виступає центром з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади, володіє вищими повноваженнями в системі нагляду за виконанням ними Конституції, Законів України, указів Президента 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, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні йому. Кабінет Міністрів координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

До складу КМУ входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Система центральних органів виконавчої влади включає: міністерства України, державні служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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. Також до центральних органів виконавчої влади входять державні служби, агентства та інспекції. 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 Президентові та Кабінету Міністрів;

забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

здійснення інших завдань, визначених законами України.

До інших центральних органів виконавчої влади відносять агентства (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань кіно, Державне агентство з управління зоною відчуження, Державне агентство інфраструктурних проєктів тощо), ***служби*** (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба, Державна податкова служба, Державна екологічна служба, Державна регуляторна служба України тощо), ***інспекції*** (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна інспекція ядерного регулювання) та ***центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.***

Відповідно до теорії адміністративного права:

Державна служба – це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у певних сферах публічного адміністрування.

Державне агентство – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання

державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері публічного адміністрування.

Державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

Особливу групу серед центральних органів виконавчої влади складають ***центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом***. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» їм присвячено спеціальну норму – статтю 24. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення й 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, Державне бюро розслідувань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює голова.

4. Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції.

Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції це обласні, районні, Київська міська державна адміністрація.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається передусім Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (напр., щодо Києва – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Президент України бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, *голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України.* Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання Конституції, законів України, актів Президента України, КМУ, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Місцеві державні адміністрації мають подвійну підзвітність і підконтрольність, а саме: вони підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами та органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 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

виконання відповідних обласних і районних 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. Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Республіки. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України.

5. Місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення.

Місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення це територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, м. Києві. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Зазвичай на місцевому рівні органами міністерств, ЦОВВ є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій. *Особливу групу становлять місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і ЦОВВ, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях.* До їх складу належать: управління Міністерства юстиції; Державної податкової служби України; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Державного комітету статистики; Державна міграційна служба, військово-цивільні адміністрації тощо. *Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Тобто крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції.*

2.1.1.3. Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування

Організаційно-функціональна модель органу місцевого самоврядування, побудована за функціональним принципом, виходить з основних груп його повноважень, наприклад, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я та за іншими напрямами діяльності.

Організаційно-функціональна структура органів місцевого самоврядування відповідає стратегічним планам діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечує їх ефективну взаємодію з навколишнім середовищем і досягнення поставлених цілей. Для органів місцевого самоврядування можна використовувати комбінацію структур різних типів, але організаційно-функціональна структура повинна відповідати задачам перехідного періоду і сприяти становленню та розвитку в них ринкових відносин.

1. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів місцевого самоврядування належать: 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.

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування. *До представницьких органів Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять сільські, селищні, міські ради* – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, Законом

України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами до їх відання.

До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, зокрема, віднесено такі питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:

затвердження регламенту ради;

утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. *Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.* Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, *які налічують до 500 жителів*, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради *виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово*.

2. Посадові особи місцевого самоврядування.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні 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.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є: додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; додержання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Посадова особа місцевого самоврядування має право: на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на безпечні та необхідні для

високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист та інші права визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

Класифікація посад в органах місцевого самоврядування. В органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлюються сім категорій посад та 15 рангів. У межах кожної категорії посад присвоюються відповідні ранги. А саме:

особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг; особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг; особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг; особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг; особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг; особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг; особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад, старостам присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки.

За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

3. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення». Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному Законом України «Про органи самоорганізації населення»., можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право

голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – 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.

Членами асоціацій можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

Орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації.

У діяльності всеукраїнської асоціації може брати участь місцева асоціація як колективний член у порядку та формах, визначених статутами всеукраїнської та місцевої асоціацій.

Рішення про створення асоціації приймається на установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації, оформляється протоколом, невід'ємною частиною якого є:

– реєстр присутніх учасників установчих зборів (конференції, з'їзді) асоціації;

– копії рішень усіх органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до частини першої цієї статті, засвідчені їх печатками;

– відомості про осіб, які обрані до виконавчого органу асоціації (прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, місце проживання, займана в асоціації посада, місце основної роботи).

Установчими зборами (конференцією, з'їздом) асоціації затверджується статут асоціації, обираються органи її управління. Установчі збори (конференція, з'їзд) асоціації визначає уповноважених осіб на проведення державної реєстрації асоціацій, вирішує інші питання, пов'язані із створенням асоціації.

Асоціація підлягає обов'язковій державній реєстрації.

На виконання статутних завдань асоціація здійснює такі повноваження:

1) об'єднує зусилля органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

2) розробляє та подає державним органам пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду у порядку, встановленому цим Законом;

3) надає методичну, правову та інформаційну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень;

4) сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;

5) узагальнює та поширює досвід діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку;

6) сприяє органам місцевого самоврядування у підготовці проєктів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

7) засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;

8) 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;

9) готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення;

10) обстоює інтереси територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань;

11) здійснює інші повноваження.

2. Всеукраїнська асоціація, окрім зазначених вище здійснює ще наступні повноваження:

1) бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

2) готує висновки до проєктів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;

3) готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проєкту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

4) бере участь у розробленні проєктів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проєктів та програм місцевого і регіонального розвитку;

5) представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті державними органами рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій;

6) організовує або бере участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проєкт чи програму місцевого і регіонального розвитку;

7) сприяє методичному забезпеченню навчання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, спеціалістів, які працюють у системі місцевого самоврядування, та підготовці, перепідготовці і підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

8) готує пропозиції до Положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування.

Органами управління асоціації є загальні збори (конференція, з'їзд) уповноважених представників органів місцевого самоврядування – членів асоціації, виконавчий орган та інші органи, передбачені статутом.

Вищим органом управління асоціації є загальні збори (конференція, з'їзд).

Особливості місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях.

Характерною рисою демократичного врядування є обов'язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці функціонує у формі регіонального самоврядування. Воно зумовлене не так спільними інтересами мешканців, як інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх

інтеграцією в європейський політико-адміністративний та економічний простір. Відповідно органи регіонального самоврядування (далі – ОРС), на відміну від органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), є не представниками спільних інтересів громад, а представниками регіональної спільноти. Це ж стосується й субрегіонального рівня, на який покладаються питання розвитку відповідних територій

Сьогодні у правовому полі України налічується понад 3 тис. нормативно-правових актів, у яких згадується «місцеве самоврядування», а близько семисот чинних законодавчих актів безпосередньо пов'язані з цією сферою. При цьому регіональне самоврядування фактично відсутнє в сучасному правовому полі, зокрема в Конституції України. Такий стан свідчить про відсутність системності та стратегії розвитку вітчизняного самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади. Зокрема, Основний Закон, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи, до цього виду муніципальної влади відносить і районні та обласні ради, «що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст», водночас позбавив їх можливості мати свої власні виконавчі органи. Тобто *всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування, ОМС України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів, а отже, зобов'язані делегувати це право місцевим держадміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій.* У результаті на субрегіональному та регіональному рівнях муніципальне управління здійснюється не ОМС, а районними та обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування самоврядування на цих рівнях.

Уряд затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Це сприятиме оновленню завдань, строків їх реалізації, а також виконавців таких завдань з метою подальшої реалізації положень Концепції. Основними заходами передбачається розроблення концептуальних пропозицій секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту; проєктів законів України про засади адміністративно-територіального устрою щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України, статусу та виборів старост, розширення переліку послуг, які надаються

через центри надання адміністративних послуг та забезпечення супроводження у Верховній Раді України проєктів законів України, необхідних для реалізації реформи, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги, запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських. Прийняття розпорядження сприятиме реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади одним з перших завдань визначає внесення змін до Конституції України. Такі правові норми мають стати фундаментом для вдосконалення необхідної нормативно-правової бази.

Закріплення чіткої трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України та ефективної системи місцевого самоврядування, запровадження інституту префекта в системі виконавчої влади й гарантування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Такими є основні напрями змін до Конституції України в частині децентралізації.

Концепція пропонує трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: громада (первинна ланка), округ (субрегіональний рівень), регіон (існуючі області та Автономна Республіка Крим). Систему місцевого самоврядування пропонується закріпити на двох рівнях адмінтерустрою – на рівні громади (рада громади і її виконавчий орган) та на рівні області (обласна рада і її виконавчий орган).

Згідно Концепції органи місцевого самоврядування пропонується закріпити на двох рівнях адмінтерустрою – на рівні громади. Тут буде рада громади та її виконком. Та на рівні області – обласна рада та її виконавчий орган. ***Новація у тому, що обласна рада отримує власний виконком і представляє спільні інтереси всіх громад регіону. На субрегіональному рівні (районів чи округів) функцій для місцевого самоврядування.***

Громада – головна (базова) ланка місцевого самоврядування. Уся територія країни має бути покрита громадами. Саме на рівень громади передається максимум повноважень. Голову та раду громади пропонують обирати на чотири роки, а не на п'ять, як нині. Рада громади формує виконавчий комітет, яким керує голова громади.

Округ – субрегіональний рівень. Округ – це не замінник сучасного району. Площа округів буде значно більшою, а отже, їх буде менше – близько 100 (районів на сьогодні 490). Функція округів – не така, як у сучасних районів. Відповідно до Концепції округ – суто

адміністративна одиниця, і місцевого самоврядування на цьому рівні не буде. Відповідно, не буде й місцевих рад.

Регіон – це всі сучасні 24 області та Крим. Їхні межі не змінюватимуть. У регіонах залишаються ради, які, на відміну від сучасних обласних рад, зможуть формувати свої виконавчі органи.

Необхідною умовою реалізації Концепції є запровадження повноцінного регіонального самоврядування на субрегіональному (повітовому) та регіональному (земельному) рівнях. Головною місією інституту самоврядування на земельному рівні має стати планування соціально-економічного та культурного розвитку регіону, здійснення політики розвитку, зокрема у сферах: технічної інфраструктури: дороги земельного значення і транспорт; соціальної інфраструктури: державна освіта (вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації, школи-інтернати спеціального профілю), охорона здоров'я (спеціалізована медична допомога), культура (бібліотеки, музеї, філармонії, театри) та охорона культурної спадщини (соціальна допомога, планування сім'ї, фізкультура і туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці); громадська безпека; екологічна безпека.

До компетенції регіональних органів самоврядування повинні бути віднесені всі питання життєдіяльності та розвитку землі і ті, які не можуть ефективно здійснюватися на інших територіальних рівнях публічного управління.

До повноважень самоврядування на рівні повіту слід віднести: технічну інфраструктуру: утримання доріг повітового значення, транспортне обслуговування у межах повіту, управління майном повіту, утримання повітових об'єктів та закладів громадського призначення; громадську інфраструктуру: освіта (коледжі та професійно-технічні училища, орієнтовані на надання муніципальних послуг, школи-інтернати загального профілю); охорона здоров'я (стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога); дозвілля і культура (повітові бібліотеки, музеї, музичні школи, школи естетичного виховання) та охорона культурної спадщини; спорт (спортивні школи) і туризм; соціальна сфера (будинки для пристарілих); протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці, охорона прав споживачів; забезпечення громадського порядку (безпека громадян, протипожежна охорона; виконання завдань повітових служб, інспекцій); територіальний розвиток та екологія: геодезія, картографія, ведення земельного кадастру, будівельний нагляд, лісництво, охорона навколишнього середовища.

За органами самоврядування субрегіонального рівня мають бути закріплені всі питання повітового значення, які не можуть ефективно здійснюватися на первинному рівні управління і не віднесені законом до компетенції органів державної влади та органів самоврядування регіонального рівня.

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

Поняття і науковий термін «публічна адміністрація» (public administration) були розроблені в європейській континентальній системі права і традиційно перекладаються як «державне управління». Проте це не зовсім точно. Більше того, такий переклад звужує поняття публічної адміністрації, не дає можливості адекватно визначити суть механізмів влади і управління в демократичному суспільстві. У адміністративному праві зарубіжних країн під **публічною адміністрацією** розуміється організація і діяльність органів і установ, підлеглих політичній владі, які наділені публічною владою, забезпечують виконання законів і діють в громадських інтересах.

Публічна адміністрація підпорядкована політичній владі, розглядається як урядова машина, апарат управління, за допомогою якого здійснюється державна політика. Тим самим вона відноситься переважно до виконавчої гілки влади, відокремлена від законотворчості і судочинства.

Публічне адміністрування (public administration) протягом XX ст. розвивалось як невід'ємна частина політичної науки. На початку XXI ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних

повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на ***надання якісних публічних послуг***.

Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: «контролювати» на «мотивувати та отримувати результат». Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі. 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. **Публічне адміністрування – це цілеспрямований владний вплив публічної адміністрації (державних та недержавних інституцій) 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 юридичними та фізичними особами їх прав, свобод та законних інтересів (публічний інтерес); розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.**

Відповідно, у центрі уваги публічного адміністрування перебувають такі наукові поняття і категорії як функції, принципи, структура методи та форми діяльності апарату публічного управління, а предметом науки публічного адміністрування є процеси, форми та закономірності, що пов'язані із організацією публічної адміністрації, та напрямки їх розвитку та удосконалення.

Отже, публічне адміністрування має своє чітко окреслене поле : 1) це один з основних видів діяльності публічної адміністрації –

здійснення виконавчої влади та іншої публічної влади та надання публічних (у т.ч. адміністративних) послуг.

Виходячи із етимології понять **управління та адміністрування**, можна засвідчити, що, не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, вони мають різне значення. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. В адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою який задовольняє потреби суспільства.

Наука публічного адміністрування досліджує **три основні глобальні підходи:**

1) ринково-ліберальний, який сформульовано в концептуальних моделях «нового менеджменту», «оновленого управління», що спирається на ринкову модель, де громадянин виступає в ролі споживача або клієнта;

2) ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб'єктів мережі;

3) демократичного громадянства, що спирається на особливе «рецептивне» адміністрування, яке має слугувати громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього напряму належать концепція «рецептивного адміністрування»). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і у практичному використанні в тій чи іншій області або країні.

Розподіл адміністративних процесів на функції управління.

Змістовність публічного адміністрування визначається складом функцій та процесів управління, здійснюваних у ході підготовки та проведення адміністративного заходу. У процесному підході процес управління поданий як виконання сукупності взаємозалежних дій – управлінських функцій.

Можна виділити сім стадій управлінського процесу:

1) аналіз і оцінювання управлінської ситуації;

2) прогнозування і моделювання ситуації;

3) розробка правових актів та оргзаходів;

4) прийняття правових актів та здійснення оргзаходів;

5) організація виконання прийнятих рішень;

6) контроль виконання й оперативне інформування;

7) узагальнення діяльності та оцінювання нової ситуації.

Узагальненням наявних видів управлінської діяльності в невелику кількість категорій, які сьогодні прийнято вважати застосовними до всіх організацій, у тому числі і державних установ є **чотири первинні функції управління: планування, організація, мотивація та контроль, зв'язані в єдиний процес, щоб сформулювати та досягти цілей організації**.

Сучасні тенденції трансформації системи публічного адміністрування.

Система публічного адміністрування потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці.

Необхідність проведення реформування публічного адміністрування зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією.

Серед основних тенденції трансформації системи публічного адміністрування можна виділити такі:

– формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

– організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

– створення системи спроможного місцевого самоврядування;

– зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

– гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Розвиток публічного адміністрування пов'язаний із наявністю процесу, який можна вважати роздержавленням управління і який полягає у передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватному сектору та неурядовим організаціям (децентралізація). Тому виконання управлінських функцій у публічній сфері здійснюють не лише органи державної влади, а й місцевого

самоврядування, громадські організації, а також фізичні та юридичні особи (у тому разі якщо їхня діяльність полягає у розгляді суспільних питань).

Подальші шляхи трансформації системи публічного адміністрування в Україні повинні відбуватись на основі поетапних процесів:

– завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ;

– упровадження електронного врядування в діяльність органів публічної адміністрації;

– подальше завершення конституційної реформи у частині децентралізації влади, що передбачає передачу реальних повноважень органам місцевого самоврядування;

– реформування системи публічного управління на основі комплексного врахування досвіду функціонування систем публічного управління в зарубіжних країнах;

– урахування цивілізаційних тенденцій розвитку суспільства.

Механізми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Можна виділити такі організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади:

– делегування повноважень;

– утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;

– проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

– проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов’язків між учасниками їх реалізації;

– проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою ради;

– складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

– існування спільних ЗМІ (рубрик: «Влада інформує» тощо);

– спільне проведення масово-культурних заходів.

Децентралізація та реформування територіальної організації влади в Україні.

Децентралізація полягає в переданні прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади. У цьому випадку незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності. Для соціально-політичних систем це означає зменшення управління згори, розвиток самоврядування, в першу чергу, регіонального і місцевого, за одночасної демократизації управління.

Ступінь децентралізації значною мірою перебуває в залежності від обраного рівня автономії місцевого самоврядування, що включає в себе як статичні складові, які відображають певний потенціал даного інституту так і динамічні компоненти, що розкривають його діяльність, а саме: організаційно-правову основу місцевого самоврядування, компетенцію та повноваження місцевого самоврядування, питаннями місцевого значення, межами самостійності місцевого самоврядування, що визначаються наявністю і обсягом його фінансово-економічної бази; оцінюється характер повноважень місцевих органів – беруть вони рішення самостійно або є органами, які виконують волю центрального уряду і що мається на увазі під повноваженнями місцевої влади – повне утримання місцевого співтовариства на умовах самостійності або тільки формальне забезпечення необхідного мінімуму; оцінюється спосіб визначення повноважень, або регулювання діяльності місцевих органів з боку держави – воно може бути позитивним, коли місцеві влади діють у рамках повноважень, наданих їм або негативним, коли місцева влада може робити будь-які дії, не заборонені законом і не входять до сферу компетенції інших органів влади; ким визначаються сфери повноважень місцевих органів управління, центральними органами державної влади, або самостійно місцевими общинами або на основі спільного обговорення; яка роль несудових, державних органів у визначенні відповідальності – значна, тобто місцеве управління зазнає їх впливу, або незначна (децентралізація).

Добровільне об'єднання та укрупнення територіальних громад

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними ***старости***.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);

2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);

3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь);

Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.

Територія адміністративно-територіальної одиниці **базового** рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Напрями інноватизації публічного управління та адміністрування.

Інноватика – галузь науки, що охоплює питання методології й організації інноваційної діяльності, вивчає різні проблеми теорії інновацій, зокрема, створення, реалізації нововведень, організаційне забезпечення інноваційних процесів

Інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери;

Закон України «Про інноваційну діяльність», Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р

Державна інноваційна політика має фокусуватися на напрямах, які відповідають інноваційному процесу в Україні, враховуючи інтереси всіх заінтересованих сторін. Саме тому особливо важливою є співпраця між усіма учасниками інноваційного процесу, які сприяють інноваціям на всіх етапах створення і виведення інноваційного продукту на ринок.

Здійснення програмних заходів за такими напрямами:

створення сприятливого нормативно-правового поля для суб’єктів господарювання, що провадять інноваційну діяльність;

розвиток інноваційної інфраструктури, методично-консалтингове забезпечення, розширення зв’язків вітчизняних науковців і винахідників з іноземними підприємствами;

підвищення рівня спроможності, що реалізується як шляхом культурно-просвітницької діяльності, підвищення інноваційної культури, так і через освітню діяльність, спрямовану на забезпечення успішної кар'єри молоді після завершення навчання у закладах вищої освіти за одним з обраних напрямів: започаткування власної справи, робота на підприємстві, що відповідає сучасному технологічному рівню, або наукова (викладацька) робота.

На етапі створення новацій відповідно до зазначених напрямів необхідним є:

збільшення фінансування наукових досліджень на конкурсній основі з акцентуванням уваги на переході результатів, отриманих у рамках фундаментальних наукових досліджень, у тематиці прикладних наукових досліджень і науково-технічних розробок, до фінансування яких залучається бізнес;

перегляд пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки з метою їх наближення до напрямів, визначених у розвинутих державах світу, на основі сучасних світових технологічних трендів;

створення у межах населених пунктів місць, призначених передусім для розгортання інтелектуальної, творчої діяльності, раціоналізаторського руху, розвитку креативних індустрій (зокрема виділення територій, створення на них відповідної інфраструктури, надання інформаційно-аналітичного та методичного забезпечення розвитку інноваційної культури);

створення із залученням світових експертів, тренерів, наставників, європейської мережі підприємництва (EEN) шкіл обміну досвідом та національних ресурсів з навчання підприємництву та інноваціям, зокрема мережі підвищення кваліфікації як для викладачів, так і для керівників закладів вищої освіти та наукових установ. Ці структури також можуть надавати консультаційно-методичну допомогу щодо участі в європейських програмах, пов'язаних з інноваціями, та поширювати позитивний досвід успішних учасників зазначених програм;

покращення якості освіти шляхом наближення її до потреб глобального ринку та потреб у фахівцях, здатних створювати, адаптувати та використовувати технологічні інновації, підтримка запровадження навчальних дисциплін з підприємництва, фінансової грамотності та охорони інтелектуальної власності.

З метою активізації створення новацій необхідно також:

врегулювати прогалини, які існують у законодавстві щодо створення та функціонування елементів інноваційної інфраструктури,

та розробити методичні документи із створення та функціонування такої інфраструктури;

забезпечити державну підтримку створення та ефективного функціонування елементів інноваційної інфраструктури у закладах вищої освіти, наукових установах та інших суб'єктах інноваційної діяльності;

збільшити кількість інформаційних заходів та їх аудиторію для поширення позитивного досвіду успішних стартапів, інноваційних проєктів, запровадити регулярні всеукраїнські та міжнародні заходи за участю представників науки, освіти та бізнесу для налагодження взаємозв'язку між ними;

забезпечити методично-консультаційну допомогу з різних аспектів провадження інноваційної діяльності;

розробити методичні матеріали для закладів вищої освіти та наукових установ щодо діяльності керівників з організації інноваційної діяльності, організувати інформаційні кампанії щодо доцільності введення такої посади, яку обійматиме фахівець з досвідом роботи у сфері інноваційного бізнесу;

сприяти підготовці фахівців для забезпечення діяльності інноваційної інфраструктури.

2.1.1.5. Форми участі громадськості у публічному управлінні. Сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства (правові основи, методи, форми). Залучення організацій громадянського суспільства до соціальних послуг та соціального 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)

Становлення демократичної, правової та соціальної держави тісно пов'язане з розвитком громадянського суспільства як сфери суспільної діяльності громадян, що об'єднуються для прийняття спільних рішень, а також захисту прав та інтересів, досягнення спільного блага, у тому числі у взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними інститутами та бізнесом.

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.

Важливим моментом становлення інститутів громадянського суспільства є визнання суспільством факту їх існування, а також визнання їх права і спроможності реагувати на процеси, які відбуваються в суспільстві, позитивно впливати на їх перебіг.

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 ін.

Окремі завдання, пов'язані з розвитком громадянського суспільства, відображені: 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, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р.

Отже, головною відмінною ознакою демократії участі є те, що участь громадян у процесах публічного управління має бути саме безпосередньою, тобто член громади (громадянин) бере участь в управлінні громадою (державою) не через когось (іншу уповноважену особу чи орган), а сам особисто через відповідні механізми участі.

Варто зазначити, що держава і розвиток інститутів громадянського суспільства формуються завдяки системі суспільних відносин. Тобто громадянське суспільство не може визначатися лише одним конкретним суб'єктом. Це насамперед взаємодія. Саме поняття громадянського суспільства та його інститутів дозволяє суспільству виконувати різні функції, в основі яких завжди лежить побудова ефективного діалогу між державою та громадянином.

Механізми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства розглядають в кількох аспектах. З позиції юридичної науки, громадянське суспільство, як складова держави, є такою моделлю суспільного розвитку, яка пропонує збалансований взаємоконтроль і взаємообмеження державних органів і недержавних утворень (інститутів громадянського суспільства) для того, щоб діяльність державних органів завжди перебувала в полі зору недержавних структур, які, в свою чергу, мають співвідносити власні дії із законами та враховувати об'єктивні потреби держави. З позиції соціології, громадянське суспільство – це особливий тип індивіда, якому притаманні, з одного боку, високий рівень автономії від соціуму взагалі і від держави зокрема, а з іншого – здатність конструктивно спілкуватися з іншими особистостями заради суспільного миру.

У політологічних дослідженнях вирізняються три моделі взаємодії держави і громадянського суспільства: конфронтаційна, патерналістська та консенсусна. Держава та інститути громадянського суспільства, за всієї різниці між ними, мають одну мету – консолідувати суспільство. Але механізми консолідації, як і механізми внутрішньої взаємодії, у них протилежні. Інститути громадянського суспільства об'єднують людей, забезпечуючи їм можливість вільно реалізувати власні інтереси, а держава – як спеціальний інститут – примусом.

Діяльність держави 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 проєктів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності.

Громадянське суспільство та його основні інститути складаються із систем:

1) соціальна система (сформовані ініціативи та спільноти і взаємовідносини між ними);

2) політична (політичні партії, організації та рухи);

3) економічна (сукупність ринкових відносин, бізнеси та організації на підприємствах);

4) культурна (організації, які популяризують культурні та соціальні цінності);

5) інформаційна (зв'язок між громадами).

На сьогодні інститути громадянського суспільства працюють у більшості суспільних сферах, а саме: 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.

Спільна діяльність громадян у рамках інститутів громадянського суспільства дає їм змогу більш системно та довгостроково працювати над розв'язанням суспільних проблем, захищати свої права та представляти інтереси, реалізовувати суспільно значущі проєкти, використовувати додаткові інструменти громадської участі, тому держава повинна сприяти формуванню і легалізації інститутів громадянського суспільства, забезпечувати дотримання прав і гарантій їх діяльності, а також створювати сприятливі умови для їх інституційного розвитку.

Однак, незважаючи на високий рівень суспільної підтримки інститутів громадянського суспільства, більшість громадян не залучені до їх діяльності, що актуалізує питання популяризації переваг діяльності в рамках відповідних інститутів, а також спрощення та вдосконалення реєстраційних процедур, поліпшення стану правового середовища. Крім того, потребує уваги питання сприяння розвитку волонтерської діяльності як одного з основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства.

Всеукраїнський референдум – форма безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування.

Громадські слухання – це колективні зустрічі громадян з представниками місцевої влади, на яких обговорюються та ухвалюються пропозиції щодо вирішення актуальних проблем міста.

Дорадчі комітети – це групи волонтерів з представників громади, які працюють на постійній основі в режимі проведення засідань і допомагають з'ясовувати інтереси громади у тих питаннях, вирішенням яких займається дана організація чи орган місцевої влади.

Політична освіта – це практика системного поширення і засвоєння громадянами знань про їхні права, свободи та механізми їх реалізації, про шляхи розв'язання проблем суспільного життя, політичну систему й інститути публічного урядування.

Фокус-групи – це інтерв'ювання невеликих груп населення (дібраних за принципом однорідності) щодо питань, які цікавлять усю громаду. Принцип однорідності означає, що у фокус-групу добираються громадяни однієї категорії (наприклад жінки, підприємці, пенсіонери тощо). Причому категорії респондентів є не випадковими – у своїй сукупності вони мають представляти якнайширшу частину громади.

Основні принципи організації громадської участі: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості учасників до обговорення та прийняття відповідного управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації й навчання щодо громадської взаємодії; відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами. У процесі організації громадської участі мова йде про наділення громадян реальними повноваженнями впливати та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати символічну участь громадян у державному управлінні.

Основними функціями суб'єктів громадської участі є: вплив на суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; ефективне розв'язання актуальних для суспільства питань; об'єднання громадськості та її активізація в контексті розв'язання державно-управлінських проблем. У діяльності суб'єктів громадської участі особлива роль належить реалізації інформаційної функції, яка, у свою чергу, покликана забезпечити: діагностику проблем і потреб громадськості; виявлення можливих альтернатив прийняття управлінських рішень; оцінку наслідків різних альтернативних рішень. До функцій здійснення громадської участі також належать легітимація органів влади та відповідних проєктів, які виносяться на їх розгляд; створення довірливого ставлення з боку громадськості до відповідних владних структур. Громадська участь як форма локалізації громадських конфліктів має на меті забезпечення громадського консенсусу в межах суспільства та деполяризацію інтересів.

Функції діалогу із громадськістю: аналітико-прогностична (вивчення думки різних верств населення); планування (визначення основних напрямів, цілей і методів діяльності влади згідно з інтересами громадськості); координування (налагодження й підтримка постійних контактів з громадськістю); інституційна (діяльність

громадськості може регламентувати дії влади); представницька (проведення публічних заходів, поширення інформаційних матеріалів).

Основні форми громадської участі: інформування громадськості, «гарячий телефон», прийом громадян, опитування громадської думки, фокус-групи, громадські слухання, створення робочих груп з підготовки рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень, громадське представництво в радах для прийняття рішень, інтерактивні теле- і радіодебати, громадський референдум, голосування з окремих питань через ЗМІ, навчання громадян, технічна підтримка тощо.

Рівні громадської участі: громадське управління, делегування повноважень, партнерство, врахування громадської думки, консультації, інформування, «терапія», маніпулювання.

2.1.2. Технології прийняття управлінських рішень

2.1.2.1. Основи прийняття управлінських рішень

Кожне управлінське рішення має свій конкретний результат, тому метою управлінської діяльності є пошук таких форм, методів, засобів та інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату за конкретних умов і обставин.

Технологія розробки, прийняття й реалізації рішень і процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій має передбачати їх чітку послідовність. Розробляючи управлінські процедури, встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих робочих місць, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання господарських завдань.

Тому технологія прийняття управлінського рішення має охоплювати такі стадії:

Стадія підготовки – проводиться економічний аналіз ситуації на мікро- і макрорівні, що поєднує пошук, збір, опрацювання інформації, виявлення й формулювання проблем, які потребують розв'язання.

Стадія ухвалення – здійснюються розробка та оцінка альтернативних рішень; добір критеріїв ухвалення оптимального рішення; вибір і прийняття найкращого рішення.

Стадія реалізації – розробляються заходи для конкретизації рішення й доведення його до виконавців; здійснюється контроль за

його виконанням; вносяться необхідні корективи; дається оцінка результату, отриманого від виконання рішення.

Управлінське рішення – це інформаційний варіант майбутнього, бажаного для особи, яка його приймає, стану та (або) поведінки керованої системи та її зовнішнього середовища, який ще необхідно реалізувати на практиці, матеріалізувати. Так як виконання здійснюється людьми, це також визначає високу суб'єктивність і ймовірність реалізації рішення. Людина приймає той варіант, який, на його думку, у момент вибору є найкращим або найбільш для нього бажаним (доцільним). Таким чином, прийняття рішень – це свідомий процес, вибір з наявних варіантів (альтернатив) одного єдиного, що скорочує розрив між сьогоденням і майбутнім бажаним станом (або поведінкою, дією).

Управлінські рішення від безлічі інших, прийнятих людьми в повсякденному житті рішень, відрізняють:

1) характер мети – суб'єкт управління (індивід чи група) приймає рішення виходячи не тільки і не стільки зі своїх власних потреб, а з метою вирішення проблем конкретної організації, колективу;

2) наслідки – приватний вибір індивіда позначається на його власному житті і може вплинути на деяких близьких йому людей. Менеджер, особливо високого рангу, вибирає напрямок дій не тільки для себе, але і для організації в цілому і її працівників. Його рішення можуть істотно вплинути на життя багатьох людей. У великих, особливо містоутворюючих організаціях, рішення керівників можуть серйозно відбитися на соціально-економічній ситуації цілих регіонів та міст;

3) поділ і кооперація праці – у будь-якій організації є певний розподіл праці, при якому процеси розробки, прийняття та реалізації різних рішень розподілені між її працівниками. У той же час діяльність цих працівників об'єднана (кооперуватися) за різними ознаками у відносно самостійні групи і в діяльність керуючої системи в цілому. Наприклад, один працівник приймає рішення щодо матеріального забезпечення організації, інший по фінансовому забезпеченню, третій – по забезпеченню трудовими ресурсами, а в цілому їх діяльність спрямована на процеси забезпечення організації ресурсами і складає частину управління діяльністю в цілому;

4) професіоналізм – в управлінні організацією розробка, прийняття та реалізація рішень – складний, відповідальний і часто формалізований процес, що вимагає професійної підготовки. Не будь-який співробітник організації наділяється повноваженнями самостійно

приймати певні рішення. Він повинен володіти професійними знаннями, навичками, інтуїцією, мати здібності до даного виду діяльності.

Моделі прийняття управлінських рішень.

Модель (фр. Modele, від лат. Modulus – «міра, аналог, зразок») – деякий матеріальний чи подумки представлений об'єкт або явище, що є спрощеною версією модельованого об'єкта чи явища (прототипу) і в достатній мірі. Головна характеристика моделі – спрощення реальної життєвої ситуації, яку вона відображає. Оскільки форма моделі спрощена по відношенню до модельованого об'єкту та не належать до мети його дослідження параметри усуваються, модель часто підвищує здатність лідера приймати рішення до розуміння і вирішення постають перед ним проблем, допомагає поєднати свій досвід і здатність до судження з досвідом і судженнями інших фахівців і керівників.

При моделюванні процесу прийняття управлінських рішень необхідно враховувати базисні елементи моделей. До них відносяться: ситуація прийняття рішення; мета рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, якими володіє організація; система керованих факторів; система некерованих факторів; система зв'язків між керованими і некерованими факторами; альтернативні варіанти рішень; система критеріїв і обмежень.

У теорії управління виділяють три основні моделі прийняття рішень:

1) класична модель;

2) поведінкова модель;

3) ірраціональна модель.

Класична модель спирається на поняття «раціональності» в прийнятті рішень. Передбачається, що особа, яка приймає рішення повинна бути абсолютно об'єктивною і логічною, мати чітку мету, усі її дії в процесі прийняття рішень спрямовані на вибір найкращої альтернативи.

Основні характеристики класичної моделі – особа, яка приймає рішення:

має чітку мету прийняття рішення;

має повну інформацію щодо ситуації прийняття рішення;

має повну інформацію щодо можливих альтернатив і їх наслідків;

має раціональну систему упорядкування переваг за ступенем їх важливості;

завжди має на меті максимізацію результату діяльності організації.

Отже, класична модель передбачає, що умови прийняття рішення повинні бути достатньо визначеними.

Проте на практиці на процес прийняття рішень впливають численні обмежуючі та суб'єктивні фактори. Сукупність таких факторів у процесі прийняття рішень враховує поведінкова модель.

Характеристики поведінкової моделі – особа, яка приймає рішення:

не має повної інформації щодо ситуації прийняття рішення;

не має повної інформації щодо всіх можливих альтернатив;

не здатна (не схильна) передбачити наслідки можливих альтернатив.

Ураховуючи ці характеристики, Г. Саймон сформулював два ключових поняття поведінкової моделі:

1) поняття «обмеженої раціональності», яке означає, що люди можуть тільки намагатися прийняти раціональне рішення, але їх раціональність завжди буде обмеженою (теоретично завжди існує рішення краще за прийняте);

2) поняття «досягнення задоволеності». Оскільки досягти «повної раціональності» неможливо, менеджери бажають аби їх «страх» щодо прийняття не найкращого рішення пересилив намагання досягти оптимального рішення.

Саме такий стан (той момент, коли приймається рішення) Г. Саймон охарактеризував як «досягнення задоволеності».

Ірраціональна модель ґрунтується на передбаченні, що рішення приймаються ще до того, як досліджуються альтернативи.

Ірраціональна модель найчастіше застосовується:

а) для вирішення принципово нових, незвичайних рішень, таких, які важко піддаються вирішенню;

б) для вирішення проблем в умовах дефіциту часу;

в) коли менеджер або група менеджерів мають достатньо влади для нав'язування свого рішення.

Етапи прийняття управлінських рішень.

Необхідним елементом процесу прийняття управлінських рішень є оцінка тих дій, які виконуються на його різних етапах. На етапі діагностики проблеми – це оцінка меж, масштабів і рівня поширення проблеми; на етапі обґрунтування – оцінка різних варіантів, що пропонуються для розв'язання проблеми; на етапі прийняття рішення – оцінка очікуваних наслідків від його реалізації. Для цієї мети використовують критерії.

На першому етапі критеріями розпізнавання проблеми найчастіше слугує поставлена ціль, за відхиленням від якої і виявляють

проблему. Отже, керівники всіх рівнів повинні мати чітко сформульовані цілі та завдання своєї діяльності. За відсутності їх появу проблеми відчувають суто інтуїтивно або ж за надходженням сигналів, що суттєво ускладнює процес прийняття рішень.

На етапі розробки варіантів розв'язання проблеми застосовують різні критерії, які дають змогу з багатьох пропозицій вибрати ті, що є найкориснішими для організації. Від обґрунтованості цих критеріїв залежить якість управлінського рішення і, зрештою, адаптивність і ефективність організації. Найповніше розроблена система критеріїв для структурованих проблем, для вирішення яких використовуються економіко-математичні методи. Критеріями тут можуть слугувати мінімум витрат чи максимум доходності, термін окупності інвестицій чи найвищий рівень продуктивності праці. Дуже часто критерієм може бути фактор часу, протягом якого рішення втілюватиметься в життя. За умов високої інфляції чи політичної нестабільності перевага надаватиметься рішенням, що принесуть позитивний результат упродовж короткого часу. Слід пам'ятати, що критерії, які використовуються для вирішення завдань на нижчому рівні, необхідно узгоджувати з критеріями, сформульованими на вищому рівні, і сприяти досягненню цілей цього рівня.

Для неструктурованих чи слабо структурованих проблем важко визначити чіткі критерії добору рішень, тому тут може використовуватися система зважених критеріїв, яка за певних умов дає непоганий результат. Поряд із прийняттям управлінських рішень не менш важливою ланкою технології управління є їх реалізація. Поки рішення не втілено в життя – це не рішення, а лише добрі наміри. Потрібна велика організаторська робота, аби досягти його реалізації. Часто справа ускладнюється тим, що люди своєю діяльністю можуть вносити суттєві корективи в початковий варіант рішення (його поліпшувати або, навпаки, погіршувати), і в більшості випадків це викликає додаткові «шуми» в системі, які потрібно долати. Тому в технологічному ланцюзі управлінських операцій, спрямованих на розв'язання проблем, складним і відповідальним є етап виконання прийнятих рішень.

Методи прийняття управлінських рішень.

На етапах розробки і прийняття якість управлінського рішення – це ступінь відповідності параметрів обраної альтернативи рішення певній системі характеристик, яка задовольнить його розробників та споживачів і забезпечує можливість ефективної реалізації. На етапі реалізації – якість управлінського рішення виражається в його фактичній ефективності, ефективності реалізації.

Методи прийняття управлінських рішень:

1. Колективне обговорення проблем за умов вільного висування проєктів рішення.

Цей метод передбачає послабити структурованість групи. Обговорення починається з стислого пояснення ситуації, ознайомлення учасників з проблемою. Після цього кожен член групи (що виявив бажання виступити) по черзі і без зауважень з боку решти викладає власну думку. Кожна ідея реєструється, а критика чи дискусія не виникає до того часу, поки не будуть вислухані всі варіанти вирішення проблеми чи погляди. Основна умова - висувати ідеї може будь-хто з учасників.

2. Номінальний груповий спосіб.

Цей метод засновано на таких принципах:

з'ясовується суть проблеми і кожен член групи у письмовій формі висловлює свої ідеї з цього приводу;

кожен з учасників обговорення пропонує лише одну ідею і дискусія не розпочинається до тих пір, поки всі присутні не сформулюють власну думку стосовно даного питання;

групове обговорення покликане підсумувати, увиразнити та оцінити висунуті ідеї;

кожен член групи знайомиться з усіма висунутими ідеями і на основі більшості голосів ухвалюється остаточне рішення у вигляді ідеї, що визнана найдосконалішою.

Номінальний груповий спосіб зводить до мінімуму проблеми міжособового спілкування, залежності, що зумовлена службовим становищем, розподілом повноважень, стосунками в колективі. Такий метод сприяє швидшому досягненню згоди без зайвих зволікань, які зумовлені обговоренням.

3. Метод "Дельфи" (дельфійський спосіб).

Цей метод застосовується у випадку, коли члени групи фізично не можуть бути присутніми в одному місці. Він значно триваліший за попередні і складається з таких стадій:

кожен з учасників пропонує можливе вирішення проблеми анонімно, незалежно від інших, у формі відповіді на поставлені запитання;

результати опитування зводяться у таблицю, зміст якої доводиться до опитуваних;

учасники обговорення висловлюють згоду з обраним рішенням, а у випадку розмаїття думок пропонують нові ідеї чи шукають шляхи до компромісу;

ці стадії повторюються до того часу, поки анонімна група не прийде до загального рішення.

Дельфійський метод надто громіздкий та повільний для використання у більшості ситуацій.

Бурхливий розвиток обчислювальної та комп'ютерної техніки, інформаційних технологій та створення штучного інтелекту дозволяє використовувати у теорії прийняття управлінських рішень основні принципи і досягнення економіко-математичного моделювання. Модель - це оптимізоване, спрощене та раціональне відображення у вигляді схеми, формули чи дослідного взірця основних параметрів та характеристик об'єкта, що виступає у якості предмета дослідження.

Розрізняють такі класи (типи) моделей:

– фізичні;

– аналогові;

– математичні.

Серед способів моделювання домінують такі:

1. Теорія ігор, що моделює вплив прийнятого рішення на складові оточуючого середовища (конкурентів, партнерів, споживачів тощо).

2. Теорія черг, яка проєктує найкращу систему товаропросування, визначає оптимальне число каналів розподілу і структуру збутової мережі (так звана модель оптимального обслуговування).

3. Управління запасами (логістика) визначає час розміщення замовлень, їх кількість, обсяг товарних залишків на складах та ін.

4. Лінійне програмування забезпечує оптимальний спосіб розподілу ресурсів при наявності різних варіантів наявності потреб у них.

5. Імітаційне моделювання – прогноз розвитку ситуації.

6. Економічний аналіз – метод оцінки витрат, структури собівартості, економічних вигод, побудова графіків залежності трьох змінних: рівня продаж, собівартості одиниці продукції та обсягу отриманого прибутку.

7. Платіжна матриця - статистичний метод, що дає змогу обрати найбільш оптимальний варіант з кількох пропонованих.

8. Дерево рішень являє собою схематичне відображення послідовних рішень керівника з відображенням фінансових результатів, імовірності отримання їх позитивного значення, можливості порівняння альтернатив.

9. Екстраполяція – це прогнозування набутого досвіду, існуючій тенденцій, динаміки та побічні припущення з метою передбачення майбутнього.

Методи прогнозування поділяються на кількісні та якісні:

Кількісні методи:

а) аналіз минулих досягнень. Ґрунтується на переконанні, що минулі ситуації нерідко повторюються;

б) причинно-наслідкове моделювання для ситуацій з багатьма змінними величинами. В статистиці цей спосіб отримав назву кореляції.

Якісні методи:

а) думка журі – поєднання та усереднення думок експертів;

б) наслідки опитування збутовиків – передбачення попиту торговими агентами;

в) передбачення запитів споживачів за результатами опитування клієнтів;

г) метод експертних оцінок.

Побудова «дерева проблем» та «дерева цілей».

Дерево проблем та рішень створюється з метою пошуку першопричин проблеми, щоб знайти ефективне рішення для її подолання. Дерево проблем формулюється для однієї конкретної проблеми, яка існує в громаді з метою розуміння причин виникнення даної проблеми. Візуалізація дерева проблем виглядає наступним чином: коріння дерева відображають першопричини, стовбур – основну проблему (проблема, яка потребує вирішення), а гілки – проблеми наслідки. Саме наслідки проблем є найбільш видимими. Саме тому, даний інструмент є корисним для формулювання «справжніх проблем».

Ключову проблему, яку аналізуєте, сформулюйте у формі мети її вирішення. Сформулюйте список обставин та причин, що заважають досягти обрану мету. Дайте відповідь на запитання: «Що саме необхідно подолати, щоб досягти мети?» Проранжуйте ці перепони в порядку зростання від найбільш легкої для вирішення до найбільш складної. На основі цієї ієрархії сформулюйте дерево проблем.

«Дерево» рішень – схематичне уявлення проблеми прийняття рішень. Як і платіжна матриця, «дерево» рішень дає керівникові можливість врахувати різні напрями дій, співвіднести з ними фінансові результати, скорегувати їх відповідно до прописаної їм ймовірністю, а потім порівняти альтернативи. Концепція очікуваного значення є невід'ємною частиною методу «дерева» рішень. «Дерево» рішень можна будувати під складні ситуації, коли результати одного рішення впливають на подальші рішення. Таким чином, «дерево» рішень – це корисний інструмент для прийняття послідовних рішень.

Цілі розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень формуються шляхом побудови «дерева» цілей, виходячи із суті головної мети і можливих її складових. При побудові «дерева» цілей слід виходити з того, що всі цілі розробки, прийняття та реалізації управлінських рішенні за їх призначенням в керованому процесі можна розділити на наступні групи:

інтегровані – встановлення оптимальних одиниць цілей для всього процесу розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення. Цей вид цілей характерний для розробки програм процесу;

кінцеві – відбивають досягнення певних результатів реалізації рішення. В «дереві» цілей цей вид пов'язаний з конкретними завданнями і їх комплексами;

альтернативні – показують можливі варіанти розвитку ситуації і її вирішення в тому чи іншому напрямку;

функціональні – визначають область діяльності функціональних підрозділів системи управління, що беруть участь у процесах розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення. В їх основі - що склалася і планована спеціалізація підрозділів управління і керівників;

проміжні – визначають використання допоміжних засобів і підрозділів у досягненні кінцевих цілей рішення. Такими цілями можуть бути, наприклад, поліпшення контролю стану навколишнього середовища; створення інспекції з якості на всіх етапах реалізації рішення, поліпшення технічного обслуговування обладнання організації;

обмежувальні – цілі, які ставлять певні умови в досягненні інших цілей. Наприклад, прискорення проведення робіт з реалізації того чи іншого програмного заходи, стандартизація та уніфікація процедур і документів.

Особливість цих цілей в тому, що вони можуть мати тільки одну околиця, тобто поширюватися тільки по одному рівню «дерева» цілей.

Формування системи цілей розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень невід'ємно від розробки стратегії розвитку компанії. Це дві поєднані завдання, тобто завдання, що виконуються паралельно і у взаємозв'язку. При формуванні системи цілей розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень може виникнути необхідність коригування стратегії організації і навпаки.

«Дерево» цілей розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення будується в два етапи.

1. Усі цілі групуються за вищевказаними ознаками і будується допоміжне «дерево». Його особливість – наявність альтернативних цілей, а отже, вершин у графі типу «або».

Оціночний блок будується на основі експертних оцінок. Змінюючи набір тих чи інших кінцевих, функціональних та інших цілей, можна простежити характер зміни оціночних показників. Кількість альтернативних варіантів може бути великим, воно росте експоненціально залежно від зростання вершин типу «або», тому необхідно при їх відборі використовувати комп'ютери.

2. Будується основне «дерево» цілей розробки, прийняття та реалізації рішення. Воно відображає трансформацію цілей по ієрархічних рівнях. На верхньому рівні розташовуються скоригована генеральна мета і генеральні стратегії, на нижньому рівні – інтегровані цілі для програми розробки, прийняття та реалізації рішення в цілому і заходи щодо досягнення генеральної мети.

Конкретними інструментами реалізації методів обґрунтування управлінських рішень, що широко використовуються на практиці, є: прогнозування, платіжна матриця, «дерево рішень». Під прогнозом розуміють обґрунтоване твердження про можливий стан об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи досягнення такого стану. Прогнозування управлінських рішень тісно пов'язано з плануванням. Прогноз у системі управління є перед плановою розробкою багатоваріантних моделей розвитку об'єкта управління.

«Дерево цілей» – це графічне зображення взаємозв'язку і підпорядкованості цілей, що відображає розподіл місії і мети на цілі, під цілі, завдання та окремі дії.

«Дерево цілей» можна визначити, як «цільовий каркас» організації, явища чи діяльності.

Дерево цілей з кількісними показниками, що використовуються в якості одного із засобів при прийнятті рішень, і носить назву «дерева рішень». Головна перевага «дерева рішень» перед іншими методами – можливість пов'язати ставлення цілі з діями, що підлягають реалізації в сьогоденні.

Основна ідея щодо побудови «дерева цілей» – декомпозиція. Декомпозиція (розукрупнювання) – це метод розкриття структури системи, при якому за однією ознакою її поділяють на окремі складові. Декомпозиція використовується для побудови «дерева цілей», щоб пов'язати генеральну мету зі способами її досягнення, що сформульовані у вигляді завдань окремим виконавцям. Розглянемо технологічні засади побудови «дерева цілей». Не існує універсальних методів побудови «дерева цілей». Способи його побудови залежать від характеру цілі, обраного методологічного підходу, а також від того, хто розробляє «дерево цілей», як він представляє собі поставлені перед ним завдання, як він бачить їхній взаємозв'язок. Основне правило

побудови «дерева цілей» – це «повнота редукції» – процес зведення складного явища, процесу або системи до більш простих складових. Для реалізації цього правила використовують такий системний підхід:

ціль вищого рівня є орієнтиром, основою для розробки (декомпозиції) цілей нижчого рівня;

цілі нижчого рівня є способами досягнення мети вищого рівня і мають бути представлені так, щоб їхня сукупність зумовлювала досягнення початкової цілі.

Вимоги до побудови «дерева цілей»:

1. Цілі кожного рівня повинні бути порівнянні по масштабу і значенню.

2. Формулювання цілей повинне забезпечувати можливість кількісної і якісної оцінки досягнення мети.

3. Основним принципом побудови дерева цілей є повнота редукції, тобто кожна мета певного рівня повинна бути зображена у вигляді підцілей наступного рівня так, щоб сукупність підцілей давала повне уявлення про початкову ціль.

4. Формулюючи цілі різних рівнів необхідно описати бажані результати, а не способи їх отримання.

5. Підцілі кожного рівня повинні бути незалежні одна від однієї і не повинні виходити одна з іншої.

6. Ознакою завершення побудови дерева цілей є формулювання таких понять, які визначають альтернативні способи досягнення цілі. Самі вони не є цілями, це заходи щодо досягнення цілі вищого рівня.

7. Відсутність суперечностей між цілями, що знаходяться на різних рівнях «дерева цілей».

8. Декомпозицію місії і цілі на всіх рівнях слід проводити за одним і тим же методологічним підходом.

9. Цілі усіх рівнів мають бути виражені в конкретних обсягах, строках з визначенням конкретних виконавців (відповідальних).

10. Забезпечення узгодженості, зв’язку між цілями різного порядку. При цьому слід враховувати наявність двох видів зв’язків між цілями – горизонтальних і вертикальних.

Статистичні методи та моделі в прийнятті управлінських рішень.

Сьогодні світова практика виділяє 3 основні методи прийняття рішень:

1. Застосування наукового методу (науковий метод оптимізації управлінських рішень передбачає застосування певних кроків у дослідженні прийняття рішень, а саме:

пошук інформації, яка має відношення до проблеми (прийняття рішення);

аналіз зібраної інформації;

формування гіпотези;

перевірка гіпотези – підтвердження достовірності;

реалізація проблеми (висновок рішення).

2. Використання системної орієнтації (базується на тому, що організація є відкритою системою, яка складається з взаємопов'язаних частин).

3. Застосування моделей (дозволяє приймати рішення, при обґрунтуванні яких враховуються всі фактори і альтернативи, що виникають в складних умовах виробничо-господарської діяльності).

Спосіб прийняття і реалізації рішення називається методом. Методи, спрямовані на досягнення накресленої мети, можуть бути різними. У сучасній літературі з теорії прийняття рішень існують різні підходи щодо класифікації методів обґрунтування управлінських рішень. Відповідно до цього способу всі методи обґрунтування управлінських рішень поділяються на кількісні та якісні.

Кількісні методи (або методи дослідження операцій) застосовують, коли фактори, що впливають на вибір рішення, можна кількісно визначити та оцінити.

Якісні методи використовують тоді, коли фактори, що визначають прийняття рішення, не можна кількісно охарактеризувати або вони не піддаються кількісному вимірюванню взагалі. До якісних методів належать, в основному, експертні методи.

Кількісні методи залежно від характеру інформації, яку має той, хто приймає рішення, поділяються на:

1) методи, що застосовуються в умовах однозначної визначеності інформації про ситуацію прийняття рішення (аналітичні методи та частково методи математичного програмування);

2) методи, що застосовуються в умовах ймовірної визначеності інформації про ситуацію прийняття рішення (статистичні методи та частково методи математичного програмування);

3) методи, що застосовуються в умовах невизначеності інформації про ситуацію прийняття рішення (теоретико-ігрові методи, які залежать від того, що спричиняє невизначеність ситуації: об'єктивні обставини або свідомі дії противника; поділяються на методи теорії статистичних рішень та методи теорії ігор).

Дамо загальну характеристику кожної з наведених груп методів.

Аналітичні методи характеризуються тим, що встановлюють аналітичні (функціональні) залежності між умовами вирішення задачі

(факторами) та її результатами (прийнятим рішенням). До аналітичних належить широка група методів економічного аналізу діяльності фірми.

Статистичні методи ґрунтуються на збиранні та обробці статистичних матеріалів. Характерною рисою цих методів є врахування випадкових впливів та відхилень. Статистичні методи включають методи теорії ймовірностей та математичної статистики. В управлінні широко використовують такі методи цієї групи: кореляційно-регресійний аналіз; дисперсний аналіз; факторний аналіз; кластерний аналіз; методи статистичного контролю якості та надійності тощо.

Методи математичного програмування. Математичне програмування – це розділ математики, який містить теорію та методи рішення умовних екстремальних задач з кількома змінними. В задачах математичного програмування необхідно вибрати значення змінних (тобто параметрів управління) так, аби забезпечити максимум (або мінімум) цільової функції за певних обмежень. Найбільш широко методи математичного програмування застосовуються в сферах планування номенклатури та асортименту виробів; визначенні маршрутів виготовлення виробів; мінімізації відходів виробництва; регулюванні запасів; календарному плануванні виробництва тощо.

Методи теорії статистичних рішень використовуються, коли невизначеність ситуації обумовлена об’єктивними обставинами, які або невідомі, або носять випадковий характер.

Для прийняття та обґрунтування управлінських рішень особливого значення і актуальності набуває використання для цього статистичних методів і моделей. Діапазон застосування статистичних методів і моделей в управлінській діяльності підприємства досить широкий. Перш за все, це стосується підготовки статистичної інформації для розробки управлінських рішень, її реєстрації, обробки, групування по різним ознакам, обчислення абсолютних і відносних показників, їх аналізу, порівняння з відповідними критеріями і на цій основі виявлення проблем і способів їх розв’язання на базі практичного досвіду.

Застосування статистичних методів і моделей в управлінській діяльності підприємства визначається поставленими при цьому завданнями, суттю і особливостями соціально-економічного явища, що вивчається, і залежить від характеру та якості вихідної інформації, отриманої під час проведення статистичного дослідження. Відомо, що будь-яке статистичне дослідження, яке проводиться на досліджуваному об’єкті управління, включає в собі три послідовно

виконуваних етапи: статистичне спостереження, статистичне зведення і групування даних статистичного спостереження, статистичний аналіз зведеного й опрацьованого матеріалу.

Таким чином, комплексне використання в управлінській діяльності підприємства статистичних методів і моделей дає можливість виявити причинно-наслідкові зв'язки між соціально-економічними явищами і процесами, що відбуваються на окремих об'єктах управління, визначити взаємодію різних чинників і їх вплив на результати діяльності підприємства, обґрунтувати відповідні управлінські рішення, оцінити їх ефективність та спрогнозувати можливі економічні і соціальні наслідки створюваних ними різноманітних виробничих ситуацій.

Інформаційні технології при прийняті 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 працезатрат 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.

У процесі еволюції обчислювальної техніки первинний аналіз даних було перекладено на комп'ютер. У результаті з'явився новий клас програмних систем, покликаних полегшити роботу людей, що виконують аналіз даних. Такі системи прийнято називати системами підтримки прийняття рішень (далі – СППР). Термін СППР з'явився у 70-х роках і належить А. Горрі і М. Скотт-Мортону. Можна вирізнити три основні задачі, що вирішує СППР: введення даних, зберігання даних, аналіз даних.

Забезпечення інформацією і підтримка на всіх рівнях прийняття управлінських рішень є нетривіальним завданням. Розрізняють такі основні типи інформаційних систем: інформаційно-управлінські системи; системи підтримки прийняття рішень; виконавчі інформаційні системи.

Комп'ютерні системи підтримки прийняття рішень (далі – КСППР) – головна категорія систем підтримки управління. Вони є

автоматизованими інформаційними системами, які забезпечують інтерактивну інформаційну підтримку менеджерів упродовж процесу вироблення рішення і включають три головні компоненти: підсистему інтерфейсу користувача; підсистему управління базою даних і підсистему управління базою моделей. Ці системи підтримують інформаційно-аналітичні моделі, спеціалізовані бази даних або сховище даних, інтерфейс керівників – осіб, які приймають рішення (далі – ОПР), інтерактивні комп'ютерні процеси моделювання для підтримки прийняття слабко структурованих і неструктурованих рішень менеджерами.

Якість інформаційних ресурсів у свою чергу оцінюється за допомогою таких критеріїв:

1) об'єктивність – інтегральний критерій, який поєднує у собі повноту інформації (визначається наявністю відомостей, включаючи суперечливі, необхідні та достатні для прийняття рішення); точність інформації (ступінь відповідності інформації оригіналу); несуперечливість інформації (окремі частини однієї й тієї самої інформації не можуть суперечити одна одній); переконливість інформації (доказовість);

2) лаконічність – стислість і чіткість викладення інформації;

3) актуальність – відповідність інформації об'єктивним інформаційним потребам;

4) своєчасність – здатність задовольняти інформаційну потребу у прийнятний для виконання строк;

5) комунікативність – властивість інформації бути зрозумілою для всіх.

2.1.2.2. Оцінка результативності й ефективності управлінських рішень

Поняття «Ефективність рішень» можна розглядати як ефективність розробки рішення й ефективність реалізації управлінських рішень, що відповідає двом стадіям процесу ухвалення управлінських рішень. На кожному з них можуть використовуватися свої підходи до оцінки й показники ефективності.

Успішна реалізація управлінського рішення базується на чіткому плані дій, в якому жорстко прописані зміст робіт, послідовність їх виконання, необхідний час і ресурси, вимоги до якості, виконавців, загальні і проміжні результати рішення тощо. Як свідчить практика, етап реалізації управлінських рішень на підприємствах є найбільш слабкою ланкою процесу прийняття управлінських рішень, що зумовлено: недооцінкою значущості організаційного забезпечення

процесу реалізації рішення; відсутність у особи, що приймає рішення (ОПР) досвіду і бази знань реалізації рішень; нерозуміння і невміння використовувати в своїй діяльності методи і способи роботи з рішеннями; тенденція культивування «успішними власниками і практиками» зневажливого ставлення до теорії і порад науковців; невисокий рівень відповідальності за якість власних рішень, зумовлений відсутністю зворотних зв'язків і реальною безкарністю у разі несприятливих наслідків рішення. Реалізація рішення полягає в організуванні виконання рішення, аналізі і контролю процесу виконання, здійсненні зворотного зв'язку.

Виконання рішення передбачає координацію зусиль багатьох людей. Тому даний етап має складатися як правило з декількох кроків: план заходів; розподіл повноважень і обов'язків серед учасників, що реалізують рішення, тощо. Крім того, процес реалізації рішення має містити механізм одержання інформації про хід виконання і, у разі потреби, – корегування виконання рішення.

Методика реалізації рішення має передбачати: нагадування виконавцям про загальну мету колективу і конкретні цілі окремих підрозділів; рекомендації, а, за необхідності, і перспективні методи (методи, що передбачають конкретні чітко визначені дії) досягнення мети; склад виконавців рішення; розподіл обов'язків між конкретними виконавцями, визначення бюджету і встановлення графіка їхніх дій; доведення завдань до конкретних виконавців; визначення термінів проведення всієї роботи і конкретного часу виконання її етапів (за допомогою сіткового графіка); відповідне і безумовне ресурсне забезпечення відповідно до плану виконання робіт; засоби контролю за виконанням, рішення і з досягнутими результатами; можливість внесення, у разі потреби, змін у рішення у ході його виконання; ретельно має бути відпрацьована і налагоджена система контролю.

Програма реалізації рішення повинна передбачати зони проміжного контролю її ефективності, в яких у процесі оперативного управління виявляється необхідність коригування програми або самого рішення.

Етап організації реалізації рішення – включає всю сукупність підготовчих робіт згідно плану і програмі:

укладання договорів на поставку матеріально-технічних засобів, необхідних для виконання запланованих робіт;

вибір раціональних методів роботи;

підбір і навчання кадрів; роз'яснення виконавцям цілей рішення;

визначення стимулів ефективного та якісного виконання робіт;

розстановку кадрів по робочих місцях і доведення до них визначених програмою узгоджених завдань;

забезпечення робочих місць необхідними матеріалами, обладнанням, механізмами, інструментами, оргоснасткою, технологічною документацією.

Особливе значення на цьому етапі надається роз'яснювальної та пропагандистській роботі з доведення змісту і значення реалізованого рішення, наслідків його виконання або невиконання для колективу.

Найважливіша складова системи інформаційного забезпечення управлінських рішень – інформаційна база (база даних). Це – впорядкована за певними ознаками сукупність усіх видів інформації, використовуваної працівниками організації у процесах вирішення управлінських завдань. Мета її створення і розвитку – підвищити ефективність управління за рахунок раціональної систематизації інформації, правильного її розподілу по рівнях, підрозділам і працівникам організації відповідно до характеру розв'язуваних завдань.

Інформаційна база повинна забезпечувати:

пряме звернення споживачів до збереженої інформації і можливість багаторазового її використання;

найбільш повне задоволення інформаційних потреб працівників на всіх рівнях ієрархії управління організацією;

оперативний пошук і видачу інформації за запитами;

оберігання інформації від спотворення;

захист від несанкціонованого доступу до інформації.

Вона повинна включати інформацію:

про стан і поведінку (діях) керованих об'єктів (підрозділів, процесів, ресурсів, параметрів) в контрольному (існуючому в даний момент часу) і минулих періодах і моментах часу (банк оперативної та архівної інформації, використовуваної у вирішенні періодичних і неперіодичних завдань управління);

виникали і виниклих ситуаціях в даній організації, і про ситуації, які мають або мали місце в інших організаціях, але з достатньою високою ймовірністю можуть виникнути в даній (банк проблем). Даний сегмент інформаційної бази повинен містити також інформацію про проблеми організації, що вирішуються в даний час і чекають рішення в майбутньому;

всіх мали місце управлінських рішеннях, прийнятих в організації з конкретних ситуацій (проблемам), їх змісті, результати та оцінкою самих рішень, їх розробки, прийняття та реалізації, і рішеннях

ситуацій, які мали місце в інших організаціях, але з достатньою високою ймовірністю можуть виникнути в даній (банк рішень).

Особливості інформаційних технологій як інструменту формування управлінських рішень сукупності методів і засобів реалізації операцій збору реєстрації передачі накопичення і обробки інформації на базі програмно-апаратного забезпечення для вирішення управлінських завдань економічного об'єкта.

Організація виконання управлінського рішення моніторинг і контроль за його реалізацією.

Виконання управлінського рішення – це процес перманентного вирішення типових, повторюваних завдань і нових, що піддаються регулюванню прийнятими нормами.

В організації виконання рішень необхідно в якості головного завдання визнати мобілізацію зусиль виконавців, забезпечення творчої роботи, мотивацію суворої відповідальності за досягнення наміченого.

Даний етап управлінської діяльності складається з наступних стадій:

1) підбір, розстановка виконавців, забезпечення умов їх діяльності;

2) оцінка ходу виконання рішення;

3) облік і оцінка результатів його здійснення. Цей етап істотно відрізняється від попереднього за характером управлінських операцій і за методами управління.

На першій стадії, коли осмислені загальні завдання, засоби і способи виконання рішення, формулюються конкретні завдання.

Потім підбираються виконавці, визначається їх розстановка, проводиться інструктаж. Це дуже відповідальний момент, оскільки далеко не завжди в розпорядженні керівника є тільки кваліфіковані фахівці. Дії суб'єкта управління на даній стадії фактично обумовлюють якість майбутньої роботи, залежне від професійної підготовки, досвіду, дисциплінованості та інших особистісних властивостей виконавців. Отже, керівнику навіть за відсутності достатнього часу слід приділити серйозну увагу кадрам – їх раціональної розстановці і орієнтації на новий обсяг і характер функцій, вмінню ініціативно та своєчасно виконувати завдання, передбачати розвиток процесів у сфері, регульованої прийнятим рішенням. Керівник повинен бути переконаний в тому, що зміст рішення виконавцям ясний, і вони знають основні завдання, їх індивідуальні завдання і способи виконання.

У процесі підбору і розстановки виконавців доцільно переважне використання методів переконання, стимулюючих відповідальність,

свідомість і дисципліну. Тут головний критерій – досягнення зацікавленості співробітників в успішній реалізації рішення. Вона може стимулюватися за допомогою адміністративних, економічних, соціально-психологічних та інших методів. В основі їх вибору повинна бути переконаність керівника правильному розумінні виконавцями загальної соціальної мети і конкретного результату його виконання.

На цій стадії створюються також основні правові, організаційні та матеріально-технічні умови для успішного здійснення рішення. Доцільно внести необхідні зміни в «набір» функцій, уточнити повноваження виконавців і наділити їх при необхідності додатковими правами, внести доцільні уточнення в посадові інструкції, передбачити показники їх діяльності, підстави і види заохочень і відповідальності, рамки можливої межі дій «на розсуд».

Робота в зазначеному напряму повинна також мати «на виході» інструкції, рекомендації, пам'ятки, що відображають порядок дій виконавців: визначення форм, способів, засобів взаємодії; встановлення каналів отримання і передачі інформації, форм звіту та обліку результатів роботи; надання техніки, засобів зв'язку, транспорту та ін. Нехтування подібними елементами організації виконання рішень призводить до зниження їх ефективності, зменшує можливість досягнення поставлених цілей.

На стадії оцінки ходу виконання рішення важливе значення мають моніторинг, контроль і регулювання системи управління.

Моніторинг – систематичне відстеження, вивчення стану керованого об'єкта, зіставлення результатів постійних спостережень для отримання обґрунтованих уявлень про його дійсний стан, тенденції розвитку. Таке спостереження дозволяє виявити відповідність тих чи інших процесів початковим задумом, припущеннями, бажаних результатів і своєчасно вносити корекцію в управлінські технології, попередити зрив виконання рішення, забезпечити його більшу ефективність.

Контроль і регулювання системи управління обумовлені тим, що в даний період можуть виявитися нові проблеми, непередбачені обставини, негативні тенденції в роботі окремих підрозділів, що не були раніше враховані. Можуть також виявитися недостатність сил і засобів, непридатність застосовуваних форм і способів впливу.

Оперативне втручання керівника в таких випадках може виражатися у двох основних формах: коригування рішення, тобто уточнення, зміни, доповнення – в цілому внесення поправок до рішення, і регулювання системи управління шляхом зміни структури

апарату, порядку роботи виконавців, їх розстановки, обсягу повноважень тощо.

Завершується етап організації виконання рішення обліком і оцінкою досягнутих результатів.

Практика управління склалася таким чином, що перевага і тут віддається адміністративним методам за схемою: «команда – виконання – контроль – звіт – оцінка». Фактично рішення виконується «внизу», а оцінюється «нагорі». Постійний натиск «зверху» з метою домогтися бажаного результату призводить до надмірного зростання ролі методів контролю. У його механізмі починають переважати вимоги строгого проходження команді без можливості її коригування в ході виконання. Звідси виникає прагнення виконавців отримати результат, відповідний команді, за всяку ціну, а якщо це не виходить - прикрасити успіхи або приховати недоліки. У таких умовах виконавця не турбують питання правильності, корисності рішення, так як право їх оцінки належить вищестоящому суб'єкту управління, проте він не може оцінювати рішення об'єктивно, оскільки до нього надходить перекручена інформація.

Причина подібної порочної практики полягає, мабуть, в нерозумінні теоретичного і практичного значення даній стадії організації виконання рішень. Суть її полягає в тому, що вона, з одного боку, завершує процес, з іншого – виступає початком нового управлінського циклу. У роботі на даній стадії органічно поєднуються оцінка результатів реалізації рішення і виявлення проблем, протиріч. Звідси випливає висновок: наскільки якісно виконана робота на цій стадії, настільки ефективними будуть подальші рішення.

Отже, завдання завершальній стадії організації виконання управлінського рішення можна узагальнити наступним чином:

• порівняти норми рішення і в цілому запланований результат з тактичними параметрами на основі статистичної та тематичної інформації;

• виявити очевидні відхилення від нормативного акта: поява завдань (завдань), не передбачених нормами акту, всупереч їм, невірне тлумачення норм, втручання в компетенцію інших органів, організацій, обмеження прав громадян та ін.;

• встановити причини допущених відхилень: ними можуть бути економічні чинники, політична нестабільність, слабка організаційна робота державного органу, використання застарілих соціальних та адміністративних технологій, недостатня компетентність виконавців-управлінців, низька правова культура громадян (об'єкта управління), погана якість самого управлінського рішення (нормативного акта);

• охарактеризувати непередбачені негативні побічні наслідки реалізації управлінського рішення;

• сформулювати рекомендації, заходи щодо усунення позначених відхилень і вдосконаленню управлінської діяльності шляхом організаційної перебудови або уточнення структури управління, чіткої локальної регламентації, зміни режиму використання матеріально-фінансових коштів, поліпшення арбітражно-судової практики, кваліфікації державних службовців та ін.;

• внести пропозиції щодо зміни, доповнення управлінського рішення, скасування окремих його положень (пунктів) в ЦПР, відповідну інстанцію.

Специфіка стадії обліку та оцінки результатів виконання рішень обумовлює і особливості вибору використовуваних при цьому методів управління. Адміністративні методи повинні поєднуватися з пізнавальними, спиратися на них, збагачуватися через них шляхом отримання нової інформації про стан об'єкта впливу для успішного завершення управлінського циклу. Більше того, вся робота на даній стадії повинна ґрунтуватися не на методах вольового адміністративного командування, а на методах пізнавально-програмуючих.

Кінцевим підсумком повинно бути не заохочення або покарання працівників (що теж необхідно), а усунення недоліків, що утрудняють реалізацію рішення.

Основні засоби впливу при управлінні ризиком: стратегія керування; критерії вибору ризику – рішення; розробка шляхів і засобів мінімізації втрат, нейтралізації і компенсації негативних наслідків ризиків – рішень.

Важливо й інше: застосування пізнавальних методів дає широку можливість виходу на соціальні оцінки ефективності рішення, в той час як адміністративні методи обмежуються відомчими рамками системи. Облік і оцінка «зверху» повинні поєднуватися з урахуванням і оцінкою «знизу». Фактично так і відбувається: реально роботу будь-якої організації оцінює населення, а формально – керівництво. Орієнтація на формальну оцінку спотворює справжній стан справ. Усунення даного негативного явища пов'язано насамперед з демократизацією процесу управління.

У процес прийняття, реалізації та оцінки управлінських рішень залучено широке коло людей: політичні керівники і чиновники, фахівці та експерти, штабний і лінійний персонал, внутрішні і зовнішні учасники.

У державних органах, приймається щорічно кілька тисяч управлінських рішень як поточного оперативного, так і перспективного, нормативного та стратегічного значення. Посадові особи відводять дуже багато часу розробці та реалізації управлінських рішень. Їм доводиться постійно обґрунтовувати різні варіанти, вишукувати оптимальні альтернативи ресурсного забезпечення, «зістиковувати», погоджувати різні рішення, активно аналізувати хід виконання одних рішень і враховувати його результати при підготовці інших, підбивати підсумки реалізації рішень і знімати їх з контролю, займатися багатьма іншими питаннями в цієї об'ємної та відповідальної сфері управлінської діяльності. Природно, що потрібна науково обґрунтована технологія підготовки та реалізації управлінських рішень. Причому подібна технологія представляється загальної, типовий, захищеної від «місцевого» творчості і «самодіяльності» тих чи інших керівників.

Характеристика ризику – завершальний етап оцінки ризику, на якому узагальнюються дані попередніх етапів і пов'язаних з ними невизначеностей з метою обґрунтування висновків і рекомендацій, необхідних для управління ризиком.

Об'єктивна необхідність дослідження та вивчення сукупного ризику підприємства пояснюється тим фактом, що будь-яка його операційна, інвестиційна та фінансова діяльність у ринковому середовищі здійснюється виключно в умовах загрози формування негативних (або ж неочікуваних позитивних) фінансово-економічних результатів – скорочення прибутків (формування збитків), падіння ринкової вартості підприємства або, у найгіршому випадку, оголошення неплатоспроможності підприємства з наступною його ліквідацією за процедурою банкрутства.

Це, у свою чергу, дає змогу говорити про існування своєрідних центрів формування ризиків (аналогічно до центрів затрат або центрів доходів підприємства), на основі яких можна структурувати три узагальнюючі рівні (напрями) центрів формування ризику.

Формування класифікаційних ознак на основі наведеного вище структурування ризиків підприємства дає змогу виділити такі основні види (групи) ризиків:

операційний ризик, формування якого притаманне господарським операціям, які реалізуються в межах операційної діяльності підприємства;

інвестиційний ризик, формування якого притаманне господарським операціям, які реалізуються в межах інвестиційної діяльності підприємства;

фінансовий ризик, формування якого притаманне господарським операціям, які реалізуються в межах фінансової діяльності підприємства.

Визначення страхового ризику та його ознаки.

Ризики – можлива небезпека втрат, зумовлена певними природними явищами (землетруси, паводки, засуха тощо), випадковими подіями техніко-технологічного характеру (пожежа, аварії, вибухи тощо), кримінальними явищами (крадіжки, розбійницькі напади, шахрайство тощо) та явищами суто економічного характеру, різноманітність котрих досить стрімко зростає у зв'язку з поглибленням суспільного поділу праці, розвитком кредитної системи (порушення ритмічності поставок, кризи не платежу, інфляція тощо).

Класифікація ризиків може бути досить різноманітною залежно від критерію, покладеного в її основу. З огляду на те, чи готовий суб'єкт взяти на себе відповідальність за страхове відшкодування збитків потерпілим внаслідок настання небажаних, уразливих з погляду економічних (або інших) інтересів подій, розрізняють страхові та нестрахові ризики.

Страховий ризик – певна подія, в разі настання якої проводиться страхування. Вона має ознаки ймовірності та випадковості. Страхується той ризик, за яким можна оцінити ймовірність страхового випадку, визначити розмір збитку й обчислити ціну страхової послуги та можливу частку страхового відшкодування.

Нестрахові ризики – події, які теж супроводжуються певними втратами для потерпілого, але не підлягають страхуванню, найчастіше у зв'язку з відсутністю бажаючих взяти на себе зобов'язання щодо відшкодування збитків, спричинених цими подіями. Це, як правило, ризики, за якими неможливо оцінити ймовірність страхового випадку, визначити розмір збитків та ціну страхової послуги.

З розвитком ринкових відносин зростає ступінь ризику, отже, зростає потреба суспільства в засобах захисту та механізмах обмеження ризику. Страхування компенсує збитки (або частину їх) у грошовій формі, а не відшкодовує товарно-матеріальні цінності, і, таким чином, не може повністю усунути порушень перебігу відтворювального процесу. Але воно послаблює залежність суспільного виробництва та окремого підприємця від непередбачуваних небажаних випадків і являє собою вироблений суспільством механізм боротьби із порушенням економічної рівноваги. Та часткова або повна компенсація збитків – не єдина функція страхування. Важливе значення мають превентивні (попереджувальні) заходи, спрямовані на запобігання страхового випадку (протипожежні

заходи, запобігання дорожньо-транспортним пригодам, епідеміям тощо) та репресивні, спрямовані на усунення страхового випадку (боротьба з пожежею, паводком, епідемією тощо). Глобалізація економічних процесів, зростання конкуренції, збільшення впливу іноземних компаній обумовили широке визначення стратегічного мислення як єдиного правильного підходу до управління підприємством, а в сучасному кризовому періоді питання стратегічного управління набуває все більшої актуальності.

Стратегія управління ризиком – це мистецтво управління діяльністю підприємством у невизначеній господарській ситуації, засноване на прогнозуванні ризику і прийомах його зниження. У першу чергу слід зазначити, що управління ризиком це специфічна галузь менеджменту, яка вимагає знань предметної діяльності фірми, страхової справи, аналізу господарської діяльності підприємства, математичних методів оптимізації економічних завдань.

Управління ризиками – це сукупність методів, прийомів і заходів, що дозволяють певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів до їхнього зменшення.

Стратегія управління – це спосіб використання засобів для досягнення поставленої мети за допомогою певного набору правил і обмежень для прийняття рішення. Тактика управління – це конкретні методи і прийоми для досягнення поставленої мети в конкретних умовах. Завданням тактики управління є вибір оптимального рішення і найбільш прийнятних у даній господарській ситуації методів та прийомів управління. Управління ризиками можна виділити в самостійну форму підприємництва. Як форма підприємницької діяльності це означає, що управління ризиком є творча діяльність, яка здійснюється фінансовим менеджером. Сферою його підприємницької діяльності є, наприклад, страховий ринок. Для підприємства дуже важливо розробити стратегію управління економічним ризиком, для чого необхідно дати конкретні відповіді на наступні питання: які саме види комерційних ризиків підприємство зобов'язане враховувати у своїй діяльності; які способи й інструменти дозволяють управляти цими ризиками; який обсяг комерційного ризику підприємство може взяти на себе (прийнятна сума збитку, що може бути погашена з власних коштів). Однак тільки формулювання стратегії для управління економічним ризиком недостатньо, потрібно ще мати механізм її реалізації – систему управління економічними ризиками, що у свою чергу припускає: створення ефективної системи оцінки і контролю прийнятих рішень; виділення в організації спеціального підрозділу (працівника), якому буде доручене управління ризиками; виділення

коштів і формування спеціальних резервів для страхування ризиків, покриття збитків і втрат. При виборі стратегії і прийомів управління ризиком часто використовується якийсь певний стереотип, який складається з досвіду і знань фінансового менеджера в процесі його роботи і є основою навичок у роботі. Наявність стереотипних дій дає менеджеру можливість у визначених типових ситуаціях діяти оперативно і найбільше оптимально. При відсутності типових ситуацій фінансовий менеджер повинний переходити від стереотипних рішень до пошуків оптимальних для себе ризикових рішень.

2.1.3. Розробка проєктів нормативно-правових актів з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції

Процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з acquis communautaire (у перекладі – «надбання» або «доробок Співтовариств») включає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та розробку проєктів нормативно-правових актів з урахуванням acquis communautaire.

Acquis communautaire (acquis) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ (Закон України № 1629-IV).

Відповідно до розділу IX Закону України в редакції від 04.11.2018 № 1629-IV. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» кожен законопроєкт, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для визначення належності законопроєкту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

Законопроєкти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, крім розроблених на виконання цієї Програми, протягом трьох днів передаються до уповноваженого центрального органу виконавчої влади для підготовки експертного висновку щодо відповідності цих законопроєктів acquis communautaire. Уповноважений центральний орган виконавчої влади у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроєктів acquis communautaire і передає його до Комітету

Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроєкту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

Проєкти законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність acquis communautaire.

Експертизу проєктів законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проєктів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи органів, які видають акт.

Нормативно-правові акти, які суперечать acquis communautaire, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк.

Європейські стандарти правил проєктування нормативно-правових актів.

Щодо самого проєктування законодавства, в Україні вже існує ряд документів, в яких викладені стандарти «належного проєктування нормативно-правових актів». Наприклад, «Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроєктної техніки», схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, видання Апарату Верховної Ради України від 27.11.2014 «Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) та Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 «Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України».

Суттєве значення для досягнення високого рівня якості законодавства мають європейські стандарти верховенства права. Так, у Рекомендаціях для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС, підготовлених у 2018 році експертами Проєкту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» («Association4U»), проєкту ЄС/ПРООН «Рада за Європу: посилення потенціалу на підтримку Верховної Ради України» та Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України, верховенство права означає, що будь-яка дія державного органу є правомірною, лише якщо вона

відповідає ухваленим у письмовій формі, оприлюдненим актам законодавства. Принцип верховенства права має захищати від свавільного врядування, тобто коли законодавство високої якості не допускає самочинних, несправедливих та непослідовних рішень окремих державних службовців.

У цих рекомендаціях зазначено, що висока якість законодавства означає, що кожне окреме законодавче положення проєктується відповідно до ряду основних європейських принципів правотворчої діяльності, таких як: визначеність або прозорість законодавства, передбачуваність законодавства, виконанність або застосовність, пропорційність, узгодженість та послідовність.

У доповіді, схваленої Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), досягнуто консенсусу щодо визначення обов'язкових елементів поняття «верховенство права». Цими елементами є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом.

Принципи правотворчої техніки.

Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Під час підготовки тексту проєкту акта слід дотримуватися таких принципів: логічна послідовність, належна ясність викладу, точність опису, свобода від суперечностей, лаконічність, правильність компонування проєкту акта, нормативність мовних засобів офіційно-ділового стилю.

Не допускається у проєктах актів повтор нормативних положень, визначених раніше прийнятими актами.

Правила та прийоми правотворчої техніки.

Приступаючи до розроблення проєкту нормативно-правового акта, слід визначитись, чи належать питання, які передбачається вирішити в законі чи іншому акті, до сфери регулювання того чи іншого нормативно-правового акта. Питання, що визначаються та встановлюються виключно законами, перелічені у ст. 92 Конституції України.

Проєкт акта повинен відповідати таким вимогам: логічна послідовність викладу; взаємозв'язок нормативних положень; відсутність суперечностей у тексті проєкту акта, узгодженість його

положень з актами законодавства; оптимальна стисліть викладу нормативних положень. Кожне слово повинне нести смислове навантаження; доступність для розуміння; точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм; зменшення до мінімуму кількості актів з одного питання.

Під час розроблення законопроєкту слід враховувати: норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроєкту (маючи на увазі положення ст. 9 Конституції України); положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; основні положення законодавства ЄС, якщо предмет правового регулювання законопроєкту віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства до законодавства ЄС.

У тексті нормативно-правового акта розміщуються спочатку положення загального, а потім спеціального характеру.

Стадії створення нормативно-правового акта.

Аналіз позиції науковців дозволяє стверджувати, що перш за все доцільно виділити передпроєктну стадію (нормотворча ініціатива, прийняття рішення про підготовку проєкту акта).

Друга стадія нормотворчого процесу – проєктна стадія (підготовка тексту проєкту, проведення правової експертизи проєкту).

Змістом третьої стадії нормотворчого процесу є попередній та офіційний розгляд проєкту нормативно-правового акта.

Четверта стадія нормотворчого процесу – прийняття, підписання та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.

Порядок внесення змін та доповнень до чинного нормативно-правового акта.

У виданні Апарату Верховної Ради України від 27.11.2014 «Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) зазначено, що основною метою прийняття законів про внесення змін до чинних законодавчих актів є необхідність змін окремих норм закону без зміни його в цілому або усунення колізій у законодавстві у зв'язку з прийняттям нового закону, якщо це не було зроблено під час прийняття основного закону.

Підготовка законопроєктів про внесення змін до законів містить деякі особливості, що зумовлено національною системою законодавства, оскільки необхідно враховувати при цьому можливе подальше внесення змін до них. Зокрема:

1. Законопроєкти про внесення змін до законодавчих актів, а також ті, що містять перелік законодавчих актів, які визнаються

такими, що втратили чинність, мають специфічну структуру: розділи, пункти, підпункти та абзаци.

Назва законопроєкту, яким вносяться зміни до декількох статей закону або до декількох законів, має бути конкретизована.

У разі якщо вносяться зміни до однієї статті, такої конкретизації непотрібно.

За необхідності суттєвого оновлення закону, коли внесення до нього змін відповідатиме або ж перевищуватиме за обсягом чинну редакцію закону або ж зміни істотно впливатимуть на його зміст, доцільно прийняти новий закон, визнавши існуючий закон таким, що втратив чинність.

2. У законі, до якого вносяться зміни, обов'язково зазначається джерело опублікування - Відомості Верховної Ради України, а також джерело опублікування наступних змін, які вносилися до закону. Якщо закон ще не опубліковано у Відомостях Верховної Ради України, то слід навести його номер і дату прийняття.

У виключних випадках джерелом опублікування може бути Офіційний вісник України.

При викладенні закону в новій редакції або в разі його доповнення новим розділом, главою або статтею наводиться джерело опублікування всіх змін, що вносилися до закону. В інших випадках слід брати джерело опублікування тільки тих змін, що стосуються статей, частин, пунктів, підпунктів тощо, до яких вносяться зміни.

Якщо вносяться зміни до закону, викладеного в новій редакції, зміни вносяться до оновленого тексту цього закону з посиланням на джерело його опублікування. На всі попередні редакції оновленого закону посилання не робиться.

Викладення структурної одиниці законодавчого акта в новій редакції не є підставою для визнання такими, що втратили силу, всіх проміжних редакцій зазначеної структурної одиниці.

У разі виникнення розбіжностей між оригіналом та опублікованим текстом закону треба користуватися текстом, що міститься в офіційному джерелі публікації, на яке робиться посилання. Це насамперед Відомості Верховної Ради України.

3. Якщо необхідно зазначити термін набрання чинності законом (а у необхідних випадках - введення його в дію), то він має складатися з двох розділів або пунктів. Перший - внесення змін до відповідного закону, другий – термін набрання чинності (введення в дію) законом, що приймається, та доручення, що зумовлені його прийняттям.

4. Зміни вносяться до оригінального закону, а не до закону про внесення змін до цього закону чи про визнання закону таким, що втратив чинність.

Існують деякі випадки, коли доцільно внести зміни до закону про внесення змін. Проте у такому разі зміни можуть вноситися тільки до другого його розділу, що стосується набрання ним чинності (введення в дію), якщо треба змінити термін або інше положення, що стосується порядку набрання чинності законом (введення його в дію).

У разі необхідності викладення перехідних положень, яких потребуватиме фактичне набрання чинності законом про внесення змін, такі правові норми слід вносити до основного закону (доповнювати основний закон перехідними положеннями або ж, якщо перехідні положення є в основному законі, доповнювати чи змінювати їх).

5. Зміни можуть вноситися до одного або декількох актів, якщо йдеться про необхідність оновлення пов'язаних питань, врегульованих більш ніж одним нормативним актом. При цьому юридична сила акта, яким вносяться зміни, має бути рівною юридичній силі акта, до якого вносяться зміни. Це означає, що зміни до кодексів та законів можуть вноситися лише законом. Зміни до постанов Верховної Ради України вносяться постановами. Однак іноді допускається внесення змін законом до постанов Верховної Ради України за наявності таких обов'язкових умов:

а) здійснюється системний перегляд законодавства у зв'язку із запровадженням нового правового регулювання суспільних відносин;

б) зміни у постанові вносяться до положень, які містять норми права.

Слід також мати на увазі, що у правовому полі України наразі існує декілька кодексів, якими вимагається, щоб зміна положень цих кодексів здійснювалася виключно законами про внесення змін до них (пункт 9 розділу XXI Митного кодексу України, ст. 2 Податкового кодексу України, стаття 4 Бюджетного кодексу України).

6. До закону можуть вноситися такі зміни: нова редакція закону; нові редакції статей, частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень; заміна слів та їх виключення; доповнення новими структурними одиницями (статтями, частинами статей, пунктами, підпунктами тощо).

У разі внесення змін до статті, яка має декілька частин, пунктів, абзаців, слід обов'язково зазначати місце розташування цих змін.

Якщо зміни і доповнення вносяться до декількох законів, вони розміщуються в хронологічному порядку. Причому, якщо в переліку

актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони розташовуються на початку проєкту.

У разі доповнення закону новим розділом, главою чи статтею, нумерація не змінюється.

У разі необхідності зміни термінології або назви органів у всьому тексті закону, їх слід об'єднати та розмістити в кінці законопроєкту.

Особливості внесення змін до чинних актів Кабінету Міністрів України визначені у Постанові Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 «Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України».

Порядок оскарження нормативно-правових актів органів публічного управління.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Згідно із ст. 16 Закону України в редакції від 01.01.2020 № 393/96-ВР «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду.

Скарги на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку.

Відповідно до ст. 43 Закону України в редакції від 01.08.2021 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Згідно із ст. 23 Закону України в редакція від 06.03.2021 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» накази

центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій та ін.

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження.

Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної заяви.

У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування.

Позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі.

Методологія оцінювання корупційних ризиків управлінських рішень, проєктів нормативно-правових актів.

У ст. 55 Закону України в редакції від 05.08.2021 № 1700-VII «Про запобігання корупції» зазначено, що з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах 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 проєктів 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.

Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів.

Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проєкти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

1) прав та свобод людини і громадянина;

2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) надання адміністративних послуг;

4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

5) конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Результати антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта за формою, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів».

Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

У Рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126 «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» корупційний ризик

визначається як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань;

оцінка корупційних ризиків – процес визначення, аналізу та безпосередньої оцінки корупційного ризику;

чинники корупційного ризику – умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Відповідно до цього ж рішення оцінку корупційних ризиків може проводити комісія з оцінки корупційних ризиків органу влади, до складу якої входять працівники структурних підрозділів органу влади та, за згодою, представники громадськості, експерти, які володіють знаннями про внутрішнє і зовнішнє середовище органу влади та мають досвід роботи у сфері його діяльності.

Комісія відповідно до об'єктів оцінки корупційних ризиків складає робочий план, який затверджує голова комісії.

У робочому плані відображається інформація про: об'єкти оцінки корупційних ризиків; джерела інформації для проведення оцінки корупційних ризиків; методи та способи оцінки корупційних ризиків; осіб, відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків, по кожному об'єкту; строки проведення оцінки корупційних ризиків по кожному об'єкту.

Процес оцінки корупційних ризиків органу влади складається з таких основних етапів: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків.

Стадіями створення нормативно-правових актів в Україні є такі:

1. Підготування проєкту нормативно-правового акта, що включає:

розгляд питання про необхідність прийняття нормативно-правового акта та ухвалення рішення щодо розроблення проєкту. Таке рішення ухвалюється на підставі програм і планів нормотворчої діяльності, аналізу відповідних нормотворчих пропозицій, доручень від уповноважених органів державної влади тощо;

організаційно-технічне і фінансове забезпечення підготування проєкту. Зокрема, з метою опрацювання важливих і складних проєктів

утворюються комісії, які включають юристів-нормопроєктувальників, вчених і практиків, представників зацікавлених організацій і громадських організації; вирішується питання про обсяги фінансування підготування проєкту;

збирання необхідної інформації про стан суспільних відносин, які потребують правового регулювання, стан наявної нормативно-правової бази і практики її реалізації. При цьому з'ясовуються наукові напрацювання, громадська думка, вивчається вітчизняний та іноземний досвід;

створення в разі необхідності концепції проєкту нормативно-правового акта, в якій розкриваються основні ідеї, цілі прийняття, механізм реалізації майбутнього акта;

формулювання тексту проєкту, пояснювальної записки та інших необхідних документів до нього (наприклад, фінансово-економічного обґрунтування). Крім того, проєкт повинен одержати висновки уповноважених суб'єктів (наприклад, висновок Антимонопольного комітету України).

Ця стадія завершується офіційним внесенням суб'єктом нормотворчої ініціативи проєктів нормативно-правових актів уповноваженому суб'єкту нормотворчості. Суб'єкти нормотворчої ініціативи визначаються Конституцією України, а також законодавством про статус відповідних органів.

2. Розгляд проєкту нормативно-правового акта та ухвалення рішення щодо нього. Внесений у встановленому порядку проєкт розглядається та обговорюється суб'єктом нормотворчості, його відповідними органами і службами. При цьому з'ясовуються економічна, соціально-політична та юридична обґрунтованість проєкту, його відповідність планам прийняття нормативно-правових актів.

На цій стадії можливим є публічне обговорення проєкту нормативно-правового акта із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів (державних органів, підприємств, установ, громадських організацій тощо) та експертних установ. Крім того, проєкт акта або окремі ключові питання можуть бути винесені на референдум. Усе це дозволяє врахувати громадську думку, віднайти компромісні, збалансовані нормотворчі рішення.

У разі необхідності проєкт направляється для проведення експертизи (правової, фінансово-економічної, кримінологічної, наукової, екологічної та ін.). Наприклад, під час правової експертизи з'ясовується відповідність проєкту Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод, практиці Європейського суду з прав людини, міжнародним договорам України, acquis commmautaire. Експертиза оцінює також внутрішню узгодженість змісту проєкту, його відповідність вимогам нормотворчої техніки тощо.

За результатами розгляду проєкту уповноважений суб'єкт може ухвалити одне з рішень: а) прийняти нормативно-правовий акт; б) повернути проєкт для доопрацювання, внесення до нього необхідних змін із зазначенням зауважень і строку доопрацювання; в) відхилити проєкт нормативно-правового акта.

3. Офіційне оприлюднення (промульгація) нормативно-правового акта. Прийняті нормативно-правові акти оформлюються та підписуються уповноваженими суб'єктами, у разі необхідності реєструються в Міністерстві юстиції України, включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, підлягають офіційному опублікуванню, після чого набирають чинності. Промульгація є необхідною формальною умовою для визначення початку дії нормативно-правових актів, підтвердження автентичності, офіційності їх текстів. Обов'язок офіційного оприлюднення передбачено у ст. 57 Конституції України, згідно з якою нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення.

Акти законодавства повинні мати просту структуру і формат, що полегшують їх розуміння.

Структура нормативно-правових актів повинна бути не логічною загадкою, а відповідати певній узгодженій структурі. Як правило, нормативно-правовий акт повинен містити такі частини: 1) назва; 2) загальні положення; 3) змістові положення (основна частина нормативно-правового акта); 4) прикінцеві та перехідні положення.

Загальні положення національного законодавства, що наближує національне законодавство до права ЄС, зазвичай містять положення про завдання та/або мету нормативно-правового акта, сферу застосування, необхідні означення, а також інколи норми про загальні принципи та повноваження. Юридичне значення положень про «завдання» полягає в тому, що норми відповідного закону повинні завжди тлумачитись відповідно до його завдань, а не всупереч їм.

Значення більшості принципів полягає в тому, що суб'єкти, що виробляють та ухвалюють політику, законодавство та рішення, повинні при їх виробленні брати такі принципи за основу. Але принципи, як випливає із самої назви, переважно не мають прямої юридично обов'язкової дії на будь-яких осіб, оскільки вони є скоріше

правовим підґрунтям, що його необхідно враховувати при ухваленні рішень щодо конкретних обов'язків і прав.

Слід уникати декларативних положень чи положень, що мають лише пояснювальне або описове значення та жодних юридичних наслідків. Пояснення щодо положень повинні бути розміщені в пояснювальних примітках або записках до закону або включені до означень чи, як описано вище, до преамбул або положень про завдання. Вони не повинні ставати елементом матеріальних норм права, якщо цього можна уникнути, або проєктуватися так, щоб вони включали нормативно-правові компоненти.

При розробленні прикінцевих та перехідних положень у контексті наближення до права ЄС особливу увагу слід приділяти проєктуванню санкційних норм (щодо «порушень» і «штрафів») та перехідних положень.

У положеннях про скасування необхідно вказувати акти законодавства чи окремі їхні норми, що скасовуються та втрачають чинність, як правило, після набуття чинності новим актом. Завжди має точно зазначатися акт законодавства або окреме положення, що підлягає скасуванню. Загальні положення про скасування невизначених нормативно-правових актів або положень (наприклад: «усі акти законодавства, що суперечать (або не відповідають) цьому закону, скасовуються») суперечать принципу верховенства права.

2.1.4. Правові колізії та проблеми. Поняття правотворчої помилки (правові колізії та їх види, нечіткі формулювання в тексті нормативно-правових актів). Принципи подолання та усунення правових колізій.

Неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами, їхнє протиріччя з одного й того самого предмета регулювання, а також суперечність між двома або більше формально чинними нормами права, прийнятими з одного і того ж питання, в теорії права відомі як колізія норм права (Лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії»).

Колізії у законодавств поділяються на: 1) темпоральні (часові), такі, що виникають внаслідок видання в різний час з того ж самого питання принаймні двох норм права; 2) ієрархічні (субординаційні), специфіка яких полягає в тому, що на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що знаходяться на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну

юридичну силу; 3) змістовні колізії – це одночасно чинні на одній території норми права рівної юридичної сили, що виникають у результаті часткового збігу обсягу їх регулювання, обумовленого специфікою суспільних відносин (Лилак Д.Д., 2004).

Виходячи зі специфіки фактичних суспільних відносин, виділяють такі причини виникнення колізій: 1) дія суспільних відносин у часі: виникнення протиріч у національній системі права обумовлюється тим, що постійно змінюються темпи розвитку суспільних відносин, у той час, коли право залишається незмінним, тобто за зміною суспільних відносин повинні змінюватися й правовідносини, але в реальному житті цього не відбувається. Такий вид колізій виявляється у невідповідності положень норм права вимогам правового регулювання суспільних відносин, які необхідні для ефективної правової дії в певний період часу; 2) дія суспільних відносин у просторі: деякі суспільні відносини мають складну структуру, є такими, що тривають в тому значенні, що починаються на одній території, продовжуються на іншій, припиняють свою дію на третій (Коцан Ю. Я., 2010).

Серед інших причин виникнення юридичних колізій в науці виділяють такі: велика кількість нормотворчих органів; багаторівнева ієрархічна структура правотворчих органів; необґрунтоване розширення меж правового регулювання; спеціалізація правового регулювання; невизначеність компетенції правотворчих органів; недотримання правил законодавчої техніки і недостатнє закріплення їх у законодавстві; непоінформованість нижчестоящих правотворчих органів про норми права, прийняті вищими органами, вузьковідомчі інтереси, низький рівень правової підготовки розробників нормативно-правових актів; нерівномірний розвиток галузей права, правових інститутів, складових однієї галузі права; нівеляція ролі закону і збільшення ролі відомчої нормотворчості; відмінність у рівні правосвідомості людей і правовий нігілізм; відсутність зворотного зв’язку між практикою застосування норм права і нормотворчістю (Коцан Ю. Я., 2010).

Поняття правотворчої помилки (правові колізії та їх види, нечіткі формулювання у тексі нормативно-правових актів).

Правотворча помилка як різновид юридичної помилки – це втілений у нормативно-правовому акті результат недотримання правотворчим органом правил-вимог юридичної техніки, законів формальної логіки, правил сучасної української мови, який порушує загальні принципи або конкретні норми правотворення та призводить до прийняття нечіткого і неякісного за формою/змістом акта, що

знижує його якість, і призводить до шкідливих соціальних та юридичних наслідків для правозастосовного процесу (Красницька А.В.).

Закон, який призводить до правотворчих помилок унаслідок відступів від правил-вимог юридичної техніки та формальної логіки – прогалини, суперечності, нечіткі чи двозначні положення, невідповідність нових законів положенням чинної Конституції України або загальновизнаним нормам міжнародного права, надлишкова нормативність, колізії між однорідними нормативними актами – потребує негайного і ретельного доопрацювання, а інколи скасування.

Правотворчі помилки призводять до прогалин у правовому регулюванні, виникнення невідповідностей усередині єдиної правової системи, негативного результату діяльності у правовій сфері; зачіпають інтереси широких верств населення; перешкоджають досягненню певних цілей; містять можливості настання шкідливих наслідків для держави, суспільства та особистості. Правотворчі помилки як відступ від будь-яких загальноприйнятих правил, вимог, стандартів призводять не тільки до погіршення якості певного закону, а й до системи чинного законодавства України у цілому (Красницька А.В.).

Принципи подолання та усунення правових колізій.

Колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативного акта, який має бути застосований до конкретного випадку (юридичного факту). У листі Міністерства юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» зазначено кілька способів, за якими можливо визначити нормативно-правовий акт, яким слід керуватися:

1. У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності.

2. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу.

3. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили.

4. При розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом.

Подолання правових колізій може здійснюватись шляхом: офіційного тлумачення норм права, прийняття «нового» та/або скасування дії «старого» нормативно-правового акта, внесення змін та уточнень у діючі акти, систематизації законодавства, створення узгоджувальних комісій тощо.

Відомо, що законодавство є високоорганізованою цілісною системою, яка повинна мати такі інтегративні ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх її елементів. Водночас слід зазначити, що чинному законодавству, як і будь-якій іншій системі, властива певна неузгодженість. Неналежну якість законодавства у державі пов'язують з помилками, допущеними у процесі правотворчої діяльності.

Правотворча помилка як різновид юридичної помилки – це втілений у нормативно-правовому акті результат недотримання правотворчим органом правил-вимог юридичної техніки, законів формальної логіки, правил сучасної української мови, який порушує загальні принципи або конкретні норми правотворення та призводить до прийняття нечіткого і неякісного за формою/змістом акта, що знижує його якість, і призводить до шкідливих соціальних та юридичних наслідків для правозастосовного процесу.

Закон, який призводить до правотворчих помилок унаслідок відступів від правил-вимог юридичної техніки та формальної логіки – прогалини, суперечності, нечіткі чи двозначні положення, невідповідність нових законів положенням чинної Конституції України або загальновизнаним нормам міжнародного права, надлишкова нормативність, колізії між однорідними нормативними актами – потребує негайного і ретельного доопрацювання, а інколи скасування.

Виходячи з визначення поняття можна виділити низку властивих правотворчим помилкам ознак, які впливають на їх формування у правотворчій діяльності: 1) ненавмисність помилки – суб'єкт правотворчої діяльності припускається помилки, виходячи з припущення правильності своїх дій; 2) оскільки відсутня вина при здійсненні правотворчої помилки, то суб'єкт, що допустив її, не може нести юридичну відповідальність; 3) правотворчі помилки завжди викликають негативний результат; 4) суб'єктом правотворчої помилки може бути лише орган або посадова особа, за яким державою закріплено право на правотворчість, або якому делегують це право (органи місцевого самоврядування, суб'єкти локальної правотворчості); 5) правотворча помилка повинна бути офіційно визнаною, а для її виправлення встановлюється певна процедура; 6) правотворча помилка зумовлена неправомірними або помилковими

діями правотворчого органу; 7) соціальна шкідливість, зниження ефективності правозастосовної діяльності та рівня захищеності прав, свобод і законних інтересів учасників правовідносин; 8) створення дефектом законодавства перепон для справедливої та ефективної юридичної практики; 9) невідповідність вимогам правової науки, логіки, нормам української мови; 10) перешкоджає професійній діяльності; 11) є причиною для здійснення помилки у правозастосуванні.

За групами правил юридичної техніки правотворчі помилки можна розділити на:

- процедурні помилки (порушення процедурних правил при підготовці і прийнятті нормативно-правового акта);
- логічні помилки (порушення принципів і законів формальної логіки);
- лінгвістичні помилки (порушення правил сучасної української мови; є відступом від лексичних, стилістичних, граматичних, орфографічних, пунктуаційних норм);
- структурні помилки (порушення структурних правил);
- формально-атрибутивні помилки (порушення реквізитних вимог);
- фактичні помилки (посилання на закони/їх окремі норми, які вже втратили юридичну силу, або посилання на закони, які не мають відношення до предмета регулювання закону; у результаті того, що правотворчий орган упускає окремі реальні життєві обставини, що мають істотне значення для змісту норм права, які проєктуються, норма отримує більш широку дію, або, навпаки, не охоплює всіх суспільних відносин, які повинні підпадати під дію цієї норми).

Крім цього, можна класифікувати правотворчі помилки за наступними критеріями:

- за видами нормативно-правових актів – законодавчі помилки; помилки у підзаконних нормативно-правових актах;
- за підставами помилковості – визнані неконституційними, які не відповідають законам, які втратили чинність, які не набрали чинності;
- за способом виявлення – помилки, які виявлені після набуття нормативно-правовим актом юридичної сили; помилки, які можуть бути усунуті самим правотворчим органом у процесі своєї діяльності;
- за суб’єктами правотворчості;
- за значущістю порушень – незначні, значні;
- за способом допущення – логічні, фактичні.

До найбільш поширених правотворчих помилок, яких часто припускаються в нормативно-правових актах, слід віднести наступні:

- декларативний характер багатьох новел;
- дублювання нормативно-правових приписів;
- колізії між окремими нормативно-правовими актами;
- прогалини;
- посилання на закони або їх окремі норми, які вже втратили юридичну силу;
- посилання на закони, що не містять необхідної інформації;
- використання одних і тих самих положень у кількох проєктах у дещо різних формулюваннях;
- назва нормативно-правового акта не відповідає, або не повністю відповідає предмету та змісту правового регулювання;
- двозначність, неточність нормативно-правових приписів;
- надлишкова нормативність;
- наявність великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють схожі правовідносини;
- фактичні помилки;
- невідповідність назви структурної одиниці правового акта її змісту;
- логічні суперечності;
- визначення невідомого через невідоме;
- термінологічні, граматичні, стилістичні помилки;
- тавтологічні конструкції;
- використання понять, які не збігаються з їх загальноприйнятим значенням;
- поєднання фраз і слів, які граматично не поєднуються;
- громіздкість речень.

Отже, розходження змісту двох або більше формально діючих нормативних актів, виданих з одного й того ж питання, тобто регулюють однакові правовідносини, але по-різному – це колізія норм права. На їх виникнення впливають чинники об’єктивного та суб’єктивного характеру.

Для українського законодавства найбільш поширеними видами колізій є ієрархічні, змістовні, темпоральні та просторові. За формою зовнішнього виразу приховані. Зменшення колізійності законодавства може відбуватися двома способами: усуненням колізій та їх подоланням. Під усуненням колізій розуміють зняття колізій взагалі. Основним способом їх усунення є нормоутворення. Подолання колізій – це їх переборення в конкретному випадку в процесі

правозастосування. Основними способами подолання є видання колізійних норм, тлумачення закону і застосування правоположень.

Темпоральні (часові) колізії – це колізії, що виникають внаслідок видання в різний час з того самого питання принаймні двох норм права. Для подолання таких колізій необхідно докладно проаналізувати чотири показники, що характеризують дію суперечливих нормативних актів у часі: момент набуття актами чинності; напрям темпоральної дії актів; момент, підстави та порядок припинення дії нормативних актів; момент, підстави та порядок припинення (скасування) їх дії.

Ієрархічні (субординаційні) колізії виникають тоді, коли на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що перебувають на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу. Загальний колізійний принцип, що використовується для подолання ієрархічних колізій, звучить так: «у разі суперечності застосовуються норми, що мають більш високу юридичну силу».

Змістовні колізії є конфліктними відносинами між нормами, що виникають внаслідок часткового збігу обсягів їх регулювання, обумовленого специфікою суспільних відносин. Специфіка цих колізій пов’язана з поділом норм права на загальні, спеціальні та виняткові. Змістовні колізії випливають з цілей законодавця відобразити особливості врегулювання специфічних відносин у спеціальних нормах. Іншими словами, об’єктивною причиною цієї колізії є, як правило, специфіка правового регулювання окремих відносин.

При збігу темпоральної та змістовної колізій, що виникає внаслідок більш пізнього введення в дію загальної норми, пріоритет віддається спеціальній нормі, хоча її і прийнято раніше. А в разі збігу ієрархічної і змістовної колізій, коли загальна і спеціальна (виняткова) норми містяться в актах, що мають різну юридичну силу, перевага має надаватися спеціальній (винятковій) нормі, навіть якщо вона має меншу юридичну силу. Однак якщо нижчий орган не уповноважений видавати спеціальні (виняткові) норми, вирішувати питання потрібно по-іншому, мусить діяти загальна норма вищої юридичної сили. Загалом процес подолання колізій у разі їх збігу в законодавстві відбувається у такій послідовності: змістовній, ієрархічній та темпоральній.

2.2. Стратегічне управління та управління змінами

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

2.2.1.1. Теоретичні засади стратегічного управління

На сьогодні питання стратегічного управління в діяльності органів державної влади є одним з найменш досліджених предметних сфер у науці державного управління. Практичне розв'язання проблем, пов'язаних з необхідністю забезпечення існування підприємства не тільки сьогодні, але й у перспективі, залежить від ступеня освоєння методології і методів стратегічного управління. Її поява завдячує вирішенню цілій низці принципово нових проблем, що виступають на перший план перед керівниками всіх рівнів, підприємцями та просто діловими людьми. Це, зокрема,:

1) проблеми виживання в умовах конкурентної боротьби;

2) формування нової управлінської культури та інше.

Отже, стратегічне управління – це концепція виживання в певних умовах. Воно дає більш чи менш конкретне уявлення про те, якою повинна бути організація в майбутньому: в якому оточенні їй необхідно буде працювати, яку позицію займати на ринку, які мати конкурентні переваги, які зміни слід здійснити в організації.

Таким чином, управлінська робота з визначення й впровадження в життя стратегії скоріше є правилом, ніж виключенням. Стратегічне управління – основа управління, і діяльність зі створення й здійснення стратегії фактично рано чи пізно зачіпає будь-яку управлінську роботу на кожному підприємстві.

Виходячи з цього, можна сформулювати загальні принципи, на основі яких має будуватись стратегічна діяльність організації.

1. Кожне організація являє собою відкриту соціально-економічну систему, що змінюється, розвивається та переструктуровується в динамічному, часто ворожому середовищі.

2. Новостворені підприємства (організації) мають високий рівень гнучкості та реактивності, що дає змогу деяким з них забезпечити виживання. Далі вони стають більш стабільними: це означає, що для змін та розвитку треба розробляти спеціальні заходи, які набирають вигляду більш чи менш обґрунтованих стратегій, що враховують як зовнішні (ринкові), так і внутрішні (виробничі) фактори.

3. Послідовний розвиток підприємства чи організації пов'язаний з формулюванням ясних, простих і досяжних цілей, які знаходять втілення у системі техніко-економічних, кількісних та якісних показників, а також у системі стратегії їхнього досягнення, що інтерпретується в «стратегічному наборі».

4. Механізм функціонування підприємства (організації) має містити стратегічні підсистеми, спрямовану на складання, аналіз і перегляд балансу зовнішніх та внутрішніх факторів, формування цілей і стратегій розвитку, які передбачають розробку та корегування заходів щодо формування середовища та пристосування до нього підприємства. Досвід показує, що більшість підприємств, які орієнтовані лише на внутрішні проблеми, зазнають краху.

5. Забезпечення динамічності змін через прискорення практичних дій щодо реалізації стратегічних планів на основі відповідної системи регулювання, контролю та аналізу.

6. Створення виробничого потенціалу та системи зовнішніх зв'язків, що є сприятливими до змін і дають змогу досягти майбутніх цілей.

Виходячи з принципів можна стверджувати, що доцільність формулювання стратегії, на підприємстві, полягає в наступному:

стратегія відображає систему цінностей, погляди вищого керівництва організації, його бачення майбутнього, яке допомагає зорієнтувати персонал в потрібному напрямі;

сформована стратегія є інструментом координації, який забезпечує узгодження цілей, а у випадку виникнення конфліктів чи протиріч сприяє досягненню компромісів, допомагає здійснювати діагностику діяльності організації, визначаючи причини відхилень між цілями та результатами.

наявність сформованої стратегії підвищує готовність організації реагувати на непередбачені зміни, демонструє зв'язок між функціями посадових осіб, сприяє ґрунтовному управлінню.

Розроблена стратегія розвитку загального управління стосується таких напрямів:

розвиток і перебудова загальної структури управління підприємства, окремими виробництвами, цехами та іншими ланками;

удосконалення системи роботи з керівними кадрами;

2.2.1.2. Стратегічний підхід до управління

Сучасні тенденції розвитку стратегічного управління передбачають забезпечення стабільності та розвитку суспільства. Тому у сучасних умовах розвитку державного управління стратегічне управління має гарантувати системно структурну збалансованість діяльності всіх інститутів державної влади. Таким чином, базовою вимогою до стратегічного управління є перетворення концептуальних засад діяльності органів державної влади у чіткі методологічні орієнтири суспільного розвитку. Зокрема, саме на стратегічне управління покладається функція подолання дезорганізаційних процесів у суспільстві, що тим самим має протистояти невизначеності розвитку та проявам поширення різних суспільних страхів у суспільстві чи його окремих соціальних групах. Під стратегічним рівнем діяльності органів державної влади розуміється здатність державного службовця ефективно розробляти та реалізовувати стратегічні перспективи розвитку та оптимізації діяльності конкретного органу державної влади, що автоматично потребує кадрової відповідності у підготовці та реалізації функцій державним службовцем [[1]]. Тобто стратегічне управління постає прямою необхідністю і природним процесом розвитку сфери управлінської діяльності. Загалом зміна зовнішнього і внутрішнього середовища держави та її економічної системи закономірно призводить до зміни моделі стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Це, у свою чергу, потребує розробки відповідного концептуального та нормативно-правового забезпечення життєдіяльності інститутів держави, здатних реально та адекватно відповідати інтересам та потребам громадян, а також ефективно реагувати на виклики розвитку сучасного суспільства. Відтак розвиток і функціонування системи державного управління пов’язаний з впливом на нього певних оптимізаційних технологій організації стратегічної діяльності органів державної влади.

[1] Велесько Е. И. Стратегическое управление: практика принятия системных решений: учеб. пособ. Минск: Тэхналогія: Изд-во БГЭУ, 2007. 199 с.

2.2.1.3. 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», «IBM», «Тексас Інструментс», «Кока-кола» та інших провідних корпораціях.

Однак в подальшому стратегічне управління характеризується великою тематичною різноманітністю та наявністю різних поглядів на процес побудови стратегії.

Концепції стратегічного управління розроблялися багатьма дослідниками в галузі стратегічного менеджменту практично з моменту виникнення павуки управління.

У роботах російського вченого Н. К. Кондратьєва розвивалася концепція індикативного планування, що припускає плановий розвиток економіки.

Концепція стратегічного управління, що базується на використанні законів економіки, розвивалася в країнах Європи та США, зокрема Й. Шумпетером. У його роботах особливе значення надавалося активізації капітана і розвитку інноватики для подолання кризових явищ в економіці.

Створенню сучасних концепцій стратегічного управління передували концепції довгострокового техніко-економічного планування та економічного програмування. У першому випадку план вважався обов'язковою умовою функціонування бізнес-організації, у другому випадку розробляються прогнози і плани носили рекомендаційний характер. Вже в них ми зустрічаємо прообрази «жорстких» і «м'яких» моделей керування.

А. А. Томпсон і А. Дж. Стрікленд сформулювали концепцію стратегічного менеджменту у вигляді п'яти взаємопов'язаних між собою ключових завдань.

1. Визначення сфери діяльності організації та формулювання стратегічних установок (довгострокові перспективи розвитку).

2. Постановка стратегічних цілей і завдань для їх досягнення.

3. Формулювання стратегії для досягнення намічених цілей, результатів діяльності і бажаних показників.

4. Реалізація стратегічного плану.

5. Оцінка результатів діяльності, внесення коректив. Перше завдання – визначити, «що компанія збирається робити і чим вона хоче стати, що в загальному сенсі є призначенням (місією) компанії», що супроводжується розробкою концепції довгострокового розвитку

бізнес-організації. Тим самим визначається сфера діяльності бізнес-організації та перспективи її майбутнього на досить тривалий проміжок часу. Причому тривалість періоду, що охоплює концепція, може бути різним у залежності від характеру діяльності бізнес-організації. Він може мати тривалість три-п'ять років і більше. У деяких випадках, як, скажімо, при стратегічному управлінні бізнесі *П*-технологій або в банківському секторі при швидко і значно змінюються ситуаціях, ці терміни можуть бути значно коротше; за їх закінчення концепція може вимагати зміни, насамперед у частині значень конкретних показників, яких передбачалося досягти.

У той же час слід зазначити, що місія і заснована на ній концепція являють собою найбільш довготривалі управлінські конструкції в бізнес-організації, консервативні складові її управлінського проєкту, найменше схильні змінам.

Згідно А. А. Томпсону і А. Дж. Стрікленд мета – це управлінська конструкція, що дозволяє здійснити перехід від місії бізнес-організації до конкретних планів робіт, в яких місія бізнес-організації буде реалізована.

Під час формування бізнес-стратегії, керівництво в сьогоднішніх умовах передусім звертає увагу на такі чинники, як джерела майбутніх прибутків, постійно зростаюча невизначеність бізнес-середовища та інтенсивність конкуренції, популяризація інформаційних та комунікаційних технологій, вимоги суспільства. Розвинули цю ідею у 1994 р. американські науковці К. Прахалад та Г. Хамел в роботі «Конкуренція за майбутнє». Вчені зробили висновок, щоб успішно конкурувати за майбутнє, керівники повинні розуміти, як конкуренція за майбутнє, відрізняється від конкуренції за існуючі ринки.

Конкуренція за майбутнє має стати корпоративною відповідальністю. Компетенції, необхідні для доступу до нових можливостей, мають бути добре розподілені по ряду бізнес-одиниць, і зростати до рівня корпорації для того, щоб сфокусувати ці компетенції разом на відповідну точку всередині компанії.

Наступна конкретизована концепція – це стратегічне управління для організацій, що адаптуються – FutureStep. FutureStep – це новий процес стратегічного управління, який допомагає компаніям, особливо крупним багатонаціональним корпораціям, що адаптуються, зробити такі характеристики компанії, як гнучкість і швидке реагування, невід'ємною частиною кожного аспекту своєї діяльності. Цей підхід до стратегічного управління є модульним інструментом. Його частини можуть бути використані як незалежно, так і в рамках цілої програми як інструкція по стратегічному ухваленню рішень. Основна увага

фокусується на тому, що організація може зробити сьогодні, аби збільшити свою здатність до адекватних дій і стійкого розвитку в майбутньому. Концепція, яка ґрунтується на відмінних можливостях компанії подібно до попереднього підходу, це ресурсна теорія. Вона ґрунтується на концепції економічної ренти і погляді на компанію як на колекцію здатностей. Такий підхід до розробки стратегії відіграє як єднальну, так і інтегруючу ролі, які дають йому перевагу в порівнянні з іншими механізмами стратегічного ухвалення рішень.

Наступна теорія, що пов'язана з мисленням та навчанням в організації, це п'ята дисципліна П. Сенджа. Вона передбачає, що існує 5 дисциплін: системне мислення; майстерність у вдосконаленні особи; інтелектуальні моделі; йти до загального бачення; групове навчання. Автор наголошує, що дуже важливо, аби ці п'ять дисциплін розвивалися в комплексі. З цієї причини, п'ятою дисципліною автор концепції виділяє саме системне мислення. Воно здатне об'єднати всі інші елементи, створити єдиний сплав теорії і практики

Чан Кім і Р. Могборн розробили концепцію стратегії «блакитного океану», яка стала результатом дослідження понад тридцяти галузей за останні сто років. Компанії, які намагаються перемогти в зрілих галузях, не зможуть досягти успіху у майбутньому. Виграють ті, хто освоює ніким не зайняті ніші. Автори уявляють, що світ бізнесу складається з двох зовсім різних просторів, двох океанів – червоного і блакитного. Червоний океан – це нинішні галузі економіки, існуючий ринок. Він має чітко визначені межі, а правила гри встановлює конкуренція. Компанії намагаються перевершити одна одну з єдиною метою – привабити до себе більше споживачів. І чим тісніше стає в просторі червоного океану, тим менше залишається у компанії можливостей для розвитку і збільшення прибутку. Унікальні продукти швидко перетворюються на ширвжиток, і води океану зі зростанням жорстокості конкурентної боротьби обагряються кров'ю.

2.2.1.4. Значення стратегічного управління та планування в системі публічного управління

Стратегічне управління спрямоване на забезпечення конкретних результатів та стабілізаційних механізмів діяльності органів державної влади. Тобто прямо впливає на якість розробки і прийняття управлінських рішень, надає їм стратегічного контексту. Зокрема це стосується ефективності розробки стратегічних документів (стратегій, стратегічних планів, програм тощо). Водночас застосування стратегічного управління надає високий рівень альтернативності

стратегічному баченню та вибору потенційних шляхів його досягнення. Тут на перший план виходить здатність стратегічного управління вибудовувати структурно складні системи управління. Ця властивість сприяє виникненню багаторівневості для альтернативних стратегій у державному управлінні з наступним їхнім взаємозамінним використанням на тому чи іншому етапі втілення управлінського рішення.

Завданнями стратегічного управління в діяльності органів державної влади є такі: забезпечення стратегічної спрямованості всіх управлінських процесів; наявність синергії та консолідації зусиль усіх органів публічної влади; чітке визначення цілей і завдань розвитку, покращення менеджменту та якості публічних послуг, наявність дієвого механізму їх контролю; оптимізація функціонального потенціалу структурних підрозділів у публічній сфері; створення потужного тактичного ресурсного забезпечення процесу прийняття державно-управлінських рішень; забезпечення результативності цілей і завдань, що, у свою чергу, відкрило б нові горизонти для функціонування структурних підрозділів державно-управлінських структур; упровадження нових інформаційних і соціальних технологій в управлінську діяльність; покращення показників ефективності формування перспективних напрямків діяльності в публічній сфері. В цілому стратегічне управління в діяльності органів державної влади має забезпечити вирішення двох основних питань, а саме автоматизоване реагування на зовнішні зміни та організацію відповідного процесу прийняття державно-управлінських рішень. Разом з тим вирішення вищезгаданих завдань повинно здійснюватися з дотриманням критеріїв результативності й соціальної відповідальності.

2.2.1.5. Стратегічне управління як процес

Процес стратегічного управління – це послідовність окремих взаємопов’язаних дій, кожна з яких виконує конкретні функції, використовуючи набір специфічних інструментів та методів. Процес стратегічного управління у публічній сфері здійснюється поетапно, кожен етап передбачає виконання певних дій. Щодо етапності стратегічного управління, то воно є доволі уніфікованим для визначеного об’єкта управління. Певні розбіжності, які існують у поглядах теоретиків стосуються лише послідовності здійснення окремих складових процесу.

У суспільному секторі виділяється низка технологічних складових, що розкривають процесуальний характер стратегічного

управління, зокрема, такі як: стратегічний аналіз, довгострокове прогнозування, стратегічне планування, стратегічна організація і мотивація, стратегічний контроль і регулювання. Ці складові стратегічного управління розкривають специфіку методології оптимізації діяльності органу державної влади при переоцінці власних завдань у переході до організації діяльності на засадах стратегічності вироблення управлінських рішень. Це, у свою чергу, включає такі основні етапи, як: підготовчий – інформаційне забезпечення розробки стратегії; основний етап – етап розробки стратегії; завершальний етап – етап реалізації стратегії, її коригування та досягнення зворотного зв'язку[1]. Сутність стратегічного управління найбільш чітко можна простежити через такі компоненти його реалізації, як: аналіз ситуації; внутрішня діагностика (оцінка сильних і слабких сторін діяльності організаційної структури); визначення місії і цілей організації; розробка, оцінка і вибір альтернативних стратегій по конкретних підсистемах організації; розробка стратегії як програми конкретних дій; реалізація стратегії; оцінка результатів її реалізації.

Двоїстість стратегічного управління у структуруванні діяльності органів державної влади і як механізму вироблення альтернатив, і як алгоритму прийняття управлінського рішення виявляє його пряму пов'язаність із внутрішнім і зовнішнім для системи управління середовищем. Вона категоріально диктує необхідність повноцінного використання стратегічного управління у державному управлінні за впровадження певної державної політики шляхом реалізації державної стратегії. У цьому контексті, процес виконання стратегії має беззаперечний пріоритет для органів державної влади, оскільки від нього залежить успішність діяльності органу державної влади щодо досягнення поставлених цілей. Виходячи із цього, у системі державного управління будь-якої держави первісним є усвідомлення службовцями стратегічного управління як механізму досягнення бажаних довгострокових цілей у реалізації посадових обов'язків і функцій. Таким чином, у процесі реалізації відповідної державної стратегії у діяльності органів державної влади кожен структурний підрозділ бере на себе вирішення певних задач, що закріплюються за ним залежно від функціональних повноважень. Цей процес пов'язується з рівнем управлінських навиків і вмінь керівників структурних одиниць органу державної влади. Зокрема, від їхніх дій і уявлень часто формуються конкретні стратегічні механізми досягнення

[1] Abell D.F. Defining the Business: The Starting Point of Strategis Planning. Englewood Cliffs. N0Y.: Prentice Hall, 2000. 567 p.

мети діяльності організації та розвитку сфери відання. Відтак, Д. Аакер пропонує обмежувати увагу на початку запровадження стратегічного управління чи нових (переоцінених) стратегій на п'яти ключових етапах. **Перший**. Поглиблене вивчення зовнішніх факторів, середовища, цілей та діючих стратегій. Тут з'ясовується сутність конкретних цілей, вироблених стратегій, їхня корелятивність з новими. **Другий**. Широкого доведення ідей, стратегій та цілей до персоналу організації з метою залучення персоналу до процесу реалізації відповідної стратегії. **Третій**. Зміна за ініціативою керівництва (керівників організації) організаційної структури органу державної влади. Таким чином, з'ясовується відповідність потенціалу організаційної структури реалізувати відповідну стратегію. Відбувається його переоцінка для запровадження певної стратегії. **Четвертий**. Проведення змін, без яких неможливо реалізувати обрану стратегію. І, **п'ятий**, участі керівництва вищого рівня у реалізації стратегії шляхом перегляду попереднього плану її реалізації при виникненні нових об'єктивних обставин.

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

2.2.2.1. Документи стратегічного планування, визначені законодавством

Законодавство про державне стратегічне планування складається з Конституції України, Бюджетного кодексу України, Законів України «Про державні цільові програми», «Про організацію оборонного планування», Про державне стратегічне планування, а також прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти, що регламентують питання стратегічного планування на місцевому рівні, умовно поділяють на три блоки: **перший** – містить нормативно-правові акти, що визначають роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком адміністративно-територіальної одиниці, зокрема через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку; **другий** – містить нормативно-правові

акти, що формують основні засади стратегічного планування на місцевому рівні (від національного рівня до рівня окремих населених пунктів); **третій** – містить нормативно-правові акти, що визначають особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії місцевого розвитку юридичних і фізичних осіб. Нормативно-правові акти першого блоку формують рамкові умови, за якими органи місцевого самоврядування мають можливість самостійно розробляти та реалізовувати програми, зокрема стратегії розвитку муніципального утворення. Основою першого блоку є Конституція України. До цього блоку також входять закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики». Нормативно-правовими актами другого блоку є: – Закони України: «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми»; – укази Президента України: «Про стратегію сталого розвитку «Україна2020», «Про стратегію розвитку України до 2020 року»; – постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєкту державного бюджету», «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними»; – розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» – накази: Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку», Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» та ін. Нормативно-правовими актами третього блоку є: Закони України: «Про звернення громадян», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про

статус депутатів місцевих рад», постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» та ін.

2.2.2.2. Державна стратегія регіонального розвитку

Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (Постанова від 5 серпня 2020 р. № 695) 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.

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.

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.

2.2.2.3. Особливості регіональних стратегій розвитку

Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (Постанова від 5 серпня 2020 р. № 695). Особливістю нова політика регіонального розвитку є то, що вона 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.

2.2.2.4. Комплексний підхід до розробки національних/регіональних програмних документів щодо розвитку публічного управління

Базується шляхом запровадження принципів:

цілісності, тобто забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період.

науковості (наукової обґрунтованості) який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку

самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

2.2.2.5. Технології стратегічного управління

Процес стратегічного планування за узагальненою моделлю можна уявити у вигляді трьох етапів, кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується. Ця модель технології розробки стратегії містить такі блоки:

1) концептуально-орієнтований;
2) проблемно-орієнтований;
3) проєктно-орієнтований.

Перший блок – концептуально-орієнтований – пов'язаний з отриманням результатів, що відображають категорії стратегічного планування – бачення, місія, цілі. Цей блок характеризується підвищеною відповідальністю, тому що саме тут здійснюється стратегічний вибір, ціна помилок є дуже високою.

Другий блок – проблемно-орієнтований – опрацьовуються пріоритетні проблеми, які підлягають розв'язанню з метою реалізації стратегії. Очевидно, що на цьому етапі ступінь невизначеності є меншим, ніж на попередньому, оскільки тут рішення приймаються в межах уже визначеної стратегії.

Результат – перелік коректно сформульованих за пропонованим алгоритмом проблем, кожна з яких характеризується конкретною метою розв'язання.

Третій – проєктно-орієнтований – розробляється план дій щодо реалізації стратегічних цілей і розв'язання проблем. Цей блок характеризується найменшим ступенем невизначеності, хоча й тут вона відчувається значною мірою, як завжди, в процесі планування. Основним результатом цього етапу є план дій і оперативні плани.

Використання технології розробки стратегії забезпечує визначення генеральної лінії розвитку організації, регіону чи територіальної громади тільки на підставі аналізування з урахуванням ситуації в зовнішньому середовищі та внутрішнього потенціалу.

На першому етапі процесу стратегічного планування доцільно здійснювати оцінку готовності персоналу й ресурсів організації до стратегічного планування, досягти згоди щодо очікуваних результатів. Стратегія, розроблена за пропонованою моделлю, є дієвим засобом результат-орієнтованого менеджменту.

Управлінець, який стратегічно мислить, під час розробки концепції та програми стратегічних дій аналізує ситуацію, визначаючи фактори, які можуть допомогти йому в досягненні цілей («плюси»), і відшукуючи шляхи, завдяки яким можна підсилити ці фактори, максимізуючи позитивний потенціал дій. Також він оцінює фактори, які заважають («мінуси»), намагаючись зменшити ризик шляхом їх послаблення. Управлінець звертає увагу на очікування та вимоги осіб і груп, що можуть впливати на діяльність організації. У моделі системно розглядається ресурсний аспект планування, що виражається в аналізі внутрішнього потенціалу організації для з'ясування можливості досягнення встановлених цілей, у визначенні пріоритетів та використанні їх для розподілу завжди обмежених ресурсів.

Стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання організації, регіону чи територіальної громади в умовах змінного середовища.

Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища організації, регіону чи територіальної громади в майбутньому.

Три ключових питання стратегічного 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?

2.2.2.6. Формування системи стратегічних цілей і завдань

Місія створює орієнтири для визначення цілей і задач. Стратегічна мета розробляється для забезпечення місії і в її рамках, тобто цілі виражають спрямованість підприємства щодо виконання місії. Вони відбивають окремі конкретні напрями діяльності підприємства.

Мета – той бажаний результат, на досягнення якого спрямовані зусилля організації (підприємства). Важливість визначення цілей пов'язана з тим, що вони:

- є основою для процесу менеджменту в цілому, тобто для планування, організації, мотивації та контролю;
- визначають способи підвищення ефективності;
- лежать в основі будь-якого ділового рішення;
- служать керівництву для формування конкретних планових показників.

Залежно від спрямованості на види діяльності виділяють стратегічні, довгострокові (тактичні) та короткострокові (оперативні) цілі.

Стратегічні цілі описують стратегічні наміри підприємства у визначенні його місця в бізнесі, а тому стосуються вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності підприємства, забезпечення стійкої конкурентної позиції та довгострокового успіху

Довгострокові цілі точно визначають бажані результати і ринкову позицію з урахуванням досягнутого рівня розвитку на даний момент.

Короткострокові цілі точно визначають найближчі конкретні організаційні цілі та конкурентну позицію, яку підприємство бажає зайняти, враховуючи тактичні цілі.

Багатопланова діяльність підприємства не може бути орієнтована на досягнення однієї мети. Виділяють вісім ключових просторів, у рамках яких підприємство визначає свою мету:

■ становище на ринку – підприємство визначає свою позицію по відношенню до конкурентів, накреслює бажаний рівень конкурентоспроможності, частку ринку;

■ інновації – визначаються нові способи ведення бізнесу: організація виробництва нових товарів, застосування нових технологій, вихід на нові ринки, використання нових методів організації виробництва і менеджменту;

■ продуктивність – тобто взаємозв'язок результатів господарювання з ресурсами, необхідними для досягнення цих результатів, тому дані цілі визначають показники продуктивності праці, ресурсозбереження;

прибутковість – цілі, які зазвичай носять кількісний характер і визначають бажаний рівень прибутку, рентабельності;

■ ресурси – підприємство на основі матриці стратегічних ресурсів проводить оцінку всіх видів наявних ресурсів як з якісної сторони, так і кількісно та визначає цілі щодо розширення або скорочення ресурсної бази, забезпечення її стабільності;

■ управлінські аспекти – виражаються в кількості та кваліфікаційній структурі менеджерів, організаційній структурі й методах управління, що забезпечать ефективний розвиток підприємства;

■ персонал – цілі по відношенню до персоналу можуть бути пов'язані із збереженням робочих місць, забезпеченням прийнятного рівня оплати праці, поліпшенням умов праці, використанням ефективних способів мотивації персоналу;

Соціальна відповідальність, що розуміється як обов'язок бізнесу сприяти добробуту суспільства. Тому цілі, спрямовані на забезпечення соціальної відповідальності, стосуються заходів з формування сприятливого іміджу підприємства, захисту середовища, підтримки різноманітних соціальних програм державного або місцевого рівня тощо.

Визначення конкретної мети допомагає перейти від загального формулювання місії до окремих планів роботи, за допомогою яких можна досягти успіху. Щоб зробити вагомий внесок в успіх підприємства, цілі повинні бути ефективними. Критеріями ефективності цілей є:

1. Конкретність і вимірність. Визначаючи свої цілі в конкретних вимірних формах, керівництво створює чітку базу відліку для подальших рішень й оцінки ходу роботи.

2. Орієнтованість у часі (коли повинен бути отриманий результат). Планована мета може бути як короткостроковою, так і довгостроковою. Перша спрямована на негайне отримання бажаних

результатів, друга змушує замислитися над тим, що необхідно зробити зараз, щоб укріпити становище підприємства і поліпшити показники роботи в довгостроковій перспективі.

3. Гнучкість та наявність простору для корегування цілей у зв'язку з непередбаченими змінами зовнішнього і внутрішнього середовища.

4. Досяжність. Встановлення цілей, які перевищують можливості підприємства або несумісні із зовнішніми чинниками, може призвести до негативних наслідків. Крім того, якщо мета недосяжна, прагнення працівників до успіху буде блоковано і їх мотивація послабиться.

2.2.2.7. Система стратегічного управління в Україні

«Система − це така самодостатня цілісність, що розвивається і змінюється у просторі та протягом певного періоду часу, володіє емерджентністю й унікальними властивостями, створена впорядкованою сукупністю елементів і зв'язків між ними, взаємодіючих між собою, зовнішнім середовищем і вхідними об'єктами на основі принципу, що їх зібрав для отримання вихідних результатів і досягнення певної мети, яка відображає ідею суб'єкта дослідження».

Стратегічне управління – це перш за все складна система, у якій відбуваються процеси аналізу, розробки, реалізації та контролю стратегій, направлених на досягнення місії та цілей функціонування організації. Крім того, це «високопрофесійна управлінська діяльність зі своєю власною структурною спеціалізацією». Таким чином, процес є одним із динамічних елементів, складовою частиною та основою загальної системи стратегічного управління на підприємстві як циклічної професійної діяльності, що має свою власну, достатньо складну структуру та різні напрямки внутрішньої спеціалізації. Передусім слід виділити такі основні складові системи стратегічного менеджменту, як суб'єкт та об'єкт управління. Об'єкт стратегічного управління – це потенціал підприємства, який включає трудові, матеріальні, фінансові, інформаційні ресурси, залучені в господарську діяльність підприємства і які здатні визначати конкурентоспроможність підприємства в довгостроковому періоді. Суб'єкт управління – вища, іноді середня ланка управління підприємством, спроможна сформувати, розробити й реалізувати стратегію розвитку. Таким чином, об'єктом системи стратегічного управління є не лише внутрішній потенціал організації, а й система взаємозв'язків між організацією та оточенням, які дозволяють їй добиватися своїх цілей, відповідають її внутрішнім можливостям і дозволяють залишатися сприйнятливою до зовнішніх викликів. Впровадження системи стратегічного управління на підприємстві

передбачає організацію та здійснення професійної діяльності із стратегічного аналізу, розвитку, реалізації і контролю стратегії, направленої на досягнення місії та цілей його функціонування. Сам процес організації такої діяльності обов'язково повинен торкатися організаційної структури та культури підприємства. Структура організації, її внутрішні зміни повинні забезпечувати чутливість організації до змін зовнішнього середовища та відповідну адаптацію. На відміну від традиційної оперативної культури, для якої є характерним консервативне ставлення до змін та націленість на зростання ефективності виробництва, стратегічна культура має бути відкритою, гнучкою та винахідливою.

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 та спільні перспективи. Стратегічні рішення і стратегічний вибір. Участь громадськості у стратегічному плануванні

2.2.3.1. Системний аналіз у стратегічному управлінні

Ефективність функціонування системи пов'язується з тим, наскільки точно вона реагує на оточуюче середовище, наскільки стійка до несподіваних змін у оточуючому середовищі, в т.ч. стратегічним, наскільки ефективно використовує потенційні можливості (резерви різного типу).

Системний підхід ґрунтується на теорії систем, яка вперше була застосована в точних науках і в техніці, а наприкінці 50-х років – і в теорії управління.

Системний підхід до управління – це не набір правил чи принципів, якими мають керуватися управлінці, а загальний спосіб мислення і підходу щодо організації і управління. Суть системного підходу полягає у пошуку простого у складному, декомпозицією проблеми на складові частини, аж до виходу на прості запитання типу: «Є – потрібно визначити».

В основі системного розгляду управління і проблем, які виникають. у ході його здійснення, лежить поняття системи.

Система – це певна цілісність, яка складається із взаємозалежних частин (елементів), кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого Автомобілі, комп'ютери, телевізори - все це приклади систем. Отже, система складається з багатьох частин, кожна з яких працює у

взаємодії з іншими, для створення цілого, що має якості, яких немає у її складових частин. Однак складові частини системи взаємозалежні. Якщо хоч одної з них не виявиться, то вся система або не буде працювати, або працюватиме неправильно.

Є два основних типи системи: закриті і відкриті. Закрита система має жорсткі фіксовані межі, а її дії відносно незалежні від середовища, яке оточує систему. Прикладом такої системи може бути годинник, який працює незалежно від зовнішнього середовища доти, поки в ньому заведена пружина або є інше джерело енергії.

Для відкритої системи характерна взаємодія з навколишнім середовищем через проникні «кордони» системи (входи і виходи) Через входи навколишнє середовище впливає на систему, а через виходи система впливає па навколишнє середовище.

Великі складні системи складаються з частий, які можна розглядати, в свою чергу, як системи Ці частини називаються підсистемами. Поняття підсистем має надзвичайно велике значення для управління, оскільки дає змогу створювати всередині системи необхідні структурні підрозділи для потреб управління: відділи, сектори, дільниці та ін.

При цьому підсистеми, у свого чергу, можуть складатися з менших підсистем (частин, елементів) Оскільки вони взаємозалежні, неправильне функціонування навіть найменшої підсистеми може вплинути на систему в цілому.

Виходячи з цього, системний аналіз - це найбільш послідовна реалізація системного підходу до вирішення політичних, соціально-економічних, технічних та інших проблем у різних сферах людської діяльності.

У загальному вигляді системний аналіз можна охарактеризувати як методологію вирішення великих комплексних проблем управління. Він досліджує об’єкти системи з використанням системних принципів і покликаний надавати достовірну картину розвитку і діяльності економічного суб’єкта.

Метою використання системного аналізу щодо конкретної проблеми є підвищення ступеня обґрунтованості рішення, що ухвалюється, розширення безлічі варіантів, серед яких проводиться вибір, з одночасним зазначенням способів відкидання варіантів, що поступаються іншим.

Системний аналіз передбачає використання як жорстких кількісних методів, так і логічних суджень, досвіду та інтуїції. За допомогою системного аналізу можна досліджувати будь-які проблеми, враховуючи не тільки ті фактори, вплив яких може бути

виражено кількісно, а також фактори , що можуть бути оцінені якісно. Таким чином, в основі ухвалення рішень з використанням системного аналізу лежить загальний підхід, який використовують керівники, розглядаючи вплив у кожній конкретній ситуації всіх факторів: технічних, економічних, соціально-психологічних. Але при цьому особа, що приймає рішення, повинна враховувати не тільки свої суб'єктивні думки, а й об'єктивні дані, отримані в результаті дослідження, що дає змогу їй ухвалити найбільш раціональне й обґрунтоване рішення.

2.2.3.2. Роль середовища в стратегічному управлінні

Стратегічний аналіз ґрунтується на вивченні внутрішнього і зовнішнього середовища підприємства, що передбачає виділення двох напрямів:

вивчення загальної ситуації і конкуренції в галузі, де функціонує підприємство;

вивчення ситуація всередині підприємства.

Аналіз середовища підприємства – це процес визначення критично важливих елементів зовнішнього і внутрішнього середовища, які мають вплив на досягнення цілей підприємством. Аналіз середовища виконує ряд важливих функцій в діяльності підприємства:

з погляду стратегічного планування, покращує визначення найбільш важливих факторів, що впливають на економіку підприємства і його майбутнє;

з погляду політики підприємства, допомагає йому створити про себе найбільш сприятливе враження;

з погляду поточної діяльності, забезпечує інформацією, необхідною для кращого виконання виробничих функцій.

Середовище, в якому знаходиться і функціонує підприємство, розподіляється на такі складові :

1. Внутрішнє середовище – це комплекс факторів усередині підприємства, які є результатом управлінських рішень.

2. Зовнішнє середовище – фактори, що знаходяться за межами підприємства. У зовнішньому середовищі виокремлюють макро- і мікросередовище.

Мікросередовище підприємства – це ті суб'єкти, з якими воно постійно і безпосередньо взаємодіє: споживачі, постачальники, конкуренти, партнери, ринок робочої сили. Мікрооточення має вплив на складові внутрішнього середовища підприємства, але, при цьому,

існує і зворотній зв’язок – підприємство може впливати на фактори проміжного середовища.

Макросередовище підприємства – це фактори, які мають непряму дію на внутрішнє 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 підприємство ресурсами, необхідними для підтримки його внутрішнього потенціалу на належному рівні. Підприємство 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 підприємство не зможе отримати потрібні ресурси із зовнішнього середовища тому, що на них претендують багато інших підприємств, що знаходяться в цьому ж середовищі. Це може ослабити потенціал підприємства і призвести до багатьох негативних для нього наслідків. Завдання стратегічного управління полягає в забезпеченні такої взаємодії підприємства з середовищем, яке дозволяло б йому підтримувати свій потенціал на рівні, необхідному для досягнення його 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 підприємства фактори з метою передбачати потенційні загрози і можливості. Аналіз зовнішнього середовища дозволяє підприємству своєчасно спрогнозувати появу загроз і можливостей, розробити ситуаційні плани на випадок виникнення непередбачених обставин, розробити стратегію, яка дозволить підприємству досягти цілей і перетворити потенційні загрози на вигідні можливості. Для дослідження зовнішнього середовища підприємства виділяють шість груп факторів: економіка, політика, ринок, технологія, міжнародне положення і соціальна поведінка.

2.2.3.3. SWOT-аналіз

З 60-х років минулого століття й донині SWOT-ана́ліз широко застосовується у процесі стратегічного планування, що полягає в розділенні чинників і явищ на чотири категорії:

- сильних (Strengths);
- слабких (Weaknesses) сторін проєкту;
- можливостей (Opportunities), що відкриваються при його реалізації;
- та загроз (Threats), пов'язаних з його здійсненням.

Акронім SWOT вперше ввів був в 1963 році в Гарварді на конференції з проблем бізнес-політики професор Кеннет Ендрюс. Спочатку SWOT-аналіз був заснований на зображенні і структуризації знань про поточну ситуацію і тенденції.

У 1965 році чотири професори Гарвардського університету – Edmund P. Learned, C. Roland Christensen, Kenneth R. Andrews, William D. Guth запропонували технологію використання SWOT-моделі для розробки стратегії поведінки фірми. Була запропонована схема LCAG (по початкових буквах прізвищ авторів), яка заснована на послідовності кроків, що приводять до вибору стратегії.

- Strengths (Сили);
- Weaknesses (Слабкості);
- Opportunities (Можливості);
- Threats (Загрози).

Внутрішній стан компанії відображається в основному в S і W, а зовнішня – в O и T.

У ряді підходів структурована інформація в кожному з напрямків – впливи, слабкості, можливості, загрози – оцінюється кількісними величинами, на основі яких за допомогою функцій корисності обчислюється потенціал досліджуваного об'єкта по кожному напрямку (підхід, що розвивається в рамках Conjoint-аналізу).

З появою SWOT-моделі аналітики отримали інструмент для своєї інтелектуальної роботи. Відому, але розрізнену й безсистемну інформацію про стан справ у фірмі й конкуренте оточення SWOT-аналіз дозволив сформулювати аналітикам у вигляді логічно погодженої схеми взаємодії впливів, слабкостей, можливостей і погроз.

Традиційний метод SWOT-аналізу дозволяє провести детальне дослідження зовнішнього й внутрішнього середовища. Результатом раціонального SWOT-аналізу, спрямованого на формування узагальненого інформаційного потенціалу, повинні з'явитися *ефективні рішення*, що стосуються відповідної реакції (впливу) суб'єкта (слабкої, середньої й сильної) відповідно до сигналу (слабкому, середньому або сильному) зовнішнього середовища.

Сильні сторони підприємства покликані забезпечити його прискорене просування до досягнення *стратегічних цілей*, у той час як його «слабості» викликають гальмування. Тут також природно враховувати можливості й загрози зовнішнього середовища, без яких неможливо вірно визначити сценарії розвитку організації.

Чинність – це властивість організаційної системи, що за умови синтезу з можливостями зовнішнього середовища забезпечує прискорене просування системи до досягнення стратегічних цілей. Особливий інтерес при цьому представляє утворення «спіралі розвитку» – траєкторії, що формується внаслідок «накладення» (синтезу) сильних сторін організаційної системи на сприятливі можливості зовнішнього середовища (з урахуванням слабких сторін організаційної системи й погроз зовнішнього середовища).

Слабкість – негативна властивість організації, що визначає її гальмування в процесі руху до досягнення стратегічних цілей. Гальмування стає істотним при злитті (синтезі) основних слабостей організаційної системи з істотними погрозами зовнішнього середовища. При цьому також не можна ігнорувати сильні сторони підприємства й можливості зовнішнього середовища. Так формується варіант песимістичного *сценарію розвитку організації*. Такий сценарій може трансформуватися в «спіраль краху», якщо має місце тенденція («ефект доміно») до ослаблення можливостей і сильних сторін, з одного боку, і посиленню погроз зовнішнього середовища в сполученні з наростанням слабких сторін організації.

Можливості – це тенденції або події в зовнішньому середовищі, при правильній відповідній *реакції* на які організація домагається істотного просування до поставлених стратегічних цілей.

Загрози – це тенденції або події в зовнішньому середовищі, які за відсутності відповідної реакції організації спричиняють значне погіршення стану організації на шляху до виконання своїх планів.

З 1990-х років застосовується нечіткий SWOT-аналіз у процесі стратегічного планування, що полягає в розділенні чинників і явищ на категорії: *сильних* і *слабких сторін проєкту*, *можливостей*, що відкриваються при його реалізації, та *загроз*, пов'язаних з його здійсненням. Традиційні математичні методи, засновані на класичній логіці, є нетерпимі до неточності та необ'єктивності істини, а також до невизначеності в економічних системах. Своєю чергою невизначеність системи призводить до зростання ризиків від прийняття неефективних рішень, результатом чого можуть бути негативні економічні наслідки. *З цією метою виникає потреба у методах, що ґрунтуються на нечіткій логіці.*

2.2.3.4. PESTLE-аналіз

PEST-аналіз (іноді позначають як **STEP**) – це маркетинговий інструмент, призначений для виявлення політичних (**P** – political), економічних (**E** – economic), соціальних (**S** – social) і технологічних (**T** – technological) аспектів зовнішнього середовища, які впливають на бізнес компанії.

Політика вивчається, тому що вона регулює владу, яка в свою чергу визначає середовище компанії і отримання ключових ресурсів для її діяльності. Основна причина вивчення економіки – це створення картини розподілу ресурсів на рівні держави, яка є найважливішою умовою діяльності підприємства. Не менш важливі споживчі переваги визначаються за допомогою соціального компонента PEST-аналізу. Останнім чинником є технологічний компонент. Метою його дослідження прийнято вважати виявлення тенденцій у технологічному розвитку, які часто є причинами змін і втрат ринку, а також появи нових продуктів.

Аналіз виконується за схемою «чинник – підприємство». Результати аналізу оформляються у вигляді матриці, підметом якої є фактори макросередовища, присудком – сила їх впливу, що оцінюється в балах, рангах та інших одиницях вимірювання. Результати PEST-аналізу дозволяють оцінити зовнішню економічну ситуацію, що складається у сфері виробництва та комерційної діяльності.

2.2.3.5. Матриця стратегічного вибору (TOWS-аналіз)

Термін (акронім) **TOWS** створено першими літерами англійських слів: (Threats) загрози, (Opportunities) можливості, (Weaknesses) слабкі сторони (Strengths) сильні. Філософія методу: використовуй сильні сторони для розвитку можливостей та нівелювання загроз, мінімалізуй 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.

• пріоритезувати стратегії, однак не надає інструмент вибору «найбільш підходящої».

Недолік методу: результати залежать від якості проведеного SWOT.

Матриця TOWS аналізу – це інструмент, що допомагає 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»[1].

Етапи реалізації TOWS аналізу та розробки можливих стратегій розвитку.

1. Розробка матриці SWOT аналізу.
2. Пошук зв'язків між категоріями в різних секторах SWOT аналізу.
3. Побудова TOWS матриці.
4. Розробка стратегії на основі TOWS матриці.

Приорітетизація стратегій

1. Розробка матриці SWOT аналізу.

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?

2.2.3.6. Бачення розвитку як конкурентна позиція та спільні перспективи

Основне питання щодо стратегії підприємства, яке повинне задавати собі керівник, звучить так: «Як ми бачимо своє підприємство, що ми збираємося робити і чого хочемо досягти в майбутньому?» Відповіді на це питання і складають стратегічне бачення.

Бачення, як правило, є уявним напрямом від відомого до невідомого, створення майбутнього шляхом монтажу відомих фактів, надій, мріянь, небезпек і можливостей.

Бачення описує широкі, активні стратегічні наміри. Це образ, який підприємство повинне поставити вище за свої цілі до того, як приступити до їх досягнення. Воно описує бажаний майбутній результат, не указуючи конкретно, як він буде досягнутий.

Таким чином, процес розробки і реалізації стратегії в першу чергу починається з формування стратегічного бачення майбутнього підприємства, тобто визначення довгострокової перспективи розвитку, формулювання майбутнього образу підприємства і його цілей.

На основі даних діагностики початкового стану розвитку території (профілю громади) та узагальнення уявлень основних суб'єктів територіального розвитку щодо моделі бажаного майбутнього формується **Стратегічне бачення**, яке є новим елементом довгострокового планування розвитку. Стратегічне бачення окреслює різносторонній оптимістичний погляд на розвиток території в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде визначено місцевою стратегією. Надзвичайно важливо забезпечити широке залучення місцевої громадськості до процесу обговорення Стратегічного бачення.

Дієвими формами організації громадської участі є:

- «гарячий» телефон, громадські приймальні;
- опитування, фокус-групи;
- громадські слухання;
- робочі і тематичні групи з підготовки рекомендацій;
- інтерактивні теле- і радіодебати;
- місцевий референдум;
- голосування через ЗМІ.

Реалізація кожної з цих форм передбачає організацію діалогу різних груп громадян, влади, представників бізнесу, ЗМІ, громадських організацій, молодіжних об'єднань і окремих громадян. Стратегічне бачення має бути реалістичним, специфічним, достатньо амбітним та бажаним для територіальної громади. Воно затверджується депутатами місцевої ради.

2.2.3.7. Стратегічні рішення та стратегічний вибір

Стратегічні рішення є різновидом управлінських рішень і пов'язані з рішеннями, що мають значення для підприємства у цілому: його позиції по відношенню до конкурентів, споживачів, товарів, ринків, макросередовища тощо. Саме вони окреслюють реальні задачі підприємства, допомагають визначити межі, всередині яких розгортається його діяльність, визначають види і обсяги необхідних ресурсів та принципові моделі діяльності.

Стратегічні рішення – це результат вибору суб'єктом управління варіанту дій, спрямованих на вирішення визначених стратегічних завдань підприємства в існуючій чи спрогнозованій 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.

Процес прийняття рішень може мати інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер. Це визначає особливості існуючих **підходів до прийняття стратегічних рішень**.

При прийнятті *інтуїтивного рішення* люди ґрунтуються на власному відчутті того, що їхній вибір правильний. Незважаючи на те, що інтуїція загострюється разом із придбанням досвіду, менеджер, що орієнтується тільки на неї, стає заручником випадковості, і з погляду статистики шанси його на правильний вибір не дуже високі.

В основі рішень, *заснованих на судженні,* лежать знання і усвідомлений досвід минулого. Використовуючи їх і спираючись на здоровий глузд, обирається той варіант, що приніс найбільший успіх в аналогічній ситуації в минулому. Його слабкість полягає в тому, що судження неможливе співвіднести с ситуацією, що колись не мала місця, тому досвіду її рішення просто немає.

Раціональні рішення не залежать від минулого досвіду. Раціональне рішення обґрунтовується за допомогою об'єктивного аналітичного процесу, засновуються на розрахунках та результатах всебічного стратегічного аналізу.

В залежності від участі працівників у процесі прийняття рішень існує два основні підходи до прийняття рішень: індивідуальний і груповий.

В рамках *індивідуального підходу* найбільшу значущість набуває централізація прийняття рішень. Більша частина рішень приймається вищою ланкою управління, одним менеджером або невеликою групою менеджерів.

При *груповому підході* до прийняття рішень менеджер будь-якого рівня управління залучає своїх підлеглих до прийняття рішення, делегуючи ряд повноважень. Цей підхід не дозволяє менеджерам втрачати час на вирішення щоденних дрібних проблем. Головна перевага цього підходу полягає в тому, відповідальність і влада передаються працівникам більш низьких рівнів управління, тим самим збільшуючи ефективність управлінських рішень, оскільки безпосередньо торкається їх інтересів.

Після проведення стратегічного аналізу необхідно зробити **вибір стратегічних характеристик** і зафіксувати їх. Для полегшення процедури вибору найкраще відповісти на наступні ключові питання:

Бачення стратегічної перспективи: чим організація прагне «стати»?

2.2.3.8. Участь громадськості в стратегічному плануванні

Залучення громадян до участі в стратегічному плануванні місцевого розвитку узгоджувався з відповідними обласними документами, а також іншими довгостроковими, середньостроковими та короткостроковими прогнозними та програмними документами і все це здійснювалось з дотриманням відповідних принципів, а саме: об'єктивності – використання (за можливістю) даних органів державної статистики та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади яких реально досягти та які можливо оцінити; безперервності – залучення громадян, співпраця влади і громади має проводитися – відкритості – інформація має бути донесена до представників різних соціальних груп громадськості, місцевих лідерів, до всіх зацікавлених в отриманні інформації учасників процесу розробки концепції стратегічного планування спрямовану на залучення внутрішніх резервів розвитку громади. Кожен етап роботи із залученням громадян має відбуватися на умовах дотримання відкритих, зрозумілих та єдиних для усіх правил поведінки та умов прийняття рішень; обґрунтованості та доцільності – документ повинен розроблятися на основі чітко визначених цілей розвитку та економічно обґрунтованих завдань та проєктів, що сприяють її досягненню із використання світового досвіду у сфері програмування економічного і соціального розвитку; відкритості та прозорості – громадськості та підприємцям забезпечується безпосередній доступ до засідань робочої групи, вони долучаються до розробки цілей та завдань тощо

2.2.4. Реалізація стратегій розвитку. Програми та проєкти 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 і територій

2.2.4.1. Реалізація стратегій розвитку. Програми та проєкти як інструментарій реалізації стратегії розвитку громад і територій.

Законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», цього Закону та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.;

Розроблення планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації на виконання регіональних стратегій розвитку у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку розробляються строком на три роки та наступні чотири роки періоду дії регіональних стратегій розвитку.

Плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

План заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку передбачає заходи, обсяги і джерела фінансування з визначенням індикаторів результативності їх виконання та є основою для розроблення інвестиційних програм (проєктів), спрямованих на розвиток регіонів.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» програмою регіонального розвитку є комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у

встановленому законодавством порядку та реалізується через проєкти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою.

В свою чергу, проєктом регіонального розвитку є комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проєкту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проєкту протягом установлених термінів.

2.2.4.2. Порядок розроблення, затвердження та виконання регіональних цільових програм, прогнозних документів

Постановою від 31 січня 2007 р. № 106 Кабінет Міністрів України затвердив Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. Цей Порядок визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм. Програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Ініціаторами розроблення програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук,Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких підстав:

наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);

необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;

наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Ініціатор розроблення програми готує проєкт концепції програми, який містить такі розділи:

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом;

Мета програми;

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів;

Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми;

Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності;

Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми. Проєкт концепції програми опубліковується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сайті.

Ініціатор проводить громадське обговорення проєкту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проєкту.

Ініціатор погоджує в установленому порядку проєкт концепції програми з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Міндовкіллям (з екологічних питань та питань, що стосуються видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» (2059-19), Держенергоефективності (з питань енергозбереження), Держінвестпроєктом та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

Погоджений проєкт концепції разом з узагальненим висновком Мінекономіки, інформацією про результати громадського обговорення подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України.

У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проєкту програми, визначає одного

або кількох державних замовників, строк розроблення проєкту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України.

За наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор.

Державними замовниками програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Державний замовник призначає керівника програми, яким можуть бути керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Проєкт програми розробляється державним замовником (або визначеним ним розробником) на основі схваленої концепції.

Розроблення проєкту програми з наукових та науково-технічних питань здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність».

Державний замовник програми організовує проведення державної експертизи (наукової, науково-технічної, інвестиційної, санітарно-епідеміологічної, експертизи землевпорядної документації тощо) проєкту програми на його відповідність критеріям, визначеним законодавчими актами, що регламентують проведення такої експертизи, та подає відповідні документи.

Відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів несе керівник програми.

Виконавцями заходів програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форми власності.

Відбір виконавців заходів програми здійснюється відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Мінекономіки веде облік затверджених державних цільових програм та подає відповідну інформацію Мінфіну і державним замовникам. Порядок обліку програм затверджується Мінекономіки за погодженням з Мінфіном.

Державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми, цільового використання коштів і готує щорічні та в разі потреби проміжні звіти про хід виконання програми.

2.2.4.3. Організаційно-правові основи просторового планування розвитку громад і територій

Місцевий розвиток характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які необхідно враховувати в процесі здійснення територіального планування. Саме тому на території розробляється не один, а низка планувальних документів, кожен з яких має свій об'єкт, принципи, призначення, однак разом вони формують цілісну систему планування місцевого розвитку. Обов'язковими для розробки, базовими видами планувальних документів на місцевому рівні є:

1. Стратегії місцевого розвитку.
2. Просторові програми (Генеральні плани населених пунктів).
3. Щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку території.

Стратегії та щорічні програми місцевого розвитку спрямовані на формування сприятливого середовища для розвитку підприємницького сектору, залучення інвестицій, забезпечення соціальних потреб населення, підвищення рівня його життя. Просторові програми (Генеральні плани) стосуються розвитку території як об'єкта реалізації містобудівної політики місцевої влади. Усі види документів тісно пов'язані між собою, сприяють вирішенню питань підвищення ефективності функціонування території, але водночас різняться між собою. Розробка довгострокового стратегічного документа необхідна для визначення діючих тенденцій і закономірностей місцевого розвитку, формування на цій основі сценаріїв перспективного соціально-економічного та екологічного розвитку, визначення етапів і термінів досягнення місцевих пріоритетів. Для забезпечення реалізації окремих пріоритетних напрямів стратегії розробляються та виконуються місцеві цільові програми розвитку окремих сфер економічної діяльності, які мають перетворитися на дієвий інструмент реалізації довгострокової місцевої політики. Просторове планування території, на відміну від стратегічного, має вужчий, конкретний, законодавчо закріплений зміст і визначається як процес регулювання використання територій. Територія є надзвичайно важливим та обмеженим ресурсом, її ефективне використання значною мірою впливає на суспільний розвиток. У цьому контексті обов'язковим структурним елементом, фізичною основою реалізації стратегії місцевого розвитку мають стати генеральний план та відповідна містобудівна документація, з чого випливає необхідність тісної ув'язки

останніх з положеннями стратегічного плану. У статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який прийнято 17 лютого 2011 року, прямо вказується, що програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня. До основних нормативно-правових документів, що регулюють просторове планування розвитку територій, належать:

Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. 2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. 3. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. Просторове планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Різним об'єктам планування відповідають певні типи містобудівної документації (див. табл. 1). Таким чином, просторовому плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень).

2.2.5. Проєктне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проєктами, якістю). Особливості проєктування в публічному управлінні. Особливості інноваційного проєкту. Використання проєктних технологій в системі публічного управління та адміністрування. Методи командної роботи

2.2.5.1. Проєктне управління (управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проєктами, якістю)

Проєкт – це сукупність цілеспрямованих, послідовно орієнтованих у часі, одноразових, комплексних і нерегулярно повторюваних дій (заходів або робіт), орієнтованих на досягнення кінцевого результату в умовах обмеженості ресурсів і заданості термінів їх початку і завершення.

Формулювання понять, особливо мультискладних (яким є зокрема поняття проєкту), як правило, не претендують на єдиність і повноту охоплення всіх ознак поняття, що вводиться в стратегічне управління. Тому наведемо ще декілька відомих визначень поняття «проєкт».

1. Тлумачний словник Вебстера: «Проєкт (від лат. projectus – кинутий вперед; англ. – project) – це будь-що, що замислюється чи планується, велике підприємство».

2. Звід знань з управління проєктами, Project Management Institute, США: «Проєкт – певне підприємство із встановленими цілями, досягнення яких визначає завершення проєкту».

Таким чином, під проєктом слід розуміти документ, у якому за допомогою специфічних методів та інструментів описана, обґрунтована та деталізована певна діяльність (сукупність процесів) щодо досягнення заздалегідь визначеного і бажаного результату з чітко зазначеними ресурсами в конкретні строки.

Мета проєкту – доказовий результат і задані умови реалізації загального завдання проєкту. З точки зору теорії систем управління проєкт як об'єкт управління повинен бути контрольованим і керованим, тобто виділяються певні характеристики, за якими можна постійно контролювати хід виконання проєкту (контрольованість):

✓ Спрямованість на досягнення мети. Проєкти спрямовуються на досягнення певних результатів – іншими словами, на досягнення мети.

✓ Проєкти мають численні ієрархічні цілі. Основною метою, наприклад, проєкту, пов'язаного з програмним забезпеченням для комп'ютера, може бути розробка складної системи управління базами даних.

✓ Координоване виконання пов'язаних між собою дій. Сама сутність проєктів визначає складність їхнього втілення в життя. Якщо порушується синхронізація виконання різних завдань, увесь проєкт може опинитися під загрозою невиконання.

✓ Часові рамки проєкту. Проєкти виконуються протягом певного проміжку часу (хоча інколи керівникам проєктів, що обстоюють виконання початкових графіків, здається, що проєкт не буде завершено ніколи) і мають більш-менш чітко окреслені початок і закінчення. Проєкт вважається завершеним, коли досягнуті його основні цілі.

✓ Наявність бюджету. Проєктна діяльність, спрямована на отримання певного результату у заданий проміжок часу, не може відбутися без використання певних ресурсів (матеріальних, людських, фінансових). Тому невід'ємною рисою проєкту є наявність бюджету, який виділяється на забезпечення ресурсних потреб фінансування

проєкту, що відповідають його масштабам, змісту і термінам виконання.

✓ Унікальність. Проєкти – це, певною мірою, неповторні та одноразові заходи.

На рівні управління проєктом виконується детальне планування комплексу робіт, оперативне управління ресурсами і контроль проєкту за часом і вартості.

Ризик – це можливість чи загроза відхилення результатів конкретних дій від очікуваних.

Ризик органічно пов'язаний з прийняттям рішень. Рішення приймаються в умовах визначеності (результат рішення відомий), ризику (існує певна ймовірність того, що подія відбудеться і може бути проведена деяка оцінка), невизначеності (ймовірність і наслідки події передбачити неможливо.

Процеси прийняття рішень щодо управління проєктами відбувається в умовах невизначеності, тобто під впливом факторів: неповним знанням ситуації, наявність випадковості, наявності форс-мажорних обставин. Таким чином, реалізація проєкту відбувається в умовах невизначеності і ризиків. Ці дві категорії взаємопов'язані.

Невизначеність – це неповнота чи неточність інформації щодо умов реалізації проєкту, в тому числі пов'язаних із ними витратах і результатах.

Джерелами невизначеності слугують: стохастичний характер процесів, які відбуваються в господарській діяльності і суспільстві; брак інформації, необхідної для обґрунтування і прийняття проєктних рішень; вплив суб'єктивних чинників на вироблення рішень (рівень кваліфікації виконавців, їх психологічний стан, свідоме приховання інформації тощо). За ступенем ймовірності настання події розрізняють повну невизначеність, часткову невизначеність і повну визначеність.

Проєктні ризики – сукупність ризиків, що загрожують реалізації інвестиційного проєкту чи можуть знизити його ефективність (комерційну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну тощо); сукупність обставин за яких ймовірність завершення поставлених цілей проєкту зменшується або виключається; сукупність ризиків, які зумовлюють загрозу економічній ефективності проєкту, що виражається в негативному впливі різних чинників на грошові потоки.

Ризик має три основні атрибути:

1) випадок, що містить ризик;

2) ймовірність;

3) наслідок (дія ризику).

2.2.5.2. Особливості проєктування в публічному управлінні

Головними елементами проєкту є: задум (ідея, проблема, завдання) з конкретно визначеними цілями; кількісно визначені та обмежені в часі засоби і ресурси (фінансові, матеріальні, трудові) та унікальний продукт проєкту (результат, здобутий у процесі реалізації проєкту, який задовольняє потреби та інтереси учасників і стейкхолдерів проєкту) з можливістю його оцінювання.

Управління проєктом – це діяльність, яка спрямована на реалізацію проєкту з максимально можливою ефективністю при заданих обмеженнях щодо часу, коштів (ресурсів) та якості кінцевих результатів.

У галузі публічного управління проєктний менеджмент найчастіше розглядається як сучасна технологія управління соціальним розвитком на основі управління проєктами і зазвичай набуває форм соціального проєкту як плану, програми чи задуму, що виконується для створення чогось унікального (якісно нової соціальної системи, управлінських послуг, сприяння розвитку людських ресурсів та окремих галузей сучасного виробництва) на основі партнерських відносин між владою та громадянами.

Специфічність проєктного менеджменту, яку окреслює факт тимчасових заходів, спрямованих на досягнення певної мети, потребує високого рівня компетентності як від керівництва проєкту, так і від місцевих рад, які, долучаючись до нього, навчаються більш системно і раціонально підходити до вирішення проблем громади. У такий спосіб створюється сприятливе середовище для соціально-економічного, культурного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації та соціальної активності мешканців певного населеного пункту, що відкриває нові можливості для розвитку територіальних громад. Проєктний менеджмент у галузі публічного управління містить як методологічний (сукупність знань, навичок, методів, засобів та технологій проєктного менеджменту, необхідних для реалізації проєкту), так і організаційний (команду проєкту, що здійснює процес управління реалізацією проєкту) складники.

Оскільки розробка і реалізація проєкту відбувається в умовах динамічного зовнішнього середовища, це потребує постійного зворотного зв’язку зі стейкхолдерами проєкту. На відміну від приватного сектору управління проєктами в публічній сфері має свої особливості, а саме: реалізація проєктів у публічній сфері спрямована на реалізацію стратегії розвитку і задоволення потреб територіальної громади та здійснюється під егідою органу публічного управління; під

час реалізації проєкту в публічній сфері існує велика кількість учасників, що задіяні і підзвітні територіальній громаді як бенефіціару; під час формування та реалізації проєктів у публічній сфері важлива участь громадськості та налагодження зворотного зв'язку з територіальною громадою; фінансування проєктів у публічній сфері відбувається повністю або частково за рахунок бюджетних коштів, що підвищує відповідальність місцевої влади за раціональність використання обмежених фінансових ресурсів територіальної громади; проєкти публічної сфери складніше підлягають оцінюванню, адже результатом їх здійснення може бути лише соціальний ефект, а не фінансовий.

2.2.5.3. Особливості інноваційного проєкту

На сьогодні використання проєктного підходу в практиці публічних інституцій є лише декларативним. Проєкти, 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 проєктів, управління ними, а також управління «портфелем» проєктів, розробленим для реалізації стратегічних пріоритетів, є достатньо проблемним і не відпрацьованим у сфері публічного управління. Отже, з огляду на особливості управління проєктами в публічній сфері серед основних проблем на шляху до провадження проєктного 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 проєктної діяльності; **по-друге**, брак досвідчених фахівців, які мають знання з методології проєктного підходу і вміють підготувати проєкт для отримання гранду міжнародного фонду, а також недостатнє залучення громадськості, підприємців та інших зацікавлених сторін під час розробки та реалізації проєктів у публічній сфері; **по-третє**, невирішеність ключового методологічного питання щодо оцінювання суспільної корисності проєктів з реалізації стратегії, що дозволяло б обґрунтовано обирати найбільш цінні проєкти до портфеля, визначати в інтегрованому вигляді очікуваний результат реалізації стратегії.

2.2.5.4. Використання проєктних технологій в системі публічного управління та адміністрування

Методологія проєктного управління сьогодні вважається одним із найбільш прогресивних напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. Проєктний менеджмент у загальному вигляді вимагає уваги до таких питань, як менеджмент вимог, проєктна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей, і розглядає всі необхідні роботи в контексті фаз проєкту (стратегічна, планування, реалізація та закриття).

Визнаним методологічним інструментом підвищення ефективності управлінської діяльності є проєктний підхід. Саме проєктний підхід у реалізації стратегічних пріоритетів територіальної громади сприяє підвищенню ефективності діяльності органів публічного управління. Розуміння сутності проєктного менеджменту, практики його застосування та значення для органів публічної сфери дасть можливість підвищити ефективність їх діяльності. Використання технології управління проєктами дозволить вирішити такі проблемні аспекти, як: невизначені терміни реалізації проєкту, перегляд кошторисів реалізації проєкту, технічних завдань тощо. Отже, проєктний менеджмент у системі органів публічного управління має забезпечити чіткий процес реалізації планів виконання проєкту з метою досягнення стратегічних цілей громади у визначені строки та з урахуванням обмеженості ресурсів, у тому числі фінансових. Подальші наукові розвідки можуть бути присвячені як деталізації інструментів проєктного підходу у публічній сфері, так і дослідженню специфіки його використання.

Сьогодні важливим питанням щодо застосування механізму проєктного менеджменту у сфері публічного управління є вивчення досвіду його впровадження в бізнесі та перенесення цієї практики у сферу публічного управління.

У бізнесі існують глобальні тенденції, що дозволяють говорити про застосовування проєктного підходу, тобто зростанні частки і значення діяльності, пов’язаної зі здійсненням проєктів. Найважливішими серед них є такі: перехід від регулювання і концентрації до координації і розподілу; скорочення життєвого циклу виробів і послуг, особливо термінів розроблення і запуску; персоналізація попиту та пропозиції, продуктів і послуг; портфельний підхід до управління проєктами забезпечує суттєві вигоди.

В Україні вже розпочато впровадження технологій проєктного менеджменту. Підтвердженням цьому є державні документи: національні проєкти, дорожні карти, інноваційні програми тощо (наприклад, національна екологічна політика (стратегія) до 2020 року для реалізації заходів передбачає плани дій, розрахований на 5 років, стратегія сталого розвитку «Україна-2020»; для реалізації заходів передбачено дорожні карти).

Побудова нової моделі публічного управління, яка ґрунтується на засадах проєктного менеджменту, дасть змогу:

ефективно вирішувати проблему контролю (як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і витрат;

вирішити проблему координації між багатьма структурами та органами, які задіяні в реалізації програм у сфері публічного управління;

здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно ускладненим;

сформувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища;

полегшити оцінку та підвищити контроль за виконанням завдань підлеглими через чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків;

«Новий публічний менеджмент» передбачає перехід від системи, у якій люди, відповідальні за виконання правил, до системи, у якій вони відповідальні за досягнення результатів, у якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами»;

здійснювати інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проєкту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки.

2.2.5.5. Методи командної роботи

Перший метод – **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.

Другий метод – **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.

Перед застосуванням одного із методів необхідно чітко визначити мети і завдання проблеми, які структурні одиниці будуть задіяні у роботі команди, та ролі учасників.

Робота в команді має як свої переваги, так і недоліки.

Основні переваги роботи в команді:

- ✓ підвищення якості управлінських рішень;
- ✓ скорочення часу на пошук оптимальних варіантів рішень;
- ✓ реалізація багатоаспектного підходу до розв'язання складних ситуацій;
- ✓ спрощення втілення прийнятих рішень;
- ✓ зосередження розумового процесу на досягненні мети;
- ✓ орієнтація на зміст і результати роботи;
- ✓ виявлення найбільш талановитих виконавців, спроможних генерувати ідеї;
- ✓ гнучкість розподілу завдань.

Команда менеджера – одне з основних понять в управлінні проєктами. Воно визначає групу фахівців, які безпосередньо працюють над впровадженням проєкту під керівництвом менеджера проєкту і є основним елементом його структури, тому що саме КМП забезпечує реалізацію ідеї, яка покладена в основу проєкту.

Добре обґрунтованої бізнес-ідеї для загального успіху проєкту необхідно дібрати кваліфіковану команду виконавців і створити їм необхідні умови (стимули). Процеси щодо створення команди слабко структуровані й не визначені. Тобто створення ефективної команди менеджера проєкту багато в чому залежить від кваліфікації керівника проєкту, а його конкретним діям у цьому напрямку більше підходить назва «мистецтво».

2.2.6. Моніторинг й оцінювання в стратегічному управлінні. Оперативне управління. Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону. Управління процесом реалізації стратегії розвитку громад і територій. Моніторинг й оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону

2.2.6.1. Моніторинг й оцінювання в стратегічному управлінні

Моніторинг є невід'ємним компонентом стратегічного планування. Моніторинг – це процес, який включає регулярний збір і фіксацію даних для відстеження ключових показників реалізації стратегії розвитку публічної сфери, регіональної стратегії, програми або проєкту протягом їхньої реалізації. Мета моніторингу – отримання інформації для коригування, забезпечення ефективного використання ресурсів, досягнення запланованих завдань, мінімізація негативних наслідків, визначення можливостей розвитку та / або повторення проєкту чи програми. Моніторинг базується на комплексності, системності та регулярності використання одних і тих же принципів і одних і тих же показників. Це дає можливість здійснювати поточний контроль динаміки змін у ставленні до проблеми протягом часу реалізації стратегії і своєчасно коригувати напрями діяльності, використовуючи відповідні методи і засоби.

Індикатори використовуються для моніторингу прогресу, дозволяючи виміряти зміну стану в різних точках в часі під час впровадження стратегічного плану. Індикатор (показник) – кількісний або якісний фактор (змінна), який забезпечує простий і надійний спосіб вимірювання прогресу (досягнень) проєкту, програми чи стратегічного плану. Він відображає зміни, пов'язані з проєктом, програмою чи стратегічним планом та допомагає оцінити результативність діяльності виконавця (виконавців) проєкту, програми чи стратегічного плану.

Концептуально у науковій літературі виділяють декілька основних підходів до визначення поняття «моніторинг». У зв'язку з цим Ю. А. Ізраель зазначає, що моніторинг є однією з функцій управління і його визначають як спостереження, оцінку і прогнозування стану зовнішнього та внутрішнього середовища. У дослідженнях А.Р. Шишкіна моніторинг розглядається як сукупність прийомів з відстеження, аналізу, оцінки і прогнозування соціально-економічних процесів, а також збору, обробки інформації і підготовки рекомендацій щодо управління розвитком.

Процес оцінювання ефективності й результативності стратегічного управління в державному управлінні передбачає супровід усього процесу цілепокладання в стратегічному управлінні: формулювання, встановлення термінів реалізації, вироблення етапів реалізації, розробку чітких критеріїв ресурсного забезпечення під час реалізації стратегічної мети. Природно, таке широке використання оцінювання пов'язано з оцінкою певного набору альтернативних стратегій і вибір серед них оптимального варіанта для запровадження у тій чи іншій ситуації при запровадженні стратегічного управління.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що уміння застосовувати у стратегічному управлінні оцінювання дає змогу звужувати пошук придатних варіантів формування та реалізації державної політики, знижує рівень розпорошення уваги управлінців у системі управління. Проте, як і будь-який аналітичний інструмент, оцінювання застосовується за наявності певних обмежень щодо рівня проникнення в процес і технологію запровадження стратегічного управління. Оскільки стратегічне управління, як і будь-який інший тип управління, не універсальне в застосуванні до будь-яких ситуацій та вирішенні будь-яких завдань, шаблонне запровадження його інструментів у державному управлінні не може гарантувати максимальної результативності та ефективності, на які часто сподівається суб'єкт запровадження стратегічного управління. Тобто оцінка і моніторинг як окремі елементи стратегічного управління не здатні самостійно забезпечити структурування системи державного управління без урахування особливостей об'єкта, до якого застосовується стратегічне управління. Оцінювання виступає одним із активних інструментів індикативного визначення рівня організаційного розвитку суб'єкта управління під час реалізації стратегічного управління. Це означає, що дієве оцінювання ефективності та результативності стратегічного управління передусім базується на оцінці рівня сталості функціонування й розвитку організаційних структур шляхом моніторингу самоорганізаційної здатності стратегічного управління в існуючих суспільних умовах. Воно досягає свого призначення за рахунок встановлення часових меж для перехідного періоду запровадження стратегічного управління, коли незалежно від теоретичних втрат в ефективності та результативності стратегічного управління зберігається паралельне функціонування різних службових обов'язків. Тобто передусім оцінювання встановлює засоби поступового переймання системою державного управління нових правил стратегічного управління.

2.2.6.2. Оперативне управління

У залежності від масштабу та тривалості, горизонту реалізації управління поділяється на стратегічне (довгострокове), а також тактичне та оперативне (короткострокове). Через те, що два останні види управління за часом здійснення відносяться до короткострокового, у працях окремих авторів виділяють лише два види управління. Термін «тактичне управління» ототожнюють з терміном «оперативне управління»; але такий підхід не є абсолютно точним. У часових межах, тактичне управління обмежується терміном від одного до п'яти років, а оперативне управління може характеризуватися періодом від декількох годин. Стратегічне управління в широкому значенні визначає довготермінову (10–15 років) орієнтацію у питаннях розвитку суспільства у цілому або за окремими напрямами, сферами, об'єктами, територіями, визначає мету, завдання, стратегію розвитку суспільства і задає напрями діяльності кожній ланці управління. Основою стратегічного управління є стратегічні плани, концепції розвитку та інші документи, що відображають постановку і методи досягнення довгострокових цілей. Розрізняють наступні різновиди стратегії – галузеві: розвиток наукомістких галузей, використання ресурсозберігаючих технологій; функціональні: призупинення росту інфляції, залучення інвестицій; загальнополітичні: стабілізації, перебудови, соціально орієнтована політика тощо.

Тактичне управління – конкретні дії щодо реалізації намічених цілей, тобто короткострокове управління, за якого на базі наявної інформації відбувається постійне порівняння показників стратегічного плану з досягнутими за певний період результатами. У результаті, іноді здійснюється коригування окремих показників стратегічного плану, переглядаються цілі управління. Це відбувається за умови, якщо виявляється вплив або безпосередня дія раніше не врахованих факторів. Оперативне управління, у свою чергу, покликане вирішувати поточні або такі, що виникають у результаті небажаних відхилень, виробничі проблеми. При цьому ставляться конкретні, кількісно вимірювані орієнтири і використовується ситуаційний підхід, за якого обирається прийнятний варіант дій, виходячи зі сформованих умов.

2.2.6.3. Стратегічна екологічна оцінка стратегії розвитку регіону

Стратегічна екологічна оцінка покликана стати інструментом в прийнятті стратегічних рішень. Ця процедура передбачає визначення, опис та оцінку наслідків реалізації документів державного планування стосовно довкілля.

Логічно, що це відображається на стані здоров'я населення. На основі стратегічної екологічної оцінки вдається знайти альтернативи, розробити заходи з уникнення або мінімізації вірогідних згубних наслідків.

Якщо говорити простіше, то стратегічна екологічна оцінка – це систематична процедура оцінки наслідків політик і планів з метою недопущення критичного впливу на екологію.

Метою здійснення стратегічної екологічної оцінки є всебічний аналіз вірогідного впливу певних видів планової діяльності на екологію. Оцінка – новий інструмент екополітики і його принцип простий.

Суть в тому, що запобігти негативним наслідкам ще на стадії планування діяльності легше, ніж визначити їх та справлятися уже в момент впровадження стратегічних ініціатив. Стратегічна екологічна оцінка може здійснюватися на різних рівнях: місцевому, регіональному, національному, міждержавному.

Все залежить від масштабності планів. Стратегічна екологічна оцінка має на меті сприяти сталому розвитку, але із забезпеченням відсутності чи максимальним пом'якшенням впливу на довкілля. В цьому аспекті обов'язково враховується гарантування безпечної життєдіяльності людей, охорона їх здоров'я.

Завдяки стратегічній оцінці вдається:

- виявити можливі згубні наслідки від втілення документа державного планування;
- попередження настання наслідків, що несуть шкоду довкіллю і тим самим економія великих витрат з бюджету;
- знайти оптимальні варіанти втілення документів з дотримання норм сталого розвитку.

Стратегічна екологічна оцінка проводитися на основі принципів законності, об'єктивності, гласності. Результати виносяться на розсуд громадськості. За рахунок цього забезпечується врахування інтересів всіх сторін. Проводиться стратегічна екологічна оцінка згідно з Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.10.2018 р.

Суб'єктами та замовниками стратегічної екологічної оцінки виступають:

- замовник;
- Міністерство природи, МОЗ та їх консультативні органи;
- державні, місцеві органи влади;
- населення.

Виконання стратегічної екологічної оцінки поділяється на такі кроки:

1. Окреслення обсягу СЕО. Замовник на офсайті публікує заяву «Про визначення обсягу досліджень». Це необхідно для окреслення об'ємів, методології, детальності даних, це повинно відображатися в звіті.

2. Формування звіту про СЕО. До цього процесу залучаються кваліфіковані інженери-екологи, спеціалісти з захисту здоров'я оточуючих. Звіт має чітко визначену структуру та обсяги інформації, котрі в ньому повинні відображатися.

3. Обговорення з громадськістю та консультування. Для цього забезпечується висвітлення інформації про прийняті рішення, реєстрація, розгляд та всі пропозиції мають бути взяті до уваги. У випадку виникнення питань, щодо яких не вдалось дійти згоди, вони вирішуються на рівні погоджувальної комісії. Фінальний крок цього етапу: розголошення результатів розгляду всіх внесених пропозицій.

4. Врахування звіту оцінки, результатів обговорень, консультацій.

5. Інформування про прийняття ДДП. Протягом 5 днів з дня затвердження такого документу замовник публікує його на своєму офіційному ресурсі.

6. Моніторинг наслідків використання ДДП для довкілля та здоров'я громадян.

2.2.6.4. Управління процесом реалізації стратегії розвитку громад і територій

Стратегічне управління здійснюється як на центральному, так і на місцевому рівні публічного управління. У сучасних умовах проведення системних реформ в Україні особливої актуальності набуває застосування стратегічного управління на місцевому рівні. Цілком підтримуємо твердження В. Тертички, який підкреслює, що стратегічне управління поступово набуває ознак невід'ємного елемента управління на місцевому рівні або муніципального менеджменту в сучасному конкурентному середовищі. Створення об'єднаних територіальних громад – лише перший крок на складному шляху

розвитку повноцінного місцевого самоврядування. Конкурентне середовище, в якому функціонують новостворені об'єднані територіальні громади, постійно змінюється, зростає ступінь його невизначеності, з'являються невраховані фактори ризику. Перед об'єднаними територіальними громадами постає потреба своєчасно реагувати на нові виклики й тренди глобального розвитку. Водночас надзвичайно важливо із самого початку обрати той шлях, який забезпечить успішний розвиток територіальної громади.

Одним із пріоритетних завдань після об'єднання територіальної громади є розробка стратегії її розвитку. Стратегія – довготерміновий план розвитку, який розробляється, як правило, на 7–10 років. Це бачення, місія, пріоритети громади, це те, куди рухається громада. Проте реалізується стратегія за щорічними планами та програмами розвитку, згідно з конкретними проєктами, на які виділяються чи залучаються ресурси. Поступова, поетапна реалізація таких проєктів чи програм наближає громаду до досягнення її стратегічних цілей. Тому стратегія не повинна залежати від політичних змін чи зміни місцевого керівництва. Процес стратегічного планування – це довготривалий творчий процес із певним алгоритмом дій, покликаний вирішити питання забезпечення сталості розвитку територіальної громади.

Розробляючи стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, необхідно враховувати дві основні умови: розвиток територіальних громад повинен відбуватися в напрямі поліпшення всіх сфер життєдіяльності: економічної, соціальної, культурної, політичної, екологічної, духовної тощо; до процесу розробки та впровадження стратегії розвитку територіальної громади повинні бути максимально залучені її жителі. Для того щоб одержати підтримку громадян, сприйняття стратегії та можливість її подальшої реалізації, необхідно на кожному етапі її розробки та реалізації обговорювати з громадою стратегічні напрями, цілі, завдання, заплановані результати тощо. Такий підхід сприятиме ефективній роботі над стратегією, забезпечить її повну підтримку та життєздатність, підвищить відповідальність за її реалізацію.

Стратегічне управління розвитком об'єднаних територіальних громад включає виявлення сприятливих можливостей внутрішнього і зовнішнього середовища та використання їх для реалізації місії, цілей і завдань територіальної громади, визначення пріоритетів стратегічного розвитку, передбачення та усунення ризику, розв'язання проблем швидкої адаптації до змін у процесі просування до успіху, моніторинг та оцінювання.

2.2.6.5. Моніторинг й оцінювання реалізації стратегічного плану сталого розвитку регіону

У складі моніторингу науковці пропонують виділяти три напрямки (його складові): моніторинг кінцевих показників, моніторинг програм та моніторинг проєктів та громадської думки. Доречніше говорити про два напрямки моніторингу, а саме: адміністративний моніторинг, що поєднує такі дві складові як моніторинг результативних показників (моніторинг індикаторів, базові та планові значення яких містяться у стратегічних планах) та моніторинг реалізації програм та проєктів, які виступають базовою одиницею реалізації стратегій, та другий напрямок – моніторинг громадської. Саме комплексне практичне застосування у вітчизняній практиці стратегічного панування двох напрямків моніторингу дозволить всесторонньо оцінити результативність впровадження стратегії не лише з позиції керівних владних структур, а й з позиції інших стейкхолдерів територіального стратегічного планування.

У найбільш загальному вигляді оцінювання впливу, на наш погляд, можна представити таким чином: це процес дослідження наслідків від стратегічних планів, коли такі наслідки виявляються на етапах розроблення, реалізації (впровадження) та по завершенні строку дії стратегії. Відштовхуючись від такого визначення, доцільно говорити про різні види оцінювання, які виділяють науковці, залежно від місця цього процесу в циклі стратегічного планування: попереднє оцінювання, що здійснюється на етапі розроблення стратегії; проміжне оцінювання, що здійснюється в процесі реалізації стратегії та підсумкове оцінювання, що здійснюється по завершенні реалізації стратегії. На етапі попереднього оцінювання, розробники намагаються знайти відповідь на запитання: якою буде користь від впровадження стратегії? Під час проміжного та підсумкового оцінювання доцільно вже говорити як про оцінювання результативності, що вимірюється за співвідношенням фактичних показників до планових, так і про оцінювання ефективності, що визначається співвідношенням ефекту до витрат.

Постанова КМУ «Про затвердження порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» 2011 року розширила законодавче унормування питань моніторингу регіональних стратегій розвитку. В ній йдеться про основне завдання моніторингу та оцінки реалізації регіональної стратегії (визначення стану виконання заходів регіональної стратегії та аналіз соціально-економічного розвитку), процедуру призначення відповідального за проведення моніторингу та оцінки, вимоги до показників та інформації, на підставі якої проводиться моніторинг та оцінка, а також складові щорічного.

2.2.7. Управління змінами в сучасних соціально-економічних системах. Зміни та розвиток організацій. Адаптація організації до змін. Спротив змінам: причини та результати. Підходи та засоби подолання супротиву змінам. Стратегічні зміни. Управління змінами. Бенчмаркінг і реінжиніринг для змін

2.2.7.1. Управління змінами в сучасних соціально-економічних системах

Зміни – це процес проведення нововведень в організації, вони можуть стосуватися практично будь-якого аспекту її діяльності: графіків роботи, методів менеджменту, організаційної структури, персоналу тощо. Метою змін є підвищення конкурентоспроможності підприємства й ефективності його діяльності.

Дотримуючись того, що організація є системою, серед різних видів змін можна виокремити такі:

1) за сферою діяльності виділяють зміни на вході та виході, зміни структури;

2) за змістом зміни поділяються на технологічні, виробничі, економічні, торговельні, соціальні, управлінські (види підсистем);

3) за глибиною зміни можуть бути базовими, поліпшуючими та модифікаційними;

4) за темпами – швидкими, уповільненими, наростаючими, рівномірними та стрибкоподібними;

5) за природою виникнення зміни є плановими та спонтанними. Зважаючи на велику різноманітність змін та їхню природу, слід додати, що настання тієї чи іншої зміни ніколи не відбувається ізольовано, оскільки кожна зміна спричиняє певні наслідки, які викликають потребу інших змін в організації.

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 виконанні 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.

Ефективне управління змінами – це високопрофесійна робота керуючої підсистеми системи організації, яка шляхом переконання, заохочення й керуючого впливу на керовану підсистему спроможна забезпечити узгоджений системний механізм організаційних змін з метою підвищення адаптаційної спроможності та конкурентоспроможності організації. Лише своєчасна й узгоджена командна реакція організації на потреби та вимоги ринку спроможна зберегти відповідне місце її перебування на ринку товарів чи послуг.

2.2.7.2. Зміни та розвиток організацій

Слід розрізняти поняття «організаційне зміна» і «організаційний розвиток».

Організаційні зміни – це різного роду перетворення в організації в цілому або в складових її підрозділах. Слід пам'ятати, що на практиці зміни можуть як сприяти розвитку організації, так і перешкоджати цьому – гальмувати розвиток. Наприклад, введення нової бюрократичної процедури в систему управління організацією може стати гальмом для проходження інформації, а отже, затримувати прийняття рішень, знижувати оперативність реагування на ситуацію, що склалася.

На відміну від організаційних змін організаційний розвиток характеризується спрямованістю на поліпшення, вдосконалення, на вирішення проблем. **Організаційний розвиток** – це процес вдосконалення організації, спрямований на вирішення проблем, що стосуються реалізації його потенційних можливостей та регулювання соціальних процесів.

Концепція організаційного розвитку виникла в 60-і рр. минулого століття. Її поява була обумовлена тим, що з'явилася і була

усвідомлена керівниками потреба в готовності організації до реалізації змін.

Під розвитком в даному випадку розуміється не тільки і не стільки «зростання або розширення масштабів діяльності, скільки вихід на інший рівень якості, який стає досяжним внаслідок поступового накопичення кількості змін і прояву їх результатів».

Організаційний розвиток являє собою сукупність концепцій і методів для вирішення проблемних ситуацій з метою формування і здійснення стратегії складних змін. У широкому сенсі слова організаційний розвиток використовується для позначення глобальних програм змін, які зачіпають організацію в цілому. У вузькому сенсі під організаційним розвитком розуміють саму стратегію втручання в зміни.

Стратегія організаційного розвитку має такі особливості:

- спрямована на вирішення в основному перспективних, а не поточних завдань;
- прагне забезпечити підвищення ефективності функціонування організації в цілому, а не окремих її частин;
- орієнтується більшою мірою не на мету, а на процес;
- передбачає участь людей, торкається змінами.

2.2.7.3. Адаптація організації до змін

Адаптація – форма розвитку підприємства, охарактеризована швидким реагуванням і гнучким пристосуванням внутрішніх можливостей підприємства **до** майбутніх **змін** зовнішнього середовища його функціонування.

Отже, адаптація – це складний процес, який починається з комплексної діагностики і може закінчуватися реорганізацією структури. Адаптація стає для багатьох підприємств не лише способом виходу з кризового фінансового стану, а й метою забезпечення економічної безпеки за допомогою підвищення ефективності використання ресурсів, забезпечення гармонії інтересів із суб’єктами зовнішнього середовища, збереження ринкових позицій.

Згідно із системним підходом, у загальному випадку термін "адаптація" може виступати у трьох аспектах: адаптація як властивість системи пристосовуватися до можливих змін функціонування; адаптація як сам процес пристосування адаптивної системи; адаптація як метод, заснований на накопиченні й обробці інформації та пристосований для досягнення деякого критерію оптимізації.

У рамках першого аспекту варто вживати термін «адаптивність», говорячи про відповідну властивість систем управління. Другий аспект передбачає використання саме терміна «адаптація», оскільки є характеристикою певного процесу пристосування. В рамках третього аспекту варто говорити про методи адаптації, про адаптивні алгоритми, які використовують метод адаптації, а побудовані в такий спосіб моделі варто називати адаптованими. Якщо при цьому адаптовані моделі доповнюються здатністю до подальшої адаптації з появою нових спостережень, то такі моделі варто називати адаптивними.

Об'єднання цих трьох аспектів вираження адаптації дозволяє досліджувати категорії «адаптація» (як процес), «адаптивне управління» (як функція, що поєднує процес та механізми адаптації), «система адаптивного управління» (як синергічне об'єднання принципів, законів адаптації в системі управління з реалізацією методів, алгоритмів і моделі адаптивного управління).

Стратегічні цілі адаптації визначаються для кожного її виду. Так, у першому випадку, розглядаючи адаптацію як властивість, підприємству необхідно освоювати нові сегменти ринку, диверсифікувати виробництво, освоювати нові види продукції, а також підтримувати переваги своєї продукції та пристосовувати її до умов ринку. У другому випадку у процесі пристосування адаптивної системи стратегічними цілями адаптації є реалізація нових ідей і технологій, освоєння нових видів матеріалів, удосконалення конструкції та дизайну продукції. У третьому – стратегічні цілі адаптації як методу полягають у використанні переваг політичного режиму, отриманні гарантій і використанні протекціоністських заходів органів влади, а також у використанні соціальної ситуації в країні тощо.

Адаптація підприємства пов'язана із змінами бізнес-середовища і ринку, що вимагає випуску нової продукції (послуг), задоволення потреб клієнтів на більш високому рівні, і реалізується насамперед через маркетингову діяльність. Це можливо тільки при комплексному вивченні процесу адаптації**,** з позицій системного підходу, на основі застосування ефективних методів і реалізації найважливіших напрямів вирішення багатоаспектних завдань адаптації сучасного підприємства, забезпечення організації цього процесу, що вимагає розроблення концепції побудови відповідного механізму.

Особливості адаптації підприємства до змін зовнішнього середовища:

Адаптація підприємства залежить від внутрішніх факторів та зовнішніх.

До внутрішніх факторів належать:

організаційна культура підприємства;

керівні кадри;

гнучкість організаційної структури.

До зовнішніх факторів належать:

законодавство країни в якій працює підприємство;

радикальність змін в зовнішньому середовищі;

положення фірми на ринку.

2.2.7.4. Спротив змінам: причини та результати

Як правило, будь-які перетворення в організації викликають опір у її працівників, в першу чергу у зв'язку із природнім прагненням людей до стабільності, визначеності. Зміни приймаються лише тоді, коли з ними пов'язують реалізацію своїх інтересів, покращення свого статусу в організації і т. д.

Причинами опору (спротиву) змінам є:

- економічні (боязнь зниження або втрати доходів через скорочення робочих місць, пільг і привілеїв; високі затрати на здійснення самих перетворень);
- психологічні (інерційність; прагнення до існування у звичному режимі, стабільності; відчуття своєї некомпетентності; невіра у власні сили, здатність освоїти нові види діяльності; небажання долати труднощі, брата на себе додаткові обов'язки; відчуття загрози власній кар'єрі, посаді, владі, статусу; недовіра до ініціаторів змін; незадоволення методами їх здійснення).

Сила опору *змінам* залежить він наступних чинників:

- радикальності, ступеня руйнування усталених традицій, звичок, принципів і норм діяльності, характеру і масштабів загрози становищу членів організації;
- обґрунтованості, розуміння необхідності змін, приналежності до них;
- швидкості та інтенсивності змін;
- довіри до ініціаторів їхніх процесів;
- наслідків для персоналу, наявності вдалого чи невдалого досвіду аналогічних змін;
- стабільності комерційних результатів;

- організаційної «закостенілості», рутинності;
- рівня кваліфікації персоналу;
- морально-психологічного клімату.

Опір буває ***активним і пасивним***. Пасивний опір: публічні висловлювання боязні з приводу нових ідей, позитивних результатів змін, їхня критика; затягування процесу прийняття рішень і початку активних дій; приховування або ігнорування інформації про користь змін; відмова або формальне використання нових методів роботи; небажання навчати інших працівників нових методів роботи та ухилення від підвищення власної кваліфікації; обмеження діяльності ініціаторів; інтриги, спрямовані на розкол колективу. Активний опір: надання недостовірної інформації; формування невиразних цілей, хибні вказівки, розпорядження; впровадження дестимулюючої моделі винагороди учасників; ізоляція прихильників змін; явне порушення інструкцій, відкритий спротив, саботаж; відволікання ресурсів на інші цілі; штучне створення обстановки хаосу, сум'яття; інтриги спрямовані на розкол колективу.

Повністю подолати спротив змінам неможливо, але шляхом цілеспрямованого управління його можна в значній мірі послабити.

Існує декілька ***стратегій подолання опору організаційним змінам:***

- стратегія залучення до участі. Робітники, які приймають участь у плануванні та реалізації змін краще розуміють їхні причини. Завдяки участі зменшується вплив особистих інтересів, згладжується розрив міжособових контактів, з'являється можливість запропонувати власні ідеї щодо змін та сприймати ідеї інших співробітників;
- стратегія навчання. Навчання співробітників під майбутні організаційні зміни зменшує ступінь невизначеності та збільшує впевненість щодо подальшої роботи в організації;
- стратегія сприяння. Означає завчасне повідомлення про організаційні зміни, ознайомлення та роз'яснення їх сутності, проведення лише необхідних змін. Все це створює умови для кращого завчасного пристосування до нових умов;
- стратегія переговорів. Має на меті ухвалення «нововведень» шляхом отримання згоди тих, хто чинить опір змінам за допомогою матеріальних стимулів;
- стратегія кооптації. Надання особі, яка чинить опір, певних повноважень щодо впровадження та здійснення організаційних змін (наприклад, включення до складу комісії з проведення організаційних змін);

• стратегія маніпулювання. Свідоме використання заздалегідь неповної, неточної або неправильної інформації про зміни з метою отримання підтримки і здійснення змін;

• стратегія примушування. Застосування загрози санкцій за незгоду з проведенням організаційних змін.

2.2.7.5. Підходи та засоби подолання супротиву змінам

Управління основними причинами опору змін дозволить успішно провести намічені зміни. При цьому доцільно враховувати, що керівники підприємств іноді ігнорують окремими положеннями, які вказують, що:

при впровадженні змін, вигоди за сьогоднішні зусилля, вони зможуть отримати в майбутньому;

змінюючи звичне положення речей – вони тимчасово прикріплюємося до незручностей;

проголошуються зміни, стандарти, які не є обов'язковою нормою;

існує проблема розумової настанови працівників відносно того, що ніякі процеси, методи і підтримка ззовні не змінять ситуації.

Тому практики в сфері подолання опору змін наводять дієві методики подолання опору. Так, наприклад *Е. Хьюз* (E. Hughes) переконує, що можна подолати опір використовуючи ***основні фактори подолання опору.*** Зокрема він виділяє 8 таких факторів, які взаємодоповнюють один одного і мають таку послідовність при управлінні опором:

Фактор 1. Облік причин поведінки особистості на підприємстві:

• перегляд потреб, здібностей, надій того, кого ці зміни зачіпають;

• демонстрація отримання індивідуальної вигоди.

Фактор 2. Роль авторитету керівника:

• значний авторитет;

• формальний або неформальний;

• розмір влади та впливу.

Фактор 3. Надання інформації групі:

важлива інформація, що відноситься до діла.

Фактор 4. Досягнення загального розуміння:

• загальне розуміння змін;

• участь в пошуку та осмисленні інформації.

Фактор 5. Відчуття причетності до групи:
- загальне відчуття причетності до змін;
- часткова участь у змінах.

Фактор 6. Авторитет групи для її членів:
сумісна групова робота зі зниження розбіжностей.

Фактор 7. Підтримка змін лідером групи:
участь лідера групи у змінах.

Фактор 8. Інформованість членів групи:
- відкриття каналів зв'язку;
- обмін об'єктивною інформацією;
- знання кінцевих результатів змін.

Все починається з обліку причин поведінки особистості (-ей) на підприємстві, де встановлюються джерела та причини опору та на які в подальшому впливає роль авторитета в особі формального або неформального лідера. Для цього надається інформація щодо кінцевих наслідків проведення стратегічних змін та досягається загальне розуміння, компромісне рішення, яке влаштовує обидві сторони але іноді можу бути не оптимальним з точки зору економіки підприємства. В подальшому відбувається залучення працівників зі сил опору до планування та реалізації стратегічних змін, тобто створюється відчуття причетності до групи, до підприємства як єдиного цілого. Разом з цим підвищується авторитет групи як такої, що задіяна в системі стратегічних змін, слідкує за зниженням розбіжностей намічених заходів. Ці дії обов'язково підтримуються лідером групи, який також задіяний в основних процесах прийняття та реалізації плану стратегічних перетворення. Паралельно з реалізацією намічених заходів колишні сили опору постійно отримують інформацію щодо перебігу процесів з реалізації стратегії та ефективності кінцевих заходів.

Реалізація зазначеної системи подолання опору вимагає використання універсальних методів подолання опору, без яких вище наведені фактори можуть не взаємодіяти. Як правило виділяють 6 ***універсальних методів подолання опору***:
- інформування та спілкування;
- участь та зацікавленість;
- допомога і підтримка;
- переговори та угоди;
- маніпуляція та кооптація;
- явний та неявний примус

2.2.7.6. Стратегічні зміни. Управління змінами

При наявності досить широкого спектру концепцій управління стратегічними змінами в організації, загальною рисою їх є така настанова: забезпечення переходу організації у якісно новий стан за допомогою певних засобів, що є способом реалізації сукупності стратегій («стратегічного набору») організації. На практиці серед досить великої кількості існуючих підходів та методів домінують спрощені уявлення про необхідність та можливість керувати цим процесом, однак, навіть простий перелік станів циклу процесу організаційних змін демонструє необхідність більш обґрунтованого вибору форм та методів його проведення.

Окреме місце при цьому займає характеристика варіантів управління СОР, запропонована різними авторами. Так, відомий фахівець стратегічного управління А. Буржуа розглядає авторитарний, контролюючий підходи на основі співробітництва та за допомогою зміни організаційної культури, «чемпіонський» підхід. Кожен з них акцентує увагу на місце та роль, яку відіграють керівники та менеджери організації при впровадженні СОР

Часто керівники організації, впроваджуючи стратегічні зміни (нововведення), мусять застосовувати силу, тобто примусові методи.

Примушування – це метод, який потребує великих витрат і небажаний з точки зору негативних соціальних наслідків. Однак він необхідний в умовах дефіциту часу, коли результати треба отримати дуже швидко. Примушування нерідко пропонують як метод зміни ОСУ та інших структурних перетворень.

Труднощі з впровадженням цього методу пов’язані з соціальними (неформальними) аспектами діяльності організації: відсутність атмосфери підтримки нововведень, механізмів запобігання опору, належної компетенції для впровадження і підтримки змін. Усе це проявляється в зволіканні з впровадженням змін, саботажі, ігноруванні вказівок щодо характеру і масштабу змін, зниженні якості управлінських рішень і поточної роботи та ін. Примушування – це найконфліктніший метод впровадження змін. Цих недоліків можна позбутися, якщо до початку впровадження змін з’ясувати інтереси та потреби персоналу, виявити потенційні джерела опору чи підтримки і віднайти способи впливу на них. Це забезпечить організаційну підтримку змінам, у тому числі за допомогою сторонніх консультантів.

Адаптація – це процес поступових, послідовних заходів, незначних реорганізацій, що тривають досить довго. У такий спосіб можна вплинути на традиції, структуру влади, компетенцію керівників, тобто, передусім, на неформальні аспекти діяльності організації.

Соціологи вважають цей метод найбільш органічним; його зумовлюють постійний вплив зовнішніх факторів; незадовільні результати діяльності підприємства, а також ініціатива творчих сил фірми.

Умовами ефективного застосування цього методу є участь не тільки (і не стільки) вищих керівників, а найбільшої кількості працюючих. Тоді навіть слабкий опір можна буде подолати за допомогою компромісів, угод і договорів, а це дасть змогу уникнути конфліктів.

Метод адаптації потребує спеціальних знань. Його треба підсилювати відповідною мотивацією, змінами в розподілі сил, способі мислення, компетентності. Адаптацію можна розглядати як попередній етап організаційних змін, але це не означає, що після впровадження організаційних змін соціально-психологічні фактори вийдуть з-під контролю. Бажання повернути все назад дуже настійливе, і про це треба пам'ятати. Метод адаптації – найбільш «м'який» метод змін, але його не завжди можна використати.

Різкі зміни в зовнішньому середовищі іноді загрожують самому існуванню організації; у неї замало часу, щоб відреагувати на це належним чином. Це означає, що настала криза. В умовах кризи опір переростає в підтримку, тому що «негативна» реакція окремих осіб і груп на зміни їх влади і впливу зводиться нанівець побоюваннями за існування організації в цілому (де не буде не тільки влади, посади, а й самої групи). Це означає, що криза може бути використана для радикальних організаційних змін, оскільки опір практично відсутній. Деякі психологи пропонують користуватися «штучною кризою», коли керівники вигадують «зовнішнього ворога». На їхню думку, «штучна криза», з одного боку, сприяє досягненню певних результатів, як і в умовах реальної кризи, з іншого – є «школою поведінки» для персоналу.

2.2.7.7. Бенчмаркінг і реінжиніринг для змін

Поняття «бенчмаркінг» вперше застосовано в 1972 р. в Інституті стратегічного планування Кембриджу (США). Групою дослідників консалтингової організації PIM5 було сформульовано основний принцип бенчмаркінгу: щоб знайти оптимальне рішення, необхідно знати кращий досвід конкурентів, які досягли успіху в аналогічних умовах. У 1979 р. компанія Хегох розпочала реалізацію проєкту «Бенчмаркінг конкурентоздатності» – порівняння витрат і якості виробленої нею продукції з найуспішнішими на той час японськими аналогами. Цей проєкт вважається першим практичним застосуванням

теорії бенчмаркінгу. Починаючи з середини 80-х років минулого століття, відбувається популяризація бенчмаркінгу в багатьох країнах. Бенчмаркінг – безперервний процес порівняння продуктів, послуг і практик з аналогами найпотужніших конкурентів або компаній, які є визнаними лідерами в обраній галузі (кращими у своєму класі). Бенчмаркінг – процес ретельного вимірювання продуктивності шляхом зіставлення з найуспішнішими компаніями для наближення до найкращих у галузі (групі, класі) та їх перевершення. ГТБенчмаркінг – систематичний процес пошуку найуспішнішої практики, інноваційних ідей і високоефективного виконання процедур, які сприяють вищій продуктивності. Бенчмаркінг – безперервний процес, який виявляє, вивчає і оцінює найрезультативніші методи роботи в інших організаціях із метою використання знань у роботі своєї організації. Бенчмаркінг – процес дослідження і врахування передового досвіду інших організацій. Незважаючи на значну варіативність, усі наведені означення об'єднує безперервність діяльності щодо пошуку найкращих практик та їх застосування з метою підвищення результативності діяльності організацій у довгостроковій перспективі. Бенчмаркінг є потужним інструментом, за допомогою якого організація може проводити порівняльний аналіз процесів і результативності діяльності (виконання робіт, надання послуг тощо), дає можливість зрозуміти, що тільки шляхом постійних змін на краще організація може досягти успіху – максимального задоволення від якості отриманих послуг. В еволюції бенчмаркінгу виділяють декілька етапів: 1) бенчмаркінг трактується як ретроспективний (реверсивний) аналіз продукту, який переосмислюється та коригується відповідно до нових реалій, тобто здійснюється орієнтація на продукт (1972–1975 рр.); 2) завдяки діяльності фірми Хегох розвивається бенчмаркінг конкурентоздатності (1976–1986 рр.), тобто застосовується комплексний підхід, здійснюється зіставлення внутрішніх процесів із процесами у конкурентів; 3) поглиблене вивчення внутрішніх процесів, розширення наукової та інформаційної бази бенчмаркінгу (1982–1986 рр.), вивчення найкращих практик в інших секторах (галузях); 4) бенчмаркінг розглядається як системний процес оцінювання альтернатив через запозичення стратегій у партнерів і орієнтацію на довгострокове удосконалення (1987–1995 рр.); 5) бенчмаркінг розглядається як інструмент виявлення можливостей подолання міжнаціональних бар'єрів, нівелювання відмінностей між містами у глобалізованому середовищі (з кінця 90-х років XX ст.)

Реінжиніринг бізнес-процесів або **реінжиніринг корпорації** на основі бізнес процесів – це загальноприйнятий нині революційний спосіб організаційної перебудови.

Реінжиніринг є фундаментальним переосмисленням і радикальним перепроєктуванням бізнес-процесів для досягнення вагомих покращень у таких ключових для сучасного бізнесу показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування та оперативність. Вважається, що це визначення, запропоноване М. Хаммером та Дж. Чампі, досить точно відображає сутність цього явища.

Технологічний аспект реінжинірингу

З точки зору технологій даний процес означає: 1) більш ефективне використання наявних у фірмі матеріально-речових ресурсів, 2) можливість застосування більш досконалих засобів виробництва. Очевидно, що тут мова не йде про революційні зміни у виробничих силах, хоча реінжиніринг може супроводжуватись і такими. Отже, весь революційний потенціал реінжинірингу варто пов`язувати не з технологічною стороною проблеми, що розглядається.

Організаційний аспект реінжинірингу

Ймовірно, справа в організації, впорядкуванні елементів та зміні самої структурної одиниці фірми. Тут мова йде про перехід від технологічних структурних одиниць до економічних на основі бізнес-процесів. Трансформація самої одиниці веде до зміни способу впорядкування одиниць, а саме: здійснюється перехід від ієрархізованої бюрократичної організації до плоских, горизонтальних, мережевих та інших структур, у яких закладені і інші принципи узгодження та зв'язку частин (елементів) в ціле (комплекси).

Саме такі революційні зміни і визначають кардинальний, радикальний характер змін в компанії і стрибок в загальній ефективності її функціонування.

Економічний аспект реінжинірингу

Економічний аспект реінжинірингу полягає в тому, що в результаті заходів такого роду з'являються ефективні компанії, що мають конкурентні переваги не в силу ефектів від масштабу і різноманітності діяльності. Наявна певна статистична інформація, що підтверджує цей тезис. Серед компаній, які досягли успіху у впровадженні реінжинірингу, неможливо знайти такі, що отримали ефект від масштабу і різноманітності діяльності як конкурентних переваг, що забезпечили їм комфортне положення на ринку.

Відповідно, відбувається підрив монополістичної влади на ринках, і в кінцевому результаті вони можуть стати більш конкурентними, а розподіл суспільних ресурсів – більш ефективним.

Реінжиніринг – це своєрідний феномен, що увібрав у себе як принципово нові положення і підходи, так і добре знайомі, старі. До

останніх належить кооперація (об'єднання) діяльності і її розподіл, роздроблення.

Говорячи про реінжиніринг, ми з одного боку, розділяємо єдину діяльність фірми як економічного суб'єкта на визначені частини (бізнес-процеси), а потім з'єднуємо їх в нове ціле, яке і забезпечує кардинальне, докорінне покращення ситуації.

Принципи реінжинірингу бізнес-процесів (Business Process Reengineering Principles) – Принципи РБП є основою для досягнення значного покращення результативності бізнесу. Ці принципи включають:

1. Топ-менеджмент повинен підтримувати і залучати до реінжинірингу з метою усунення бар'єрів і сприяння успіху.
2. Культура організації повинна бути сприймаючою, «відкритою» для цілей та принципів реінжинірингу.
3. Основні вдосконалення та фінансові результати досягаються шляхом фокусування на бізнесі з позицій процесів, а не функцій.
4. Процеси для реінжинірингу повинні відбиратися на основі чіткого розуміння потреб споживача, очікуваних результатів і потенціалу успіху.
5. Власники процесів повинні управляти реінжиніринговими проєктами спільно з крос-функціональними командами, дотримуватись відповідних границь процесу, фокусуватись на потребах споживачів і забезпечувати своєчасність впровадження.

2.3. Управління публічними фінансами

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

Які існують засади публічних фінансів?

Публічні фінанси – це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Юридично поняття «фінанси» розуміють як публічні фонди коштів (фінансові ресурси), що утворюються

державою, органами місцевого самоврядування, органами, визнаними державою необхідними для суспільства, і використовуються для їхнього функціонування винятково на підставі законів.

Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами.

Які є функції публічних фінансів?

Відзначають наступні функції публічних фінансів: стабілізаційну, алокаційну (розподільчу), перерозподільчу, регулюючу, контрольну.

Стабілізаційна – створення державою умов для стабільного економічного та соціального розвитку, що включає в себе проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня зайнятості та забезпечення стабільності цін у кризових та посткризових умовах, із використання таких інструментів: зміна рівня або структури бюджетних видатків; зміна видів і ставок податків і зборів; зміна структури державного боргу і джерел його фінансування, проведення державної тарифної політики.

Алокаційна (розподільча) – фінансів полягає в тому, що за допомогою фінансового механізму розподіляється та перерозподіляється національний дохід між різними суб'єктами господарювання та напрямами цільового використання. З метою вирішення проблем перерозподілу доходів держава може використовувати такі інструменти: пряме надання суспільних благ та послуг без участі користувача у фінансових витратах(безоплатна освіта, державна система охорони здоров'я); надання різних видів грошової допомоги, субсидій на оплату житла і комунальних послуг; надання суспільних благ та послуг та регулювання процесу, що визначає їх склад. Виконання алокаційної функції може здійснюватись шляхом: прямого надання таких благ за рахунок бюджетних коштів (будівництво та експлуатація доріг тощо); державної підтримки приватних підприємств, які пропонують суспільні блага за ціною, нижчою від витрат; формування податкової системи з урахуванням завдань економічної або структурної політики (надання податкових пільг для інноваційної діяльності підприємств).

Перерозподільча функція фінансів проявляється при перерозподілі в міжгалузевому, міжрегіональному аспектах вартості ВВП шляхом утворення і використання грошових фондів цільового призначення.

Контрольна функція проявляється в контролі за розподілом валового внутрішнього продукту (ВВП) між відповідними грошовими фондами і каналами розподілу та їх цільовим використанням. Контрольна функція діє не ізольовано, вона тісно пов'язана з розподільною. У практичній діяльності контрольна функція реалізується у вигляді фінансового контролю.

Регулююча функція фінансів базується на правовій регламентації грошових відносин у суспільстві. Для забезпечення регулюючої функції застосовується набір фінансових інструментів, передусім податків. З їхньою допомогою держава впливає на різні сторони фінансово-економічного розвитку.

Яка сучасна система публічних фондів у фінансовій системі України?

Публічні кошти – кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності;

Держава й органи місцевого самоврядування встановлюють порядок формування і використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керують ними як владні і господарюючі суб'єкти фінансових відносин.

Держава не може бути бездіяльною. Вона, як і всі державні та муніципальні органи, функціонує безперервно. Усі її дії вимагають матеріального опосередкування, а витрати фінансових ресурсів, постійного їх відшукування, планового розподілу і ощадливого використання. Держава постійно впливає на процес формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керує ними.

Важливою особливістю діяльності держави в галузі публічних фінансів є те, що вона властива законодавчим, виконавчим органам, усім підприємствам, організаціям і установам.

До публічних централізованих фондів грошових коштів належать грошові кошти, що надходять у розпорядження держави як владного суб'єкта. До них належать, перш за все: 1) публічні централізовані державні й муніципальні фонди – державний та місцеві бюджети; 2) централізовані державні цільові позабюджетні фонди (в Україні до таких фондів належать: Пенсійний фонд України; Фонд соціального

страхування України; Фонд соціального страхування України на випадок безробіття; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб); 3) державний та муніципальний кредити; 4) державне обов'язкове особисте і майнове страхування; 5) фонди державних кредитних установ.

До децентралізованих фондів належать децентралізовані державні і муніципальні фонди, створені державними та муніципальними підприємствами, яким було передано державне і муніципальне майно. Підсистему фондів господарюючих суб'єктів утворюють фонди підприємств, що займаються комерційною діяльністю; фонди фінансових посередників (а це, наприклад, банки, страхові організації, недержавні пенсійні фонди); фонди некомерційних організацій (неприбуткових).

Основним плановим документом, що визначає напрями використання коштів держави та джерела, що забезпечують їх надходження, є бюджет, структура якого, як відомо, складається з двох частин – доходної та витратної. Розрахунок і доходної, і витратної частин бюджету України здійснюється для зведеного бюджету, державного бюджету та місцевих бюджетів з їх подальшою деталізацією.

Цільові фонди коштів виступають публічними фондами, за рахунок ресурсів яких задовольняється публічний інтерес і виконуються функції держави. Через такі фонди здійснюється рух коштів, що складаються з публічних фінансів держави та фінансів суспільного (соціального) призначення. Цільові фонди утворюються для пом'якшення кризових явищ у суспільстві, в тому числі в економіці, шляхом перерозподілу фінансових ресурсів, які залучаються органами центральної та місцевої влади. Також, цільові фонди дають можливість додатково залучити ресурси для виконання державою своїх функцій.

Централізовані позабюджетні цільові фонди є потужними фінансовими інститутами України, що консолідують значні фінансові ресурси, що не включаються до Державно бюджету України. Ці цільові фонди, як і бюджетні фонди, мають впливовий характер на фінансово-економічну ситуацію в країні та створені для ефективної реалізації насамперед соціальних зобов'язань, виконання яких держава гарантує всім громадянам. Вони формуються за рахунок надходжень публічних грошових коштів, що передбачається імперативними вимогами держави. У цьому вбачається подібність різних позабюджетних цільових фондів, однак за своєю сутністю й цільовим призначенням вони суттєво різняться.

На сьогодні у сфері соціального страхування діють такі позабюджетні державні цільові фонди: Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонд соціального страхування, який утворився на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» № 77 від 28 грудня 2014 року, яким було визначено об'єднати Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві. З листопада 2015 року було прийнято Закон України № 736-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації».

Основними рисами правового статусу централізованих позабюджетних цільових фондів є:

1) особливе місце в фінансовій системі держави (вони не входять до складу бюджетів і, таким чином, є самостійною ланкою фінансової системи); створені органами влади та мають чітке цільове направлення; вони є самостійними фінансово-кредитними установами;

2) чітко визначені джерела формування коштів; формуються в основному за рахунок обов'язкових відрахувань (страхові внески) юридичних та фізичних осіб (ставки страхових внесків встановлюються державою і є обов'язковими);

3) визначені напрями фінансування (виплата пенсій, допомоги і т. ін.), для забезпечення яких вони створювались; підтвердженням цього є наявність у їх фінансово-правовому статусі заборони на використання грошових коштів фондів для фінансування заходів, не передбачених цілями діяльності;

4) не включення до складу бюджетів всіх рівнів, а також інших фондів, і, як наслідок, неможливість вилучення грошових коштів фондів у дохід Державного бюджету чи на цілі, не передбачені законом;

5) здійснюють фінансову діяльність на підставі кошторисів; проєкти кошторисів централізованих позабюджетних фондів складаються їх органами управління і передаються на розгляд Верховній Раді України одночасно з Державним бюджетом на бюджетний період;

6) мають контрольно-владні повноваження щодо своєчасності та повноти сплати платниками страхових внесків;

7) здійснюють свою діяльність по всій території України.

Бюджетна система як основа публічних фінансів.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Державний бюджет та бюджети органів місцевого самоврядування можна визначити як установлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави в цілому і адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування.

Органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 р. № 783-XIV) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади».

Кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком.

Органи державної влади можуть отримувати додаткові кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування.

Обмеження фінансування органів державної влади

Органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.

Кошти (донараховані і стягнені за результатами перевірок суми загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів), грошові стягнення за правопорушення (крім тих, що відповідно до законів України спрямовуються до місцевих бюджетів), кошти, одержані від

реалізації конфіскованого майна, за видачу дозволів (ліцензій) тощо, які до набуття чинності цим Законом відповідно до законодавства України використовувалися на створення матеріально-технічної, інформаційної, науково-дослідної бази органів державної влади, а так само на будь-які інші цілі, в повному обсязі зараховуються з дня набрання чинності цим Законом до Державного бюджету України.

Які існують джерела формування та методи мобілізації публічних доходів?

Джерела формування бюджету:
податкові надходження;
неподаткові надходження;
доходи від операцій з капіталом;
трансферти.

Податкові надходження – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори.

Неподаткові надходження:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; власні надходження бюджетних установ;

3) інші неподаткові надходження.

Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

При формуванні публічних централізованих державних і місцевих фондів коштів держава і органи місцевого самоврядування застосовують такі спеціальні методи мобілізації коштів:

1. Метод обов'язкової мобілізації реалізує безумовні імперативні обов'язки, їх виконання, гарантії, що забезпечують це виконання. Реалізується він насамперед через форми податкових платежів, інших безумовних та обов'язкових зборів. Імперативно визначаються і гарантуються вид платежу, платник, об1єєкт, ставка, розмір, терміни, засоби забезпечення тощо.

2. Метод добровільної мобілізації припускає переважно диспозитивні засоби забезпечення фінансових надходжень, механізми кредитування (внески населення, придбання державних цінних паперів, лотерейних квитків державних лотерей тощо)

При формуванні публічних централізованих державних і місцевих фондів коштів держава і органи місцевого самоврядування застосовують такі спеціальні методи мобілізації коштів:

вилучення в бюджет вільного залишку прибутку казенних підприємств, Національного банку України тощо;

встановлення і стягнення штрафів і пені за порушення фінансового законодавства.

У чому полягає зв'язок функцій держави та публічних видатків?

Публічні видатки – сума коштів, що витрачається з централізованого, децентралізованих фондів, та фондів цільового призначення, для забезпечення фінансування державної діяльності, виконання державою взятих на себе зобов'язань, забезпечення суспільних благ і соціальних гарантій; їх розподіл здійснюється за цільовим, галузевим і територіальним призначенням.

Різноманітність публічних видатків обумовлена в тому числі функціями держави. Виділяють наступні функції держави: управлінська, оборонна, соціальна та економічна.

Управлінська – державне управління; судова влада і прокуратура; правоохоронні органи і служба безпеки; фінансові і митні органи; міжнародні відносини.

Оборонна – полягає в захисті її безпеки, суверенітету й територіальної цілісності від зовнішніх посягань (фінансування витрат Міністерства оборони, тощо).

Соціальна – соціальний захист і соціальне забезпечення населення (витрати на індексацію доходів і заробітної плати працівників закладів та установ, що фінансуються з бюджету; виплати компенсацій населенню на дітей; пенсії та виплати компенсацій військовослужбовцям і членам їхніх сімей; кошти на охорону материнства і дитинства; допомога малозабезпеченим верствам населення); соціальна сфера (освіта; підготовка кадрів; культура; мистецтво; засоби масової інформації; охорона здоров'я; молодіжні програми; фізична культура і спорт)

Економічна – економічна діяльність держави (капітальні вкладення; фінансування реконструкції підприємств; нарощування виробництва споживчих товарів і продукції виробничого призначення тощо); фундаментальні наукові дослідження.

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

Яка нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні?

Управління публічними фінансами – це галузь управлінської діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації із використанням особливих засобів і методів через наявну систему управлінських і фінансових відносин.

Ознаки управління публічними фінансами:

міжгалузевий характер;

загальнодержавний характер (охоплює всі сфери життя суспільства);

метою є забезпечення цілісності та стійкості функціонування фінансової системи; – підзаконна діяльність;

є активною та цілеспрямованою діяльністю;

здійснюється суб'єктами публічної адміністрації у галузі фінансів;

безпосереднім об'єктом є галузь фінансів у сфері економіки;

пронизує усі сфери та галузі публічного управління;

має організуючий зміст;

особливий порядок реалізації, носить імперативний характер;

здійснюється повсякденно та безперервно, поділяється на відповідні стадії, періоди, процедури;

має юридично-владний або розпорядчий характер;

його захищають різні публічно-владні інститути.

Інструментальну концепцію законодавства про публічні фінанси складають і підзаконні нормативно-правові акти:

1. Акти Кабінету Міністрів України. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади у межах своєї компетенції на основі і на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (зокрема, Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України», «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» тощо).

2. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади у межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління видають нормативні акти у формі наказів.

Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються такі документи:

інструкції – акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій, дій (накази Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення», «Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів» тощо);

положення – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права (наприклад, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»);

правила – акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (зокрема, наказ Міністерства фінансів України «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»);

порядки – акти, у яких закріплюють розташування елементів у певній послідовності (наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку проведення перевірок платників податків з питань повноти нарахування і сплати податків під час здійснення контрольованих операцій»);

методичні рекомендації – акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють впровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду (наказ Державної фінансової інспекції України «Про затвердження Методичних рекомендацій»);

переліки – акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів (наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення»).

3. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій вправі відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» видавати розпорядження, які можуть стосуватися фінансових питань. Наприклад, щодо цільової одноразової допомоги малозабезпеченим верствам населення, щодо забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти тощо.

5. Нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Локальні нормативні акти – це акти, які приймаються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової і трудової діяльності. Правила управління публічними фінансами, як правило, визначаються на рівні органів публічної влади, однак із процесами децентралізації можуть бути встановлені керівникам установ права видавати накази і розпорядження, якими можуть затверджуватися положення та правила, наприклад, стосовно внутрішнього фінансового контролю. Пунктом 1.6 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах визначено, що організація та здійснення внутрішнього контролю в установі відбувається шляхом видання/затвердження керівниками установ ряду внутрішніх документів (наказів, розпоряджень, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій тощо).

Особлива роль у процесі регулювання управління публічними фінансами належить рішенням Конституційного Суду України, у яких вирішуються питання про відповідність до Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; здійснюється офіційне тлумачення Конституції України; вирішуються питання про відповідність до Конституції України (конституційність) законів України (їхніх окремих 202 положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України тощо.

Які основні положення Бюджетного кодексу України?

Бюджетний кодекс України – регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. В ньому визначені правові засади функціонування національної бюджетної системи, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Закріплені особливості регулювання відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Які особливості Закону України «Про державний бюджет»?

Цей закон затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Законом щорічно встановлюється 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 мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період; рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період тощо.

Рішення місцевих рад про місцеві бюджети?

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті закону про державний бюджет.

Ради у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосовування встановлюваних місцевих податків та/або зборів, та про внесення змін до таких рішень (п. 12.3. ст. 12 Податкового Кодексу України).

Радами встановлюються податкові пільги зі сплати місцевих податків та зборів. Не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів (пп. 12.3.7. п. 12.3 ст.12 Податкового Кодексу України).

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 гендерноорієнтованого підходу в бюджетному процесі. Механізми запровадження громадського бюджету

Що таке програмно-цільовий метод у бюджетному процесі?

Програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) 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.

Мета запровадження ПЦМ: встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

За ПЦМ спрямування видатків бюджету на окремі потреби відбувається за бюджетними програмами із зазначенням результативних показників програми.

Складові ПЦМ:

бюджетні програми, кожна з яких є сукупністю заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів;

відповідальні виконавці, що визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень;

паспорти бюджетних програм – документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет;

результативні показники, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми. Результативні показники (кількісні та якісні) визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети

та виконання завдань бюджетної програми. У вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників:

1) показники витрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів бюджетної програми;

2) показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети;

3) показники ефективності бюджетної програми;

4) показники якості результатів бюджетної програми;

моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетних програм, дані якого є основою для оцінювання ефективності бюджетної програми.

Як відбувається розробка, затвердження та виконання бюджетних програм?

Метою бюджетної програми є кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді.

Мета має бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін.

Процес розробки, затвердження та виконання бюджетних програм складається з чотирьох етапів: планування програм, їхнє погодження, виконання та аналіз виконання. Бюджетні програми затверджуються щорічно виняткова в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при використанні цих ресурсів.

Завдання бюджетної програми спрямовані на досягнення конкретних цілей, яких необхідно досягти за результатами виконання бюджетної програми та які можна оцінити за допомогою результативних показників.

Основою для формування бюджету за програмно-цільовим методом є паспорт бюджетної програми, який формується на стадії підготовки та подання бюджетних запитів з використанням наведеної у них інформації, а після затвердження державного бюджету уточняється відповідно до бюджетних призначень з поквартальним розподілом результативних показників.

Паспорт бюджетної програми містить мету програми, її завдання, напрями діяльності та показники результативності програми, а також додаткову інформацію, зокрема, про розпорядника коштів за

програмою та головну мету його діяльності, відповідального виконавця, законодавчі підстави для реалізації програми та альтернативні шляхи здійснення програми.

Виконавець бюджетної програми – це юридична особа, яка безпосередньо несе відповідальність за виконанням програми і забезпечує виконання однієї або кількох бюджетних програм у системі головного розпорядника. Відповідальними виконавцями можуть бути:

головний розпорядник: за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;

розпорядники коштів державного бюджету нижчого рівня та одержувачі коштів державного бюджету, які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетної програми визначається головним розпорядником бюджетних коштів на стадії складання проєкту державного бюджету на наступний рік. У системі головного розпорядника не може бути більше ніж дев'ять відповідальних виконавців.

У чому полягає державна підтримка місцевих бюджетів?

Державна підтримка місцевих бюджетів передбачає виділення фінансових ресурсів місцевим бюджетам - міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти - це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. За ці кошти не стягується оплата (як, наприклад, за користування кредитом), їх не потрібно повертати (як кредит).

Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотацію вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, додаткові дотації.

Дотація – це безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня (наприклад, державного бюджету) бюджету нижчого рівня (місцевому бюджету), яка не має цільового характеру і надається у випадку перевищення видатків над доходами.

Дотація вирівнювання - це міжбюджетний трансферт, який отримують бюджети обласного рівня, міст обласного значення та районів, якщо видатки бюджету перевищують його доходи. Величина дотації вирівнювання розраховується на основі Порядку, який щорічно приймається постановою КМ України. Кошти, отримані бюджетами від дотації вирівнювання, не мають цільового призначення, тобто можуть використовуватися відповідними територіальними органами влади для фінансування делегованих державою видатків відповідно до специфіки відповідної територіальної одиниці.

Субвенції - міжбюджетні трансферти, що надаються в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції для здійснення визначених державою видатків; ці кошти не можуть використовуватися поза їх цільовим призначенням. Субвенція є формою грошової допомоги місцевим бюджетам з державного бюджету, яка призначена для конкретно визначеної цілі.

Кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів - це надлишкові кошти, які у випадку, якщо дохідна частина бюджету вища за розрахунковий обсяг видатків, передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів.

Додаткові дотації - кошти, що надаються на безоплатній і неповоротній основі у зв'язку з певними обставинами (наприклад, нерівномірність розміщення мережі бюджетних установ, збільшення видатків місцевих бюджетів внаслідок прийняття Верховною Радою України відповідних законодавчих актів, таких як збільшення розміру мінімальної заробітної плати, підвищення окладів працівникам бюджетних установ тощо).

Головною відмінністю дотацій від субвенцій є відсутність обмежень щодо напрямів їх використання. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевих бюджетів.

Як відбувається використання коштів державного фонду регіонального розвитку?

Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) створюється для опосередкування держбюджетного фінансування проєктів регіонального розвитку і є важливим інструментом підтримки регіонів. ДФРР є бюджетною програмою державного бюджету. Обсяг коштів ДФРР затверджується законом про державний бюджет України на відповідний рік. Розподіл бюджетних коштів між областями та м. Київ здійснюється з дотриманням критеріїв, визначених у Бюджетному кодексі України.

Коло проєктів, що подаються для фінансування за кошти ДФРР, найрізноманітніше: від проєктів з відновлення історичних пам'ятників до будівництва та ремонту шкіл, амбулаторій, доріг, спортивних майданчиків. Відбір проєктів для фінансування за кошти ДФРР здійснюють конкурсні комісії, до складу яких входять представники облдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, міністерств, громадських об'єднань, всеукраїнських асоціацій, наукових установ, а також члени Комітету ВРУ з питань бюджету (на рівні Міністерства розвитку громад та територій України).

Важливою проблемою щодо діяльності ДФРР є відбір проєктів для фінансування, незважаючи на те, що конкурсний відбір є

багаторівневим (на рівні облрад, Міністерства розвитку громад та територій України та затвердження Кабміном). Тому вимоги до проєктів та умов їхнього фінансування постійно уточняються. За рахунок коштів ДФРР можуть реалізовуватися інвестиційні програми та проєкти вартістю не нижче 10 млн грн. Великі проєкти (вартістю більше 100 млн грн) мають реалізовуватися до 5 років. Тобто діяльність ДФРР зосереджується на великих проєктах, реалізація яких матиме найбільший ефект для розвитку регіонів.

Технічні завдання, за якими оголошується конкурсний відбір для проєктів ДФРР, узгоджує Міністерство розвитку громад та територій України спільно з регіональною владою, що забезпечить концентрацію ресурсів на чітких пріоритетах, які відповідатимуть регіональним стратегіям розвитку, і синхронізацію відбору проєктів ДФРР з регіональними стратегіями розвитку.

За рахунок коштів ДФРР фінансують також проєкти, що стали переможцями конкурсу громадських бюджетів.

Щороку на фінансування проєктів через ДФРР у державному бюджеті повинні виділяти кошти у сумі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду держбюджету на відповідний рік. Проте дана норма з 2016 року призупинена і сума виділених коштів до 1% не дотягує. Тобто один з найпрогресивніший механізмів державної фінансової підтримки розвитку регіонів не дофінансовують.

Які особливості впровадження гендерноорієнтованого підходу в бюджетному процесі?

Гендерно-орієнтований підхід (далі – ГОП) у бюджетному процесі спрямований на врахування гендерних аспектів на всіх стадіях бюджетного процесу та висвітлення у відповідних бюджетних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерної рівності).

ГОП у бюджетному процесі дозволяє врахувати гендерні аспекти у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм і, відповідно, допомагає усунути гендерні розриви, гендерну дискримінацію та негативні тенденції під час надання публічних послуг.

ГОП у бюджетному процесі передбачає розподіл бюджетних коштів відповідно до статевої структури отримувачів / користувачів, їх потреб та інтересів.

Одним із джерел інформації для проведення оцінки ефективності бюджетних програм є результати гендерного аналізу бюджетних

програм, що мають проводити головні розпорядники бюджетних коштів.

Споживачі (отримувачі / користувачі) послуг – це жінки, чоловіки та/або їх групи, тому заходи й послуги, передбачені бюджетними програмами, мають враховувати потреби конкретних жінок та чоловіків відповідно до їхнього віку, місця проживання, стану здоров'я, етнічного походження. Гендерний аналіз бюджетних програм покликаний з'ясувати ці потреби, виявити рівень задоволення споживачів обсягами та якістю публічних послуг.

Гендерний аналіз проводиться за всіма бюджетними програмами без винятків. Виключно за його результатами можливо встановити, належить бюджетна програма до гендерно чутливої чи до гендерно нейтральної. Гендерно чутливою вважають таку бюджетну програму, яка враховує гендерний аспект і містить відповідні кількісні та якісні характеристики щодо цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності. Натомість гендерно нейтральною є бюджетна програма, яка не враховує гендерний аспект і за результатами гендерного аналізу визнана такою, що потребує вжиття додаткових заходів (досліджень) для врахування гендерного аспекту.

Результати гендерного аналізу розглядаються під час проведення аналізу ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету.

Основою для практичного застосування головними розпорядниками ГОП в бюджетному процесі є Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 02 січня 2019 року № 130. Методичні рекомендації можуть бути використані головними розпорядниками бюджетних коштів та іншими учасниками бюджетного процесу для врахування гендерних аспектів у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.

Який механізми запровадження громадського бюджету?

Громадський бюджет (або бюджет участі) – це частина бюджету міста або району, з якого здійснюється фінансування проєктів (заходів, виконання робіт та надання послуг), розроблених та відібраних безпосередньо членами територіальної громади на конкурсній основі на підставі відповідного місцевого Положення. Тобто це спосіб визначення видатків частини міського бюджету міста або району за допомогою прямого волевиявлення мешканців, спосіб участі мешканців міста або району в розподілі коштів місцевого бюджету.

Будь-який житель міста або району може подати проєкт, пов’язаний з покращенням життя в місті (районі або ОТГ), взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як реалізують його проєкт.

Усі проєкти поділяються на дві категорії:

малі, на які виділяється переважна частина загального обсягу громадського бюджету, загальна вартість їхньої реалізації має встановлені обмеження;

соціальні, спрямовані на покращення умов життєдіяльності та соціальної адаптованості людей з обмеженими можливостями.

Автором проєкту може стати будь-яка особа (особи), яка підготувала та подала проєкт для фінансування з громадського бюджету, є громадянином України і має реєстрацію місця проживання у відповідному місті (або районі).

Автор (автори) проєкту може у будь-який момент зняти свій проєкт з розгляду. Будь-які втручання у проєктні пропозиції (зміна об’єкта чи об’єднання з іншими проєктами) можливі лише за згодою авторів.

Подані для фінансування за рахунок коштів громадського бюджету міста або району проєкти мають відповідати таким вимогам:

реалізація протягом одного бюджетного періоду;

земельна ділянка, приміщення або інший об’єкт, використання якого передбачає реалізація проєкту, мають належати до комунальної власності територіальної громади міста або району;

реалізація проєктів має належати до компетенції органів місцевого самоврядування.

Проєкти подаються в електронному вигляді до органів місцевого самоврядування, де перевіряється відповідність проєкту встановленим вимогам. При виникненні заперечень щодо можливості реалізації поданого проєкту проєкт розглядається на засіданні координаційної ради за умови обов’язкової участі автора проєкту і запрошення представників громадськості та депутатського корпусу (за згодою). За результатами розгляду координаційна рада ухвалює рішення щодо підтримки або відхилення поданого проєкту.

Після аналізу всіх проєктів на офіційному веб-сайті міської ради оприлюднюється перелік як допущених для участі у голосуванні проєктів, так і відхилених проєктів. Голосування за проєкти здійснюється в електронному вигляді протягом встановленого терміну.

2.4. Цифровий розвиток й електронна демократія

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).

У загальному розумінні термін «комунікація» визначається як обмін інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів у певний час і в певному місці.

Комунікація в публічному управлінні – це обмін інформацією між двома суб'єктами комунікативної взаємодії. Для органів публічного управління надзвичайно важливою складовою комунікативної діяльності є зворотний зв'язок та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації «громадськість – державний орган – громадськість».

Процес комунікації відіграє особливо важливу роль у публічному управлінні, незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться.

Необхідно розмежовувати поняття зовнішньої і внутрішньої комунікації. Тоді як зовнішня комунікація у публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадськість або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень.

Комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікативні функції організації – це особливий навик, який можливо здобути, удосконалити й розвинути. У публічному управлінні можливо виділити такі види публічної (зовнішньої) комунікації:

1) комунікація з метою інформування;

2) комунікація з метою надання публічних послуг;

3) комунікація з метою обговорення проєктів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

Зовнішня комунікація державних установ з громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку – від органу публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такої комунікації є надання інформації про свої послуги та інформування про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадськості.

Процес комунікації в публічному управлінні включає такі елементи: органи публічного управління і громадяни, повідомлення, комунікаційні канали, інформаційні перешкоди, зворотний зв'язок.

Кожне повідомлення є основою комунікаційних відносин. Воно має основну мету – інформувати, мотивувати, пропонувати, переконувати, застерігати тощо.

Комунікаційні канали визначають форму комунікації. Основною передумовою того, що повідомлення буде мати вплив на громадськість, є вибір такого каналу комунікації, який є доступним і зручним для всіх учасників комунікаційного процесу, а саме повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії.

Зворотний зв'язок являє собою повідомлення, що рухається у зворотному напрямку, тобто до відправника початкового повідомлення. В організаційному сенсі зворотний зв'язок – це інформація, яка отримується організацією у відповідь на її поведінку і може бути використана для коригування її майбутньої поведінки для досягнення необхідного результату діяльності. Потрібно приділяти особливу увагу зворотному зв'язку і вміти отримувати оцінку якості й користі своєї діяльності у зв'язках з громадськістю.

Розвиток системи комунікацій у публічному управлінні України, втім як і більша частина державних механізмів, прямо залежить від чинної нормативно-правової бази і та від її відповідності сучасним викликам і проблемним аспектам суспільного життя.

На сьогодні в Україні діє низка нормативно-правових актів, що регулюють питання інформаційної політики. Основними з них є закони України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні». Їх спільною рисою є орієнтація на справляння одностороннього інформаційного впливу на отримувачів інформації (громадян).

У цілому нормативно-правова база у сфері комунікативної політики державних органів в Україні є достатньою, що підтверджується й висновками Національного інституту стратегічних досліджень.

2.4.2. Державна інформаційна політика. Основні напрями, суб'єкти, гарантії та права на інформацію, масова інформація та засоби масової інформації, інформаційна продукція й інформаційна послуга, відповідальність за порушення законодавства про інформацію Пріоритети державної політики в інформаційній сфері: забезпечення інформаційної безпеки, захисту та розвитку інформаційного простору України, конституційного права громадян на інформацію. Відкритість і 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

Державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з отримання, використання, поширення та зберігання інформації.

Суб'єктами інформаційних відносин є: громадяни, юридичні особи, держави, міжнародні організації та особи без громадянства. Суб'єктами від імені держави виступають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення та Державний комітет телебачення та радіомовлення України.

Об'єктами інформаційних відносин є: документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Головними напрямами і способами державної інформаційної політики є:

- забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України;
- сприяння задоволенню інформаційних потреб закордонних українців.

Пріоритетом виконавчої влади є реалізація зрозумілої суспільству політики. Там, де громадяни погано розуміють дії уряду, керівництва країни, вони нерідко оцінюють ці дії – через відсутність іншої інформації – на хиткій основі своїх політичних уподобань або, ще гірше, – на основі двох-трьох лозунгів політиків, котрі прагнуть до влади заради влади.

Основні завдання державної інформаційної політики з огляду на законодавчо-нормативні акти:

- створення розвиненого інформаційного середовища;
- модернізація інформаційної інфраструктури;
- розвиток інформаційних і телекомунікаційних технологій;
- ефективне формування і використання національних інформаційних ресурсів та забезпечення вільного доступу до них;
- розвиток незалежних ЗМІ і забезпечення громадян суспільно вагомою інформацією;
- сприяння міжнародному співтовариству в інформаційній сфері та утвердження інформаційного суверенітету України;
- запобігання загрозі заподіяння в процесі інформаційної діяльності шкоди життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави.

Відповідно до Закону України «Про засади інформаційної безпеки України»:

- ***інформаційна безпека*** – стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність та недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій.
- ***забезпечення інформаційної безпеки*** – діяльність, спрямована на запобігання, своєчасне виявлення, припинення чи нейтралізацію реальних і потенційних загроз інформаційній безпеці України;
- ***загрози інформаційній безпеці*** – наявні та потенційно можливі явища і чинники, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави в інформаційній сфері;

Основними пріоритетами державної політики у сфері інформаційної безпеки:

1. Забезпечення інформаційної безпеки є однією із найважливіших функцій держави, справою усього Українського

народу. Державна політика у сфері інформаційної безпеки визначається Верховною Радою України.

2. Діяльність органів державної влади України у сфері інформаційної безпеки зосереджується на конструктивному поєднанні діяльності держави та всього Українського народу за такими пріоритетними напрямами:

- забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері;
- захист державного інформаційного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України;
- правове, наукове і науково-технічне забезпечення формування та розвитку інформаційного суспільства в Україні;
- утвердження в національному інформаційному просторі загальнолюдських і національних цінностей, збереження і розвиток духовних та культурних традицій Українського народу;
- формування вітчизняної індустрії високотехнологічної інформаційної продукції, розробка і впровадження новітніх інформаційних технологій та програмної продукції;
- становлення та інноваційне оновлення національної інформаційної інфраструктури, національних інформаційних ресурсів, продукції та послуг на засадах стимулювання вітчизняних виробників;
- забезпечення захисту персональних даних, інформації з обмеженим доступом і технічного захисту інформації;
- розвиток міжнародного співробітництва з питань інформаційної безпеки.

В інформаційній сфері України вирізняються такі життєво важливі інтереси:

1) людини і громадянина:

- забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина на збирання, зберігання, використання та поширення інформації; право на спілкування мовою походження;
- недопущення несанкціонованого втручання у зміст, процеси обробки, передачі та використання персональних даних;
- захищеність від негативного впливу інформаційних технологій та інформаційно-психологічного впливу;

2) суспільства:

- збереження і примноження духовних, культурних і моральних цінностей Українського народу та громадян України усіх національностей;

- інформаційне забезпечення суспільно-політичної стабільності, міжетнічної і міжконфесійної злагоди та розвитку громадянського суспільства;

3) держави:

- забезпечення інформаційного суверенітету, запобігання інформаційної агресії, експансії та інформаційної блокади України з боку іноземних держав, організацій, груп та осіб;

- формування і реалізація органами державної влади та інститутами громадянського суспільства ефективної державної політики в інформаційній сфері;

- інформаційно-інфраструктурне забезпечення суспільно-економічного і науково-технічного розвитку та формування позитивного іміджу України;

- становлення і розвиток інформаційного суспільства в Україні; інтеграція України у європейський та світовий інформаційний простір.

Структурними підрозділами, які відповідальні за внутрішні та зовнішні комунікацію України є:

1) Міністерство інформаційної політики: реалізує держінфополітику, сприяє поширенню суспільно важливої інформації про країну в Україні та за її межами; забезпечує реформу держкомунікацій;

2) Держкомтелерадіо: керує системою обласних державних телерадіокомпаній;

3) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України: забезпечує організацію спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України;

4) Національна рада з питань телебачення і радіомовлення: наглядає за дотриманням законів у сфері телерадіомовлення, здійснює ліцензування телерадіомовлення, офіційний моніторинг телерадіопрограм, регуляторні повноваження щодо аудіовізуальних ЗМІ;

5) Державне агентство з питань електронного урядування: реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства;

6) Комітет Верховної Ради з питань свободи слова та інформаційної політики: здійснює розробку, попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроєктів у сфері свободи слова та інформаційної політики;

7) Прес-служби міністерств та відомств: інформують населення про діяльність міністерств та відомств України; анонсують програми уряду для населення;

8) Прес-служби ОДА та районних центрів: інформують населення про діяльність влади на рівні областей та районів; 9) Урядова гаряча лінія: приймає запити та надає консультації з питань діяльності міністерств України.

2.4.3. Комунікативна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Комунікації із засобами масової інформації. Висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування: форми та порядок висвітлення. Комунікації з громадськістю. Форми та 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)

Комунікативна діяльність – це динамічна система, в якій зв'язки (особливо в побудові взаємин із громадськістю) можуть установлюватися однозначно і мати прогностичну спрямованість. Така діяльність є багатоканальною системою взаємодії, має комплекс професійних завдань, які стосуються комунікації, міжособистісного спілкування, міжгрупового спілкування, процесів спілкування між особистістю і групою, а також факторів впливу на навколишніх, з метою спонукання їх до діяльності.

Відповідно до Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування" визначено, що для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

1) випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;

2) проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;

3) підготовка і проведення теле- і радіопередач;

4) забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів місцевого самоврядування;

5) створення архівів інформації про діяльність органів місцевого самоврядування;

6) інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, 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 під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів 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 проєкти 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 проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю враховуються строки та порядок оприлюднення проєктів нормативно-правових і регуляторних актів, визначені Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Консультації з громадськістю розпочинаються з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про їх проведення.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);

створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

2.4.4. Комунікаційні технології в 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 сферах запобігання та протидії корупції, європейської інтеграції, гендерної рівності. Комунікації в соціальних мережах. Комунікативні/ інформаційні компанії (етапи підготовки та проведення)

Інформаційно-комунікаційні технології нині посідають важливе місце у всіх сферах життєдіяльності країни та сприяють взаємодії різних суб'єктів управління. Саме тому практично неможливо вирішити головні проблеми влади без розв'язання питань, пов'язаних з ефективним, масовим використанням інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій та розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Прозорість – це ключовий фактор для України, яка нині запроваджує демократичну модель взаємодії між суспільством та владою. Органи державної влади мають звітувати перед громадськістю про прийняття різних державно-управлінських рішень, забезпечуючи при цьому координацію двосторонньої комунікації з громадськістю. Цю функцію виконують відділи зв'язку або інші інформаційні служби в органах державної влади, які забезпечують зв'язок з громадськістю.

Кризові комунікації – це зв'язок між місцевою владою та громадою: членами громади, громадськими активістами та іншими групами – до, під час і після кризової ситуації. Необхідність кризових комунікацій полягає ще й у тому, що вони здатні не тільки полегшити або усунути наслідки кризи, але й іноді можуть сформувати для організації більш позитивну репутацію, ніж вона була до кризи.

Основоположним стратегічним документом для громад є Стратегія розвитку, комунікаційна стратегія є допоміжною для її реалізації та спирається на визначені в ній цілі та завдання. Комунікаційна стратегія має сприяти результативній роботі органу місцевого самоврядування та жителів громади в напрямку створення комфортних умов та досягненню ними цілей і завдань, що впроваджуються в рамках Стратегії розвитку територіальної громади, Програми соціально-економічного розвитку та інших проєктів і програм, що реалізуються на території громади. Варто наголосити, що комунікаційна стратегія, це той документ, який важливо розробляти залучаючи усі зацікавлені сторони (представників влади, активної громадськості, місцевого бізнесу та експертів), використовуючи усі можливі партисипативні інструменти місцевої демократії. Ця залученість формує почуття причетності до процесу управління

громадою і відчуття власної відповідальності за життя громади. Лише в результаті спільної та кропіткої роботи може з'явитися той продукт, який дійсно працюватиме на зростання громади, а не просто покращуватиме статистику та звітність щодо розроблених стратегічних документів громади.

Комунікаційна стратегія, зазвичай, представлена в якості внутрішнього документа, повинна служити керівництвом для будь-якої діяльності в галузі засобів масової інформації та зв'язків з громадськістю, якою займається організація. але варто пам'ятати, що цей документ є «живим та гнучким», що це означає: його можна доповнювати, змінювати, адаптовувати до змін та потреб, які є на часі в громаді. Комунікаційна стратегія повинна працювати для розвитку громади, а не лежати на поличці сільського голови як "продукт" проєкту чи навіть спільної діяльності усіх зацікавлених сторін.

В основі **комунікаційної стратегії** громади завжди є головна ідея та концепція позиціонування, яку громади повинен донести до ключових (цільових) аудиторій.

Завдання комунікаційної стратегії:

- Домовитися про спільне бачення – погодити, як саме комунікації сприятимуть досягненню цілей розвитку громади , визначити спільні цілі, інтереси, потреби та проблеми, що стосуються комунікацій
- Провести діагностику – систематизувати наявні заходи, процеси, ресурси, тощо
- Визначити головне, сфокусувати зусилля - в умовах обмежених ресурсів пріоритизувати цілі та напрями
- Позбутися зайвого – чесно визнати, які підходи та діяльність слід змінити або припинити зовсім
- Організувати роботу – спланувати ресурси та процеси для досягнення стратегічних цілей
- Домовитися, що ми вважаємо успіхом – встановити реалістичні очікування та запровадити критерії оцінки
- Налагодити зворотній зв'язок (взаємодію) між місцевим самоврядуванням та цільовими групами, залучити мешканців до процесу прийняття рішень у громаді
- Посилити промоцію громади та її органів місцевого самоврядування як ззовні, так і в середині громади.

Відповідно до Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції» від 23.08.2017 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 з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2021 року 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.

Для здійснення публічної влади існують комунікаційні компанії. У публічних комунікативних кампаніях, за визначенням, використовуються засоби масової інформації, процедури створення повідомлень і певний набір комунікативних заходів (активності) для того, щоб генерувати конкретні результати у великої кількості людей в певний проміжок часу. За своєю структурою комунікативна кампанія подібна до структури рекламних та піар-кампаній, проте відрізняється від них призначенням.

Головна мета комунікативної кампанії, що впроваджується органами публічної влади, – змінити поведінку населення в бажаному для суспільства напрямку в контексті існуючої суспільної проблеми.

Розробка загального плану (стратегії) комунікативної кампанії передбачає встановлення цілей/очікуваних результатів, визначення цільової аудиторії, бажаних дій, стану її мотивації, розробку повідомлень та вибір каналів комунікації. Традиційно виділяють чотири етапи розробки кампанії: підготовка (аналіз), створення (планування), впровадження та оцінювання. При дотримання етапів комунікативної компанії органи публічної влади досягають бажаного результату.

2.5. Цифровий розвиток й електронна демократія

2.5.1. Сутність й 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.

Концепція розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації були схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії.

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.

Метою цієї Концепції 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.

Принципи реалізації Концепції електронної демократії.

Досягнення мети Концепції повинно базуватися на таких основних принципах:

вироблення єдиної державної політики у сфері становлення та розвитку електронної демократії, забезпечення її ефективної реалізації;

урахування світового досвіду, зокрема європейського, використання інструментів електронної демократії;

збільшення кількості та підвищення результативності використання інструментів електронної демократії на загальнодержавному та місцевому рівні;

сприяння розвитку ініціатив органів місцевого самоврядування з впровадження та вдосконалення інструментів електронної демократії в громадах;

гарантування простоти, дієвості та доступності для користувача під час практичного втілення інструментів електронної демократії;

посилення рівня залученості людини, громадянина до процесів управління справами держави та суспільства;

широке розуміння громадянства, яке охоплює осіб та групи осіб, які постійно проживають на території держави, включені у політичні партії;

забезпечення засобів підтримки права громадян на участь в управлінні державними справами, надання громадянам ресурсів та повноважень для участі у політиці;

підвищення рівня довіри людини, громадянина до інструментів електронної демократії та державних інституцій;

удосконалення механізму притягнення до відповідальності за правопорушення, які вчиняються у сфері використання інструментів електронної демократії;

консолідація та координація ресурсів, зусиль та дій органів державної влади, громадян та бізнесу у сфері електронної демократії;

посилення демократії, демократичних інститутів та процесів, поширення демократичних цінностей;

сумісність та пов'язаність з традиційними процесами демократії. Кожен процес демократії (електронний чи традиційний) відіграє свою роль і не може застосовуватись як універсальний;

врахування демократичних, гуманістичних, соціальних, етичних та культурних цінностей суспільства;

результативність, ефективність, участь, прозорість, доступність та підзвітність;

підтримка та впровадження фундаментальних свобод, права людини, включаючи свободу та право доступу до інформації;

інші принципи відповідно до рекомендацій Ради Європи щодо електронної демократії (Recommendation CM/Rec (2009)1).

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.

Концепція відкрита до нових інновацій, які надають можливість використовувати цільові потоки знань та реалізувати нові шляхи формування конкурентних переваг у глобальному та інтегрованому бізнес-середовищі. Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року.

Інструменти електронної демократії.

Поняття «електронна демократія» за класичним визначенням включає три сектори: електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, а також ***інструменти***, зокрема: електронне посередництво, електронну ініціативу, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні консультації, електронні звернення, електронну агітацію, електронний підрахунок голосів та електронні опитування. Електронна демократія використовує переваги електронної участі, електронної дискусії та електронних форумів.

Електронні звернення.

Електронне звернення – письмове звернення, надіслане з використанням Інтернету, електронних засобів зв'язку. Електронне звернення необхідно оформляти згідно з вимогами до оформлення письмового звернення.

Згідно ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 цього Закону.

Електронні петиції.

Відповідно до ст. 23^{-1} Закону України «Про звернення громадян» 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.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення.

Електронне правосуддя.

Е-правосуддя – це використання ІКТ в реалізації правосуддя всіма зацікавленими сторонами в юридичній сфері з метою підвищення ефективності та якості державних служб, зокрема, для приватних осіб і підприємств. Воно включає в себе електронне спілкування та обмін даними, а також доступ до інформації судового характеру. Враховуючи, що судова влада є ключовим компонентом демократії, е-правосуддя є важливою складовою е-демократії. Його головною метою є підвищення ефективності судової системи та якості правосуддя шляхом запровадження нових ІКТ. Важливим аспектом є покращення для громадян доступу до правосуддя.

КАС України в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII містить окремі положення, що стосуються е-правосуддя: електронні докази, судовий виклик та судове повідомлення шляхом надсилання повістки на офіційну електронну адресу.

Реалізовано проєкт «Електронний суд», завдяки чому сьогодні за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій є можливим:

сплата судового збору он-лайн;

отримання інформації щодо стадій розгляду судових справ;

надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу;

надсилання судової повістки у вигляді SMS-повідомлень.

Нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії.

Формування нормативно-правового забезпечення розвитку електронної демократії повинно здійснюватися шляхом творення, формування та імплементації державної політики з дотриманням таких пріоритетів:

модернізація існуючих інструментів електронної демократії та запровадження механізму формування нових, уніфікації політики, розроблення процедур, що підтримуються громадянами та суб'єктами владних повноважень;

доступність використання існуючих та нових інструментів електронної демократії для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору);

розроблення механізму для впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронних плебісцитів;

інтеграція інструментів електронної демократії та відповідних інструментів електронного урядування, розвиток електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб в державних інформаційно-телекомунікаційних системах;

удосконалення принципів розвитку відкритих даних, вимог до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичності оновлення, а також переліку таких наборів даних, підвищення відповідальності за неоприлюднення та ненадання публічної інформації у формі відкритих даних;

сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня взаємодії та довіри громадян до таких суб'єктів;

запровадження посад державних службовців, до компетенції яких віднесено впровадження та реалізацію інструментів електронної демократії.

Ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень здійснюється шляхом:

формування широкої коаліції з розвитку електронної демократії в Україні за участю всіх заінтересованих сторін, зокрема представників громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, індустрії інформаційних технологій, вищих навчальних закладів, засобів масової інформації тощо;

визначення необхідності впровадження та використання інструментів електронної демократії як одного з пріоритетів Національної програми інформатизації;

опрацювання питання можливості та розроблення механізму створення фонду підтримки розвитку електронної демократії;

удосконалення інструментів для подання та розгляду електронних петицій та електронних звернень громадян, опрацювання питання можливості запровадження бюджетів участі;

підвищення якості та розвитку інструментів електронної демократії на місцевому рівні;

запровадження механізму накопичення інформаційно-аналітичних матеріалів у сфері електронної демократії.

Підвищення готовності органів державної влади, фізичних та юридичних осіб до використання можливостей електронної демократії.

Підвищення готовності до використання можливостей електронної демократії здійснюється шляхом:

створення єдиного банку рішень, стандартів для використання та розвитку відповідних інструментів на загальнодержавному та місцевому рівні;

проведення аудиту використання бюджетних коштів на потреби інформатизації;

забезпечення відкритості використання публічних коштів, зокрема впровадження єдиного веб-порталу використання публічних коштів, інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”;

забезпечення розвитку відкритих даних;

популяризації електронної демократії, формування знань і навичок користування її інструментами, зокрема проведення інформаційної кампанії щодо використання інструментів електронної демократії, кращих практик; розроблення навчальних програм та їх розповсюдження;

підвищення рівня обізнаності щодо електронної демократії через проведення безпосереднього навчання, семінарів, вебінарів, тренінгів, дистанційних курсів у сфері електронної демократії для всіх цільових груп (представників громадянського суспільства, органів державної влади, засобів масової інформації тощо);

протидії інформаційному виключенню окремих цільових груп:

запровадження системи підвищення електронної грамотності для дорослих через проведення мобільних виїзних лабораторій та дистанційного курсу;

забезпечення можливості використання інформаційно-телекомунікаційних систем особами з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору).

Забезпечення впровадження та доступності інструментів електронної демократії здійснюється шляхом:

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);

створення інтерактивної карти візуалізації сучасного стану розвитку сфери електронної демократії в Україні (центральний, регіональний, місцевий рівень).

До популяризації розвитку електронної демократії повинні залучатися засоби масової інформації, громадські об'єднання.

Сутність та складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування.

Під електронним урядуванням згідно Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-р) слід розуміти використання інформаційно-комунікаційних технологій для покращення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Основним завданням є створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів.

Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між реєстрами (кожен елемент даних повідомлятиметься і вводитиметься до реєстру один раз) та органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Реєстри будуть відкритими для користування органами державної влади і органами місцевого самоврядування із забезпеченням гарантованого захисту персональних

даних, що сприятиме спрощенню процедури надання органами державної влади і органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і юридичним особам з підтвердження фактів та інформації, що міститься в офіційних державних реєстрах, зокрема в електронній формі через веб-сервіси. З цією метою створено систему електронної взаємодії між державними реєстрами «Трембіта».

Організаційні технології підтримки публічного управління.

Публічне управління в Україні потребує модернізації шляхом реінжинірингу існуючих та проєктування оновлених адміністративних процесів в органах влади, оптимізованих з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, спрямованих на електронну взаємодію та спільну роботу, відкритість та прозорість для громадян.

Розвиток електронної взаємодії

Запровадження автоматизованого обміну даними між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади дасть змогу забезпечити підвищення ефективності роботи органів влади шляхом скорочення часу отримання необхідних даних, покращення якості та актуальності опрацьованих даних, ліквідації багаторазового збору та дублювання даних в різних інформаційних системах, покращення доступності інформаційних ресурсів та їх систематизацію.

Розвиток електронного документообігу

Розвиток електронного документообігу забезпечить підвищення оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед органами влади задач у розрізі роботи із документами за рахунок прискорення та оптимізації внутрішніх процесів діловодства, посилення виконавської дисципліни та відповідного поточного контролю за нею, зміцнення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, підвищення відкритості та прозорості діяльності цих органів.

Електронне урядування базовими галузями та підтримка пріоритетних реформ

Ефективне управління будь-якою галуззю у сучасних умовах неможливе без широкого застосування сучасних інструментів електронного урядування, у тому числі автоматизації обробки великих об’ємів даних та інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, оптимізації та автоматизації адміністративних процесів, запровадження електронних форм взаємодії.

2.5.2. Державна політика щодо цифрового розвитку

Мета, основні цілі та завдання цифрового розвитку та електронної демократії в Україні.

Основні цілі цифрового розвитку

Цифровий розвиток передбачає виконання комплексу завдань, що позитивно вплинуть на економіку, бізнес, суспільство та життєдіяльність країни в цілому.

Основними цілями цифрового розвитку є:

прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;

трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні;

технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;

доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу;

реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

Сектори економіки, що використовують цифрові технології, зростають швидше, дешевше та якісніше. Сфери життєдіяльності, зокрема освіта, медицина, транспорт, що модернізуються завдяки цифровим технологіям, стають набагато ефективніші та створюють нову цінність та якість.

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.

Мета впровадження стимулів та мотивацій проста: заохотити бізнес та громадян споживати та використовувати інформаційно-комунікаційні та цифрові технології, тобто зробити так, щоб технології в Україні були доступні, цифрові інфраструктури викликали бажання та мотивацію до них підключатися та ними користуватися, а бажання модернізувати, оптимізувати, масштабувати, прискорити та розвинути власний бізнес та життєдіяльність змогли реалізуватися та стати основою цифрової економіки.

Створення попиту та формування потреб передбачає реалізацію цілеспрямованої та інноваційної політики створення в різних сферах життєдіяльності таких умов (технологічного середовища, цифрових інфраструктур тощо), які спонукали б громадян та бізнес замість звичних аналогових (традиційних) засобів та інструментів використовувати саме цифрові як більш ефективніші, швидші, дешевші та якісніші.

Законодавче забезпечення розвитку електронного урядування.

Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII «Про інформацію»;

Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»;

Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР «Про Концепцію Національної програми інформатизації»;

Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»;

Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»;

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (втратила чинність);

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні»;

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918–р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні»

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» тощо.

Нормативно-правові засади надання електронних адміністративних послуг.

Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги»;

Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII «Про електронні довірчі послуги»;

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918–р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні»;

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»;

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» тощо.

Розвиток цифрової економіки та суспільства (напрями цифрового розвитку, принципи цифровізації).

Напрями цифрового розвитку

Подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур

Головна мета розвитку цифрових інфраструктур полягає в тому, щоб усі громадяни України без обмежень та труднощів технічного, організаційного та фінансового характеру (зокрема соціально незахищені верстви населення) могли скористатися цифровими можливостями незалежно від свого місцезнаходження чи проживання та не перебували в сегменті «цифрового розриву».

Цифровий розрив (цифрова нерівність) – нерівність у доступі до можливостей в економічній, соціальній, культурній, освітній галузях,

які існують або поглиблюються в результаті неповного, нерівномірного або недостатнього доступу до комп'ютерних, телекомунікаційних та цифрових технологій.

Цифрові інфраструктури – комплекс технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості на цифровій основі. Цифрові інфраструктури є основою цифрової економіки.

Розвиток цифрових компетенцій

Рушійною силою цифрової економіки є людський капітал, тобто знання, таланти, навички, вміння, досвід, інтелект людей.

У зв'язку із стрімким впровадженням цифрових технологій формування цифрових навичок громадян набуває особливого значення. Цифровізація та багатоформність на сьогодні є головними трендами на загальному ринку праці. Уміння використовувати цифрові технології в роботі поступово стає необхідним для більшості спеціалізацій та професій, тобто наскрізним або багатоплатформним. Завдяки використанню он-лайн та інших технологій громадяни можуть більш ефективно набувати знань, вмінь та навичок у багатьох інших сферах (наприклад, вивчати мови, предмети, опановувати професії).

Впровадження концепції цифрових робочих місць

Цифрове робоче місце – віртуальний еквівалент фізичного робочого місця, котрий вимагає належної організації, користування та управління, оскільки воно має стати запорукою підвищеної ефективності працівників та створення для них більш сприятливих умов праці.

В умовах цифрової економіки робочі місця перестають бути прив'язаними до фізичних місць. Вони стають "цифровими", віртуальними, мобільними, тобто такими, що не потребують постійного перебування працівника на робочому місці. Концепція «цифрових робочих місць» поширюється надзвичайно швидко у бізнес-середовищі та позитивно сприймається переважною більшістю працівників, яким подобаються гнучкі способи роботи, можливість працювати вдома, на відпочинку, тобто з будь-якого місця.

Цифровізація реального сектору економіки

Цифровізація реального сектору економіки є головною складовою частиною цифрової економіки та визначальним чинником зростання економіки в цілому, зокрема і самої цифрової індустрії, як виробника технологій. Цифрові технології в багатьох секторах є основою продуктових та виробничих стратегій. Їх перетворювальна сила змінює традиційні моделі бізнесу, виробничі ланцюги та процеси, зумовлює появу нових продуктів та послуг, платформ та інновацій.

З метою масштабного здійснення цифрових трансформацій українським підприємствам, малому та середньому бізнесу, промисловості важливо створити умови та відповідні стимули – від інформаційно-маркетингових до фіскальних.

Цифрові технології в Україні повинні бути доступними як з точки зору організаційно-технічного доступу до відповідних цифрових інфраструктур, так і з фінансово-економічної точки зору, тобто через створення умов та стимулів, які будуть заохочувати бізнес до цифровізації. Результатом такої діяльності стане модернізація економіки, її оздоровлення та конкурентоспроможність.

Реалізація проєктів цифрових трансформацій

Разом з розвитком національних цифрових інфраструктур важливим є визначення першочергових проєктів цифрових трансформацій національного масштабу в таких сферах, як громадська безпека, освіта, охорона здоров'я, туризм, електронна демократія, екологія та охорона навколишнього природного середовища, життєдіяльність міст, безготівкові розрахунки, гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами, державне управління.

Громадська безпека

Життя людини та її безпека, правопорядок та громадський спокій є пріоритетними завданнями сучасної України. Використання цифрових технологій повинно запровадити новий рівень координації діяльності оперативних, чергових, диспетчерських та муніципальних служб, відповідальних за громадську безпеку та повсякденну життєдіяльність місцевих громад, а також запровадити механізми швидкого реагування відповідних служб з метою усунення наслідків правопорушень та надзвичайних ситуацій.

Окремої уваги потребує напрям безпеки, пов'язаний з контролем та спостереженням за дорожнім рухом. Кількість дорожньо-транспортних пригод можна потенційно зменшити втричі за умови використання технологій та значного світового досвіду щодо зменшення аварійності на дорогах.

Освіта

Повна загальна середня освіта перебуває на етапі кардинальних змін. Сучасні діти потребують цікавої, наповненої дослідженнями та експериментами школи з використанням сучасних технологій.

Підвищення рівня та якості знань, формування сучасних навичок та компетентностей, навчання здобувати інформацію, спілкування іноземними мовами, індивідуальні програми навчання, впровадження нових предметів, підготовка до професій майбутнього та водночас

цікаве і захопливе навчання є головними завданнями реформи освіти конкурентоздатної країни та суспільства.

Від комп'ютерних класів до цифрових технологій у кожному учнівському портфелі, кожному класі, у кожного вчителя, на кожній парті – такою є цифрова трансформація сучасної повної загальної середньої освіти.

Сфера охорони здоров'я

Цифровізація медицини є життєвою необхідністю її розвитку та ефективного надання медичних послуг. Медична інформація, що міститься в медичних паперових картках, повинна залишитися в минулому.

Важливим елементом розбудови цифрової медицини є впровадження телесистем для надання дистанційних медичних послуг громадянам та підтримки роботи лікарів, особливо в сільській місцевості.

Медицина трансформується: періодична діагностика стає онлайн-діагностикою, Інтернет речей дозволяє за допомогою датчиків та сенсорів здійснювати постійний моніторинг стану здоров'я людини, оператори медичних і супутніх послуг та інфраструктури стають учасниками цифрових платформ – усе це впливає на якість, ефективність та функціональність системи медичної допомоги та супроводу громадян.

Туризм

Туризм тісно пов'язаний з цифровими технологіями. Сучасний турист потребує доступу до цифрових інфраструктур - від телекомунікаційних мереж до інструментів безготівкових розрахунків. Подорожувати країною та мати доступ до Інтернету є однією з головних цифрових трансформацій світового туризму. Для багатьох туристів, особливо молоді, одночасно подорожувати та не відриватися від бізнесу, справ, родичів, друзів є важливою умовою під час вибору туристичних маршрутів.

Розбудова швидких та доступних мереж на транспортній інфраструктурі, вздовж туристичних маршрутів, у природних заповідниках, на об'єктах культури та історії, дозвілля та відпочинку забезпечить повноцінну реалізацію туристичної привабливості України.

Завдяки цифровим технологіям українські міста зможуть повною мірою використати туристичний потенціал та створити нові можливості його зростання. Модель «розумних» туристичних дестинацій (Smart Tourist Destination) на регіональному та місцевому рівнях є новою моделлю територіального розвитку, управління та

маркетингу туристичних дестинацій з метою повноцінного задоволення потреб сучасних туристів.

Електронна демократія

Цифрові технології відкривають нові можливості для залучення громадян до участі в суспільних та політичних процесах.

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.

Екологія та охорона навколишнього середовища

Цифрові технології мають значний потенціал для поліпшення екологічної ситуації в Україні, скорочення промислових викидів та зменшення наслідків глобального потепління.

Головними напрямами цифровізації сфери екології та охорони навколишнього природного середовища є:

«розумне» та відповідальне користування і забезпечення доступності ресурсів, санітарії та гігієни;

«розумне» споживання енергії, підвищення ефективності виробництва та постачання енергії;

«розумне» цілісне планування та управління містами;

забезпечення чистоти повітря, атмосфери;

«розумне» використання наземних та водних екосистем і запобігання втраті біорізноманіття.

Життєдіяльність міст

З посиленням процесу децентралізації в Україні активно впроваджуються концепції смарт-сіті («розумних» міст). Близько 7–10 міст в Україні вже мають відповідні проєкти та ініціативи.

Концепція смарт-сіті є моделлю міста з використанням цифрових технологій для розв'язання поточних проблем міста, його сталого розвитку та комфортного життя громадян.

Безготівкові розрахунки

Безготівкова економіка прискорює комерційну взаємодію суб'єктів економічної діяльності, є надзвичайно сильним інструментом боротьби з «тіньовим» обігом коштів та оздоровлення економіки.

Розвиток і поширення безготівкових розрахунків автоматично зменшує готівкове навантаження на фінансову систему країни, що гарантує зростання ліквідності і підвищення капіталізації банківського сектору та фінансової системи в цілому.

Гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами

Інтеграція української науки в європейський дослідницький простір забезпечить можливість розвитку передових наукових ідей, участь у міждисциплінарних проєктах, що зосереджуються на перспективних ідеях, технологіях та інноваціях.

Одним з важливих елементів Єдиного цифрового ринку Європи (Digital Single Market), а також складовою парадигми «Відкриті інновації – Відкрита наука – Відкритість до світу», яка розвивається в рамках Європейського дослідницького та інноваційного простору, є розбудова Європейської хмари відкритої науки та Європейської інфраструктури даних.

Державне управління

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.

Державне управління України в умовах зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат повинне базуватися саме на технологічних та цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування.

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 громадянинові 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.

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 проєктів 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.

Цифрові стратегії та інтеграція до єдиного цифрового ринку ЄС.

Напрям 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.

Забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та розвиток інфраструктури інтероперабельності є головним викликом для розвитку електронного урядування в Україні. Практично кожний державний орган стикається з необхідністю доступу до того чи іншого державного реєстру або бази даних. Електронні закупівлі, система електронних декларацій, єдине митне вікно тощо для свого повноцінного функціонування потребують інтеграції з багатьма державними реєстрами та базами даних.

Відсутність електронної взаємодії державних систем не дає змоги спростити порядок надання послуг та виконати вимоги Закону України «Про адміністративні послуги» щодо заборони вимагати від суб'єктів звернення інформацію або дані, що перебувають в інших органах влади, тобто вже були надані громадянами раніше.

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.

Напрям 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.

Напрям 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 напряму.

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.

Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві здійснюється шляхом:

здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів, спрямованих на підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей;

забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців в системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності;

створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта»;

розроблення заходів щодо впровадження цифрових засобів доведення інформації (телебачення, соціальні мережі, трансляція в Інтернеті тощо).

(Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 167-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації»).

Формування стратегії впровадження інструментів електронної демократії.

Відповідно до Концепції розвитку електронної демократії в Україні 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.

Для досягнення мети Концепції слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямами:

нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії;

ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень;

підвищення готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування до використання можливостей електронної демократії;

забезпечення доступності інструментів електронної демократії.

Забезпечення координації та здійснення контролю за реалізацією Концепції, виконання плану заходів, моніторингу стану їх виконання повинно здійснюватися Мінцифри.

Ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень здійснюється шляхом:

формування широкої коаліції з розвитку електронної демократії в Україні за участю всіх заінтересованих сторін, зокрема представників громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, індустрії інформаційних технологій, вищих навчальних закладів, засобів масової інформації тощо;

визначення необхідності впровадження та використання інструментів електронної демократії як одного з пріоритетів Національної програми інформатизації;

опрацювання питання можливості та розроблення механізму створення фонду підтримки розвитку електронної демократії;

удосконалення інструментів для подання та розгляду електронних петицій та електронних звернень громадян, опрацювання питання можливості запровадження бюджетів участі;

підвищення якості та розвитку інструментів електронної демократії на місцевому рівні;

запровадження механізму накопичення інформаційно-аналітичних матеріалів у сфері електронної демократії.

Технології електронного урядування.

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р, ***електронне урядування*** є формою організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Трансформаційний шлях, який пропонується в рамках даної Концепції, має революційний характер та робить акцент на посиленні функціональних можливостей електронного урядування та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data).

Інтернет речей (Internet of Things – IoT) перетворює звичні для нас речі у нові пристрої, створюючи як розумні годинники, так і розумні міста. Він під'єднує далекі від Інтернету засоби до мережі та надає їм нові функції. Термін «Інтернет речей» (або англійською «Internet of Things», скорочено – IoT) вперше було сформульовано в кінці XX-го століття, у 1999 році. Це концепція комунікації об'єктів («речей»), які використовують технології для взаємодії між собою та з навколишнім середовищем. Також ця концепція передбачає виконання пристроями певних дій без втручання людини. Таким чином, всі пристрої в будинках, в автомобілях, на користувачеві виконують обробку інформації, її аналіз та обмін між собою та, залежно від результатів, приймають рішення і виконують певні дії.

Хмарна інфраструктура (хмарні обчислення) – досить загальний термін, який поєднує у особі декілька підходів та моделей з надання та управління IT-сервісами, тому на практиці кожен розуміє цей термін по-різному.

Хтось вважає хмарними обчисленнями хостинг віртуальних машин або колокейшн серверів лише за ознакою мережевого доступу до ресурсів, інші під хмарними обчисленнями розуміють такі користувальницькі сервіси, як Dropbox, Google Drive. Тобто більшість користувачів визначає хмарні обчислення лише за однією ознакою – мережевим доступом, але хмарні обчислення це набагато більш об'ємна сутність. Згідно з визначенням Національного інституту стандартів і технології (NIST) США, Хмарні обчислення (від англ.

Cloud Computing) – це модель забезпечення повсюдного та зручного доступу на вимогу, через мережу до спільного пулу обчислювальних ресурсів, що підлягають налаштуванню (наприклад, до комунікаційних мереж, серверів, засобів збереження даних, прикладних програм та сервісів), і які можуть бути оперативно надані та вивільнені з мінімальними управлінськими затратами та зверненнями до провайдера.

Blockchain – програмно-комп'ютерний алгоритм децентралізованого публічного або приватного реєстру чи бази даних, функціонування якої забезпечується шляхом взаємодії через Інтернет однорангової мережі, або будь-яким іншим способом, що гарантує належний криптографічний захист усіх записів, транзакцій, проведених з використанням відповідної технології.

З метою подолання цифрового розриву, створення основ цифрової економіки, реалізації нових можливостей бізнесом та громадянами Кабінет Міністрів України зосереджується на розвитку національних твердих цифрових інфраструктур, зокрема широкосмугової фіксованої телекомунікаційної інфраструктури та мобільної (рухомої) телекомунікаційної інфраструктури, інфраструктури цифрового телебачення, радіо- та технологічної інфраструктури для проєктів Інтернету речей, інфраструктури обчислень, віртуалізації та збереження даних (хмарних та туманних), інфраструктури кібербезпеки, спеціалізованих інфраструктур.

Важливими для розвитку цифрової економіки є м'які цифрові інфраструктури, які також не повинні залишатися поза увагою, зокрема інфраструктура ідентифікації та довіри, інфраструктура відкритих даних, інфраструктура інтероперабельності, інфраструктура блокчейн, інфраструктура електронних розрахунків та транзакцій, інфраструктура електронної комерції та онлайн-взаємодії суб'єктів бізнесу, інфраструктура державних послуг (електронне урядування), інфраструктура життєзабезпечення (медицина, освіта, громадська безпека, транспорт тощо), геоінформаційна інфраструктура, промислові цифрові інфраструктури.

Mobile ID – технологія дистанційної ідентифікації, автентифікації та електронного підпису фізичних осіб у інформаційно-телекомунікаційних системах. Технологія передбачає зберігання особистих ключів електронного підпису на SIM-карті та передачу даних через SMS. Зазначена технологія дозволяє використовувати технологію на старих мобільних телефонах, які не є смартфонами.

Економіка спільної участі (shareding economy) – є соціоекономічною системою, заснованою на спільному користуванні

людськими та фізичними ресурсами. До цієї системи іноді включають (або розглядають як споріднені із нею) такі поняття, як *мережева економіка* або *спільне споживання*.

Вели́кі да́ні (англ. *Big Data*) в інформаційних технологіях – набори інформації (як структурованої, так і неструктурованої) настільки великих розмірів, що традиційні способи та підходи (здебільшого засновані на рішеннях класу бізнесової аналітики та системах управління базами даних) не можуть бути застосовані до них. Альтернативне визначення називає *великими даними* феноменальне прискорення нагромадження даних та їх ускладнення.

2.5.3. Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців

Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців. ***Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів***, також ***система інтероперабельності в Україні***, чи просто ***система «Трембіта»*** – це сучасне організаційно-технічне рішення, яке дозволяє будувати безпечні інформаційні міжвідомчі взаємодії державним органам та органам місцевого самоврядування через Інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами.

Система «Трембіта» є одним із ключових елементів інфраструктури надання електронних послуг громадянам та бізнесу, який забезпечує зручний уніфікований доступ до даних державних реєстрів.

Основу системи «Трембіта» становить удосконалена естонська платформа обміну даними X-ROAD, яка є фундаментом естонського цифрового суспільства.

Характеристики:

- Децентралізована: «Трембіта» – це повністю розподілена відмовостійка система. Її використання не передбачає централізації даних і зміни їх власника.
- Одержання доступу до даних державних реєстрів різними установами відповідно до заданих повноважень, що, своєю чергою, підвищує якість надання електронних публічних послуг громадянам та бізнесу.
- Легке уніфіковане створення взаємодій між інформаційними системами завдяки використанню єдиного набору правил та форматів.

• Стійкість до відмов унаслідок децентралізованого встановлення компонентів в учасників та обміну даними безпосередньо між учасниками, без проходження крізь проміжні вузли.

• Високий рівень захищеності завдяки підписанню електронною печаткою та шифруванню всіх даних, що передаються, а також протоколюванню подій, контролю доступу до веб-сервісів і вжиттю заходів, спрямованих на протидію атакам типу "відмова в обслуговуванні".

Учасники системи «Трембіта»

Учасниками системи «Трембіта» є органи державної влади та місцевого самоврядування, які можуть використовувати її відповідно до вимог:

• Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії **державних** електронних інформаційних ресурсів»);

• Порядку організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 357 «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»).

Крім того, відповідно до Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, затвердженого постановою КМУ від 17.01.2018 р. № 55 **система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ)** (далі – система взаємодії) – державна телекомунікаційна система, призначена для автоматизації процесів створення, надсилання, передачі, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення документів в електронній формі, що не містять інформації з обмеженим доступом, із застосуванням кваліфікованого електронного підпису та/або кваліфікованої електронної печатки, а також організації міжвідомчого моніторингу за станом виконання управлінських рішень.

Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронна послуга – послуга, надана громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-послуга).

Розвиток та підтримка доступних та прозорих, безпечних та не корупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг дасть змогу покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам, підвищити їх мобільність та

конкурентоспроможність, зменшити корупційні ризики та забезпечити, щоб електронні послуги обслуговували економіку майбутнього.

З урахуванням переваг технологій електронних послуг основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за даним напрямом є:

запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями;

реалізація принципу єдиного вікна («one-stop-shop») шляхом забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг;

розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів;

стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами.

Поняття та основні характеристики електронних послуг.

Згідно Закону України «Про електронні довірчі послуги»:електронна послуга – будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему.

Згідно Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 16.11.2016 р. № 918-р, електронна послуга – адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб’єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізму і строків формування ефективної системи електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг.

Досягнення мети Концепції повинно базуватися на таких основних принципах:

орієнтація на споживача;

доступність;

безпека та захист персональних даних;

дебюрократизація та адміністративне спрощення;

прозорість;

збереження електронної інформації (суб’єкти звернення повинні мати можливість отримувати інформацію про дії суб’єктів надання

адміністративних послуг, пов'язані з отриманням їх персональних даних);

відкритість та повторне використання (здатність суб'єктів надання адміністративних послуг взаємодіяти для надання якісних та ефективних електронних послуг, використовуючи дані та технічні рішення один одного);

технологічна нейтральність;

ефективність і результативність.

Урядові портали надання електронних послуг та інші канали отримання електронних послуг.

Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції (https://kap.minjust.gov.ua/)

Портал електронних сервісів Мінекономіки (https://my.gov.ua/)

З 1 січня 2020 року Єдиний державний веб-портал електронних послуг виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг»).

Єдиний державний веб-портал електронних послуг «**Портал Дія**» має офіційну адресу в Інтернеті: https://diia.gov.ua/

Держателем Порталу Дія є Міністерство цифрової трансформації України.

Положення про Портал Дія, затверджене постановою КМУ від 04.12.2019 № 1137.

Формування та ведення **Реєстру адміністративних послуг** забезпечується Мінцифри шляхом:

збирання, групування, накопичення, оброблення інформації про адміністративні послуги;

внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг та змін до них.

Доступ до публічної інформації у формі відкритих даних Реєстру адміністративних послуг реалізується на Порталі Дія через програмний засіб «**Гід з державних послуг**», який має офіційну адресу в Інтернеті – guide.diia.gov.ua.

Програмний засіб «Гід з державних послуг» забезпечує користувачів інформацією про адміністративні, а також про інші публічні послуги, які надаються у різних сферах суспільного життя.

Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування.

Головним таким ЦОВВ є Міністерство цифрової трансформації України.

Згідно п. 1 Положення про Міністерство цифрової трансформації України Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії (постанова КМУ від 18.09.2019 р. № 856).

Крім того, всі ЦОВВ мають свої відомчі інформаційні системи та забезпечують ведення певних електронних реєстрів.

Наприклад, МВС України забезпечує належне функціонування єдиної інформаційної системи МВС, формує та підтримує в актуальному стані інформаційні ресурси, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, здійснює обробку персональних даних у межах повноважень, передбачених законом, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні та кваліфіковані електронні довірчі послуги, забезпечує здійснення повноважень з питань цифрового розвитку (підпункт 17 пункту 4 Положення про МВС України, затверджене постановою КМУ від 28.10.2015 р. № 878).

Державна міграційна служба України забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, розпорядником яких є ДМС, а також здійснює заходи із захисту інформації в них (підпункт 28 пункту 4 Положення про ДМС України, затверджене постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 360).

Електронний парламент в Україні та світі.

Е-парламент – це використання ІКТ зібраннями вибраних представників (депутатів), а також політичними та публічними службовцями з метою активізації залучення громадян до законотворчої діяльності. Е-парламент відноситься до законодавчих, дорадчих і дискусійних зібрань на міжнародному, державному, регіональному і місцевому рівнях; існує багато зацікавлених сторін: парламентарів, політичних діячів та державних службовців, виборців (громадян) та ЗМІ тощо. Е-парламент, окрім іншого, активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звернень і е-консультацій; він забезпечує кращу інформованість і здійснення комунікацій всіх учасників законотворчої діяльності, а також контакт парламентаріїв з громадянами. В той же час як е-парламент підтримує принципи представницької демократії, він може пропонувати інструменти для зміни культури представництва таким чином, щоб забезпечити більш інклюзивну, дискусійну та колективну форму демократії.

Посібник Міжпарламентського союзу ООН визначає такі ознаки демократичного парламенту:

• *представницький,* який політично і соціально представляє різноманітність громадян, забезпечує їм рівність можливостей та захисту;

• *прозорий* – відкритий для народу через засоби масової інформації, публічний у своїй повсякденній діяльності;

• *доступний* – залучає громадськість, зокрема громадські об’єднання до своєї роботи;

• *підзвітний* – забезпечує відповідальність парламентарів перед своїми виборцями за власну діяльність і чесність поведінки;

• *ефективний* – організує діяльність відповідно до демократичних цінностей, ефективно виконуючи законотворчі і контрольні функції, які відповідають актуальним суспільним потребам.

Використання ІКТ у повсякденній діяльності парламенту лише посилює зазначені функції. Потенційними вигодами використання ІКТ у парламентській діяльності є:

1) суттєве покращення забезпечення таких парламентських цінностей, як прозорість, доступність, підзвітність перед виборцями;

2) вдосконалення репрезентативних, законодавчих та контрольних функцій, яке дозволяє збільшити його результативність і ефективність.

Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців.

Цифрові комунікації – це обмін повідомленнями у онлайн-середовищі із використанням цифрових технологій.

1. До цифрових технологій відносять:

способи розміщення інформації – сайти, блогові платформи, соціальні мережі, групи у месенджерах, канали у програмах для корпоративного спілкування;

способи їх подальшого поширення – хмарні сервіси, агрегатори, аналітичні програми із використанням штучного інтелекту.

3. За допомогою цифрових технологій забезпечується підтримка співпраці публічних службовців.

4. Переваги цифрових комунікацій:

в них залишається історія повідомлень, до якої можна повернутися;

є можливість використовувати одразу декілька інструментів на смартфоні – календар, таблиці, записну книжку – разом із процесом комунікації;

комунікації є синхронними та не порушують робочий процес;

можна використовувати мультимедійні можливості.

5. Цифрова грамотність – здатність працювати індивідуально або колективно, використовуючи ресурси, інструменти, процеси і системи, які відповідають за оцінювання інформації, отриманої через медіа-ресурси, і використовувати таку інформацію для вирішення проблем, здобуття знань.

6. Цифрова компетентність – це впевнене та критичне використання повного спектру цифрових технологій для отримання інформації, комунікації та базового вирішення проблем у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

1. Державні послуги – будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним та юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і створеними ними установами та організаціями, що утримуються коштами відповідних бюджетів. До державних послуг не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Податковим кодексом України.

2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади функціонує в Україні, з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних

інфрмаційно-комунікаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

3. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади для інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Поняття та основні характеристики електронних послуг.

1. 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.

2. 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);

3. Публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, змінюються чи припиняються права та/або обов'язки суб'єкта звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення.

4. Основними характеристиками електронних послуг є:

1) доступності суб'єктів звернення до інформації про електронні послуги та про суб'єктів надання таких послуг; 2) доступності для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання електронних послуг; 3) можливості подання суб'єктами звернення заяви в електронному вигляді, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв та за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку – результатів надання електронних послуг, здійснення суб'єктами звернення оплати за надання послуги в електронній формі.

Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування.

1. Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян

2. Міністерство цифрової трансформації України, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах:

– цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації;

– розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;

– відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;

– надання електронних та адміністративних послуг;

– електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації;

– розвитку ІТ-індустрії.

3. Цілями, які ставить команда Мінцифри до 2024 року, є:

1) 100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн;

2) 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їх соціальних об’єктів мають доступ до високошвидкісного Інтернету;

3) 6 млн українців залучені до програми розвитку цифрових навичок;

4) 10% – доля ІТ у ВВП країни.

4. Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проєкту «Цифрова держава», що згодом об’єднає усі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я»).

Портал Дія сьогодні представлений не лише як веб-сайт, але й мобільний додаток, що значно спрощує користування ним. Причому його наповнення йде досить швидкими темпами: менше ніж за рік вдалося оцифрувати 30 електронних послуг як для громадян, так і для бізнесу, причому об’єднуючи декілька послуг в одну для уникнення зайвих рухів, підтвердити ідентифікацію особи у визначених ситуаціях через електронний студентський квиток, ID-картку та біометричний

закордонний паспорт, водійські права. Е-паспорти у Дії є цифровими аналогами паперових документів, що затверджено законодавчо

Електронний парламент в Україні та світі.

1. Електронний парламент – законодавчий орган, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям.

2. Принципи діяльності електронного парламенту:

Прозорості та відкритості. Поряд із традиційними способами інформування громадян, використовуються можливості новітніх ІКТ, зокрема, веб-сторінки, аудіо- та відеотрансляції, Інтернет-трансляції, спілкування електронною поштою, застосування технології RSS (поширення новин в Інтернеті за замовленням).

Обов'язковості доступу. Оскільки Інтернет широко використовується парламентом для оприлюднення своїх дій, рішень та документів потрібно забезпечити як доступ до парламентської інформації, так і доступ до комунікацій для всіх громадян, незалежно від їхнього місцезнаходження, стану чи можливостей.

Підзвітності. Подоланню так званого «дефіциту звітності», коли електорат не завжди може зробити певний висновок про діяльність та чесність парламентарів, який забезпечують нові можливості ІКТ, що розширюють інформування про діяльність парламенту та парламентарів, зокрема, оприлюднення в мережах стенограм та результатів голосування, кодексів поведінки, відвідуваності, діяльності та чесності тощо.

Налагодження онлайн діалогу. Розширення практики інтерактивного спілкування спонукає громадян і громадські організації дедалі більше висловлювати думки з політичних питань безпосередньо своїм парламентським представникам.

Безпечності та приватності, що є ключем у забезпеченні чесності та парламентської відкритості, гарантуючи право на конфіденційне спілкування.

Найефективнішої інфраструктури, тільки за якої діяльність сучасного парламенту та рішення будуть вчасно та інформативно висловлені, що вимагає поєднання традиційних заходів із розумним використанням ІКТ.

Глобалізації законотворчої діяльності. ІКТ уможливлюють обмін ідеями між парламентами, знання практичного досвіду законодавчих органів інших країн, надаючи парламентарям та виборцям змогу обмінюватися досвідом та ефективніше співпрацювати над схожими проблемами в Інтернеті, активізуючи он-лайн участь у глобальному інформаційному суспільстві.

2.5.4. Розвиток інформаційного суспільства й електронного урядування. Індекс розвитку електронного урядування. Індекс електронної участі. Інформаційна безпека в електронному урядуванні.

Розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування.

Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», іншими нормативно-правовими актами було визначено необхідність розвитку інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх, в якому кожна людина може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, мати можливість повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному і особистісному розвиткові та підвищувати якість життя.

Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; розроблення на початку 90-х років минулого століття концепції та програми інформатизації; створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій і загальнодержавних електронних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення.

Сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Суб’єктами господарювання прискорено запроваджуються нові сучасні інформаційно-комунікаційні технології та рішення щодо створення інформаційних ресурсів і запровадження електронних технологій для підвищення конкурентоспроможності.

Активізується робота із запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі, зокрема освіті, науці, охороні здоров’я, культурі.

Громадяни активно включаються у глобальні процеси створення та використання світових інформаційних ресурсів.

Отже, національна інформаційна сфера перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інформаційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy).

Індекс розвитку електронного урядування.

Рейтинг розвитку електронного урядування (E-government development rank) - це оцінка рівня розвитку електронного урядування в 193 країнах – членів ООН. Поряд з оцінкою веб-сайтів органів влади у країні індекс розвитку електронного урядування включає в себе характеристики доступу до них, такі як інфраструктура та рівень освіти, що відображають те, як країна використовує інформаційні технології для сприяння доступу та залучення до них її громадян. Він включає оцінки таких аспектів, як електронні послуги і сервіси, що надають органи влади, інформаційно-комунікаційна інфраструктура та розвиток людського потенціалу. Метою розробки цього індексу є створення інструментарію для порівняння функціонування урядів різних країн у сфері розвитку електронного урядування.

Станом на 2020 рік індекс розвитку електронного урядування України: 69 місце з 193 країн (https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine).

Індекс електронної участі.

Сприяння залученню громадян до процесу прийняття рішень, що впливають на добробут суспільства, є наріжним каменем інклюзивного соціального управління. Метою ініціатив з розширення електронної участі громадян має стати поліпшення доступу громадян до інформації та громадських послуг, і сприяти розширенню громадянських прав і свобод, що впливає на розвиток суспільства в цілому та особистості зокрема.

Індекс електронної участі (EPI – e-participation index) визначають як додатковий індекс при проведенні досліджень ООН у сфері електронного урядування (UN E-Government Survey). Він розширює межі досліджень, зосереджуючи увагу на використанні он-лайн послуг, для полегшення надання громадянам інформації (обмін електронною інформацією), взаємодію із зацікавленими сторонами (електронна консультація) та участь в процесі прийняття рішень (прийняття електронних рішень)

Сьогодні Україна посідає 46 місце зі 193 країн світу – учасниць рейтингу.

Інформаційна безпека в електронному урядуванні.

Відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні забезпечення інформаційної безпеки у процесі використання інформаційно-комунікаційних технологій є однією з найважливіших умов успішного розвитку інформаційного суспільства

Стосується це, відповідно, і розвитку електронного урядування.

Пріоритетами діяльності в галузі забезпечення інформаційної безпеки є:

сприяння виробництву конкурентоспроможного національного інформаційного продукту;

сприяння вітчизняному виробництву засобів захисту інформації, створенню захищених інформаційно-телекомунікаційних систем, запровадження сучасних захищених інформаційних технологій в інтересах державного управління;

створення ефективної системи виявлення та запобігання загрозам державних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі щодо протидії розповсюдженню комп'ютерних вірусів, програмних і апаратних закладок, а також витоку інформації технічними каналами та за рахунок несанкціонованих дій;

забезпечення цілісності, доступності та конфіденційності інформаційних ресурсів України, які створюють умови для розвитку особи, стійкого функціонування суспільства і держави, захисту

персональних даних та інформації, що перебуває у володінні фізичних, юридичних осіб та держави, від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз, зокрема шляхом протидії комп'ютерним злочинам;

забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформаційно-телекомунікаційних систем, які функціонують в інтересах управління державою, задовольняють потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківських та інших сфер національної економіки, систем управління об'єктами критичної інфраструктури;

удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки, зокрема кібернетичної безпеки національної критичної інфраструктури;

впровадження захищеного механізму ідентифікації учасників електронної взаємодії;

формування системи моніторингу безпеки інформаційних ресурсів та систем.

2.5.5. Упровадження електронного врядування 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

Впровадження електронного врядування на місцевому рівні в Україні.

Упровадження е-урядування на місцевому та регіональному рівнях передбачає створення якісно нових форм організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з центральними органами влади та між собою, з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до публічної інформації, державних інформаційних ресурсів, електронних адміністративних послуг, залучення громадян до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень в містах та регіонах за допомогою сучасних ІКТ.

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) обумовив введення в широкий обіг таких понять як «розумне місто», «електронне місто», «електронний регіон». Зокрема, це пов'язано з тим, що місто виступає лакмусовим папірцем для всіх нововведень щодо розвитку електронного уряду на загальнодержавному рівні, а надання адміністративних послуг

громадянам та бізнесу, а також залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, безпосередньо знаходить своє втілення саме на місцевому рівні, через взаємодію громадян і бізнес-структур з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування.

смарт-сіті (розумне місто) – це поняття, що безпосередньо пов'язується з автоматизацією життєдіяльності міста, навіть його роботизацією;

електронне місто – це форма організації життєдіяльності (функціонування) міста з використанням сучасних ІКТ, що включає в себе такі основні складові: електронну адміністрацію, електронну участь та електронні послуги.

Під **«електронним регіоном»** розглядається єдина інфраструктура автоматизованої інформаційної системи міжвідомчої взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування області з громадянами та суб'єктами господарювання на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення європейських стандартів якості надання електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян та суб'єктів господарювання.

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 (ст. 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації»).

Національна програма інформатизації визначає стратегію розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення.

Національна програма інформатизації включає:

Концепцію Національної програми інформатизації;

сукупність державних програм з інформатизації;

галузеві програми та проєкти інформатизації;

регіональні програми та проєкти інформатизації;

програми та проєкти інформатизації органів місцевого самоврядування.

Регіональні програми та проєкти інформатизації розробляються місцевими органами виконавчої влади як складова частина Національної програми інформатизації і погоджуються з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації. При формуванні регіональних програм інформатизації враховуються регіональні особливості загальнодержавних проєктів інформатизації державних органів, а також регіональні аспекти галузевих програм інформатизації.

Організація виконання регіональних програм і проєктів інформатизації здійснюється структурними підрозділами, які визначаються місцевими органами виконавчої влади (ст. 18 Закону).

Програми інформатизації органів місцевого самоврядування формуються цими органами і затверджуються рішенням відповідної ради.

Наприклад, рішенням Київської міської ради від 18.12.2018 р. № 461/6512 затверджено Комплексну міську цільову програму «Електронна столиця» на 2019- 2022 роки.

Електронна партисипація: інформаційні технології залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень.

Партисипація (походить від англ. *participation* – участь) – термін, який розуміє набір стратегій, спрямованих на взаємодію з суб'єктом (або групою суб'єктів) для створення чогось нового і, головне, спільного.

На основі застосування в публічному управлінні моделі партисипації здійснено поступовий перехід від сприйняття органами влади громадянина як об'єкта, на якого спрямовуються послуги, до суб'єкта, який є повноправним партнером у формуванні державної політики, розробці рішень та їх подальшому впровадженні. Адже тісна взаємодія органів влади і громадськості – це те, що робить процеси ухвалення рішень демократичними і дозволяє впливати на розвиток держави і відповідної громади.

Цифрова (тобто за рахунок задіяння сучасних цифрових технологій) партисипація в контексті публічного управління – це модель онлайн-залучення громадян за їх ініціативою у формуванні та реалізації державної політики, розвитку державного управління та місцевого самоврядування через спільний пошук за допомогою цифрових можливостей існуючих проблем, інформування, визначення шляхів вирішення та їх подальшого впровадження.

Цифрова партисипація – це інструмент онлайн-взаємодії між органами влади та громадянами, що дозволяє органам влади консультуватись із громадськістю стосовно важливих питань з метою обрання найкращого сценарію вирішення проблеми чи питання. А також – врахувати позиції громадян при розробленні певного документу.

Цифрова партисипація спирається на Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (скорочено – Європейська Конвенція з прав людини), що була прийнята у 1950 р. Так, як це тлумачиться Європейським судом з прав людини, доступ до Інтернету є передумовою для здійснення прав та свобод цієї Конвенції в Інтернеті.

Відповідно до Конвенції цифрова партисипація базується на сімох принципах належного консультування органів влади із громадськістю в мережі Інтернет: довіра, загальна доступність, прозорість, надання відповідей, координація процесу, передбачуваність, повага до загального інтересу.

В Україні нормативно-правовою базою розвитку цифрової партисипації є Концепція розвитку електронної демократії в Україні, плани заходів з її впровадження на 2017–2018 рр. та на 2019–2020 рр., які затверджено розпорядженнями Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08 листопада 2017 р. № 797-р та «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019–2020 роки» від 12 червня 2019 р. № 405-р.

Крім того, пріоритетним напрямом впровадження в Україні цифрової партисипації є реалізація концепції paperless («управління без паперів»), яка проголошена Законом України від 6 серпня 2021 року №1689-IX «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Цей Закон запроваджує нові терміни, пов'язані з наданням (отриманням) громадянами електронних публічних послуг при взаємодії з державними інституціями, а також визначає особливості надання таких послуг, порядок отримання та особливості оформлення результатів їх надання тощо.

Але належне функціонування концепції цифрової партисипації, тобто цифрової участі громадян у публічному управлінні, неможливе без існування самих інформаційних технологій (ІТ), які на даний час в основному є цифровими, належного рівня ІТ-інфраструктури певного регіону, розуміння самого поняття та наявності цифрових компетенцій тощо.

Інформаційні технології – це все, що пов'язано з обробкою, зберіганням і передачею даних. Під ІТ розуміють як комп'ютеризовані технічні засоби, так і програмні продукти, що забезпечують роботу цих засобів.

Залежно від способу передачі даних можна виділити мережеві і немережеві інформаційні технології. До мережевих ІТ них відносяться електронна пошта, розподілена обробка даних, хмарові інформаційні сховища, електронний документообіг, мережеві технології Internet та Intranet, а також відеоконференції та системи підтримки прийняття рішень тощо. Інформаційні технології, що працюють на одному комп'ютеризованому засобі (персональному комп'ютері, ноутбуку, планшеті тощо) без задіяння комунікаційних сервісів, є немережевими. До них відносяться технології електронного офісу (за винятком електронної пошти): текстові редактори, електронні таблиці, бази даних, графічні процесори тощо.

ІТ стали невід'ємною частиною сучасного життя і займуть значне місце в суспільстві майбутнього. Саме ІТ дають можливість досягти якісно нового рівня взаємодії між владою та громадою завдяки вибору цільової аудиторії та залученню більшої кількості активних та свідомих громадян до постійної роботи. Такий процес є поступальним, адже чим більше громадян будуть залучені до прийняття рішень, тим більше неактивних, але свідомих громадян на прикладі успішних історій розвитку громади (населеного пункту) чи держави долучатимуться до процесів сталої та ефективної взаємодії з органами влади.

Сучасні ІТ дозволяють широко залучити громадян до участі в публічному управлінні за рахунок онлайн-процесів: інформування, опитування, консультації, звернення, петицій, надання ідеї та ініціативи, участі у конкурсі проєктів тощо. При цьому:

онлайн-опитування надають можливість владі отримати відповіді на поставлені громадянам питання;

онлайн-звернення надають можливість почути від громадян їхні власні думки;

онлайн-конкурс ідей, ініціатив та пропозицій (так званий бюджет участі або громадський бюджет) дозволить громаді спрямувати кошти місцевого бюджету на проєкти які найбільш важливі для селища, міста.

На даний час в Україні на базі застосування ІТ розроблені та функціонують ряд електронних сервісів, що спрощують онлайн-взаємовідносини держави з громадянами, серед них:

Веб портал «Дія» (скорочення від «Держава і я») – це мобільний застосунок, веб-портал і бренд цифрової держави, розроблений

Міністерством цифрової трансформації України в 2019 році. Застосунок дає змогу зберігати внутрішній і закордонний паспорти, водійське посвідчення й інші документи в смартфоні, а також передавати їхні копії при отриманні банківських чи поштових послуг, заселенні в готель і в інших життєвих ситуаціях. Також через «Дію» (застосунок і/або портал) можна отримати такі послуги як «єМалятко» (комплексна послуга при народженні дитини), зареєструвати бізнес і ФОП онлайн, сплачувати податки й подавати декларації, підписувати будь-які документи, змінювати місце реєстрації тощо.

Веб портал «Є-Data» — це офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів. Це відкритий ресурс, який забезпечує повну прозорість руху державних коштів, так-як на ньому оприлюднюються трансакції казначейства та звітність і договори розпорядників, державних цільових фондів, державних та комунальні підприємств. Даний сервіс діє на основі та в межах Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» та Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет».

Єдиний державний портал адміністративних послуг (портал електронних сервісів Мінекономіки) є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Портал створений для впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги, впровадження та вдосконалення методологічних механізмів надання адміністративних послуг. Портал створено на вимогу Закону України «Про адміністративні послуги» з метою спрощення способів отримання адміністративних послуг для громадян та бізнесу.

Портал «iGov» був запущений командою українських та зарубіжних
IT-волонтерів для боротьби з корупцією в Україні та вдосконалення бізнес-процесів у державних органах. Вже зараз на даному порталі можна отримати більше 90 послуг онлайн. У планах волонтерів реалізувати ще понад 400 електронних послуг.

Єдина державна електронна база з питань освіти. В межах якої діє система «Подання та розгляду заяв в електронній формі на участь у конкурсному відборі до вищих навчальних закладів». Вона функціонує на рівні із традиційною (паперовою) формою подачі документів відповідно до затверджених Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України у 2017 році.

Онлайн будинок юстиції. За допомогою даного сайту стає можливим, без контакту з представниками влади, отримати повторні

документи про державну реєстрацію актів цивільного стану: свідоцтва про народження, шлюб, розірвання шлюбу, смерть, зміну імені, а також відповідні витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян; здійснити державну реєстрацію громадської організації, зі статусом юридичної особи; здійснити реєстрацію оренди землі; отримати інформацію з реєстрів та скористатися послугою sms-маяк (отримувати миттєві повідомлення про статус будь-яких об'єктів нерухомого майна у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно).

Крім того фактично кожен орган державної служби має офіційний сайт, що значно полегшує онлайн-отримання громадянам державних послуг та здійснення комунікації з органами влади чи місцевого самоврядування. Кожен бажаючий може з легкістю зайти на офіційний сайт та ознайомитися з необхідною інформацією, а також відправити особисте звернення. Звернення приймаються державними службами як на електронну пошту, так і через спеціальну форму для реєстрації звернень на сайті.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні 2017 року за напрямом «Модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» передбачено виконання такого заходу, як ***розвиток електронних інструментів залучення громадян***.

Активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему суспільно-політичних відносин значно розширює можливості громадян щодо їх участі в процесах державного управління та впливу на прийняття управлінських рішень, створює умови для формування якісно нового рівня взаємодії органів влади та громадян.

З урахуванням переваг електронних інструментів залучення громадян до процесів управління основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за даним напрямом є:

розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій;

розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет»,он-лайн обговорення проєктів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень;

запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних, для отримання якісного зворотного зв'язку з різних питань;

широке залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування;

стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування.

Диджиталізація в територіальних громадах: громада в смартфоні.

Процес впровадження цифрових технологій в суспільне життя та управлінські рішення в останні роки прийнято називати диджиталізацією. Зараз цей термін у всіх на слуху.

В загальному понятті диджиталізація (або цифровізація) – це процес переведення різноманітної інформації у всіх її формах – текстовій, звуковій, графічній – в єдиний цифровий формат, зрозумілий сучасним електронним гаджетам. В контексті публічного управління цей термін розуміє глибинну цифрову трансформацію всіх процесів управління держави, суспільства та економіки за рахунок широкого застосування сучасних інформаційних технологій.

Тому у 2019 році в Україні було створено новий державний орган – Міністерство цифрової трансформації України. Це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

Одним із головних і перших проєктів 2019 року цього міністерства було оголошено концепцію «держава в смартфоні» – можливість отримання всіх послуг в електронному (цифровому) вигляді. Основна ціль цієї концепції – це легка, швидка та ефективна взаємодія з державою громадян та власників бізнесу за допомогою смартфона, планшета чи ноутбука без втручання чиновників. «Держава у смартфоні» – це можливість розв’язати всі ситуації громадянина держави в один клік і бажано за допомогою смартфона чи ноутбука, де

людина матиме особистий електронний підпис. Те саме стосується й бізнесу.

Тому розроблений міністерством веб-портал «Дія» і став саме такою успішною реалізацією концепції «держава в смартфоні». За рахунок «Дії» можна зберігати водійське посвідчення, внутрішній і закордонний паспорти й інші документи в смартфоні, а також передавати їхні копії при отриманні банківських чи поштових послуг, в інших життєвих ситуаціях. Також через «Дію» (застосунок у смартфоні і/або портал на сайті) можна отримати послуги при народженні дитини, зареєструвати бізнес і ФОП онлайн, сплачувати податки й подавати декларації, підписувати будь-які документи, змінювати місце реєстрації тощо. За рахунок «Дії» державні послуги стають доступнішими, виключається корупційна складова, знижується навантаження на чиновників, скорочується чисельність державного апарату, знижуються витрати на папір і технічне обслуговування друкувальних пристроїв. До 2024 року планується перевести 99 % всіх державних послуг у «Дію».

Цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації влади суттєво впливають на розвиток територіальних громад (надалі – ТГ), що утворились у процесі децентралізації влади в Україні.

Сьогодні в Україні підвищення ефективності функціонування ТГ неможливе без впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Зокрема, використання ІКТ спрямоване на вдосконалення якості діяльності ТГ, покращення взаємодії влади і громади, та, загалом, сприяння соціальним інноваціям в Україні. У даному контексті, як свідчить міжнародний досвід, посилення цифрової спроможності ТГ, надає громадянам можливість самообслуговування та швидкого пошуку необхідної інформації з різноманітних питань, отримання публічних послуг, подання звітності, реєстрації на прийом до фахівців тощо і, як результат – формування прогресивної «цифрової» громади.

Диджиталізація є одним з ключових факторів підсилення успіхів ТГ під час впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сучасні цифрові технології все більш сприяють взаємодії між владою та громадою, допомагають зробити будь-який процес зручним та незалежним від людського фактору.

Більш активно це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення і в новостворених селищних ТГ. Відтак, успішність реформи децентралізації влади має бути закріплена розширенням

дієвості ТГ на різних рівнях: у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, громадського транспорту, питаннях громадської безпеки тощо за рахунок посилення їх цифрової спроможності.

Зокрема, мова йде про впровадження нових, цифрових процесів та сучасних технологічних рішень, поширення мережевих комунікацій, оволодіння цифровими інструментами реалізації розширених повноважень ТГ тощо. Крім того, позитивними сторонами цифрової спроможності ТГ є:

1) широке використання сучасних ІКТ для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності;

2) можливість прийняття ефективних управлінських рішень (збирати та зберігати статистику за багато років, аналізувати дані, за якими можна відразу спланувати дії й оперативно відреагувати на виклики громади);

3) виявлення кращих практик (враховуючи дані з попередніх років, наявність прогнозів на наступні періоди дає можливість скласти план дій для отримання оптимально ефективного результату);

4) можливість обміну уніфікованими документами;

5) зменшення корупційних ризиків на всіх рівнях і за всіма напрямами (громадяни не спілкуються безпосередньо з представниками влади, а отримують послуги онлайн);

6) процес контролю і прозорості (в управлінні й аналізі прийнятих рішень);

7) можливість отримувати адміністративні послуги під час карантину тощо.

Основні аспекти диджиталізації ТГ ґрунтуються на принципах концепції Good Governance («хорошого управління»), зокрема, мова йде про:

1) залучення громади до ухвалення важливих рішень (участь бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників);

2) відкритість і прозорість (передбачає забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується діяльність в середині ТГ. Інформація про рішення, реалізацію політик та результати, є доступною з можливістю постійно долучатися до неї);

3) підзвітність (всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за власні рішення);

4) інноваційність та відкритість до змін (передбачає забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик, а саме існує

готовність реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших);

5) зворотний зв'язок, чутливість (забезпечення задоволеності законних очікувань та потреб ТГ – завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб ТГ);

6) раціональне управління фінансами (для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і ТГ);

7) доступність та ефективність муніципалітету, його готовність до консенсусу з громадою та здатність чути кожного мешканця (принцип ефективності та результативності характеризує максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб ТГ).

Веб-портал «Дія» стає платформою цифрової трансформації регіонів України. На порталі «Дія» Міністерством цифрової трансформації України розроблений і впроваджується новий ресурс «Дія. Цифрова громада», призначений для впровадження в ТГ готових рішень з наданням відповідних типових електронних послуг громадянам громади.

Так, вже зараз ресурс «Дія. Цифрова громада» надає можливість адміністрації ТГ застосувати такі типові інструменти для впровадження процесів диджиталізації своїх управлінських рішень:

1) «Система електронної взаємодії органів виконавчої влади», що забезпечує систему автоматизованого е-документообігу органів виконавчої влади та міжвідомчого документообігу для реєстрації, приймання, аналізу й зберігання організаційно-розпорядчих документів в електронному форматі з застосуванням е-підпису.

2) «Електронні петиції», що забезпечують однотипну для всіх ТГ систему для подання місцевих колективних звернень. Її мета – допомогти органам місцевого самоврядування налагодити реагування на важливі для громадян суспільні питання через подання електронних петицій.

3) «Електронні журнали та щоденники для школи» – сервіс для електронних журналів і щоденників, призначений для доступу до інформації даних про успішність учнів, розкладу уроків, списків відвідування, домашніх завдань тощо.

4) «Консультації з громадськістю» – електронний сервіс для органів влади й мешканців громад у форматі збирання коментарів, опитувань та обговорення проєктів нормативно-правових актів, щоби взаємодіяти та спільно формувати рішення, ініціативи й місцеві політики.

5) «Громадський бюджет» – відкрита платформа для мешканців ТГ щодо розподілу частини бюджету громади. Тут можна подати проєкти й голосувати за них, щоб сприяти розвитку громади.

6) «Відкрите місто» – платформа для взаємодії громадян з владою та комунальними підприємствами. Кожен мешканець ТГ 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.

7) Платформа «Свої» – конструктор сайтів і чат-ботів для громад. Дозволяє створити сучасний вебсайт та розумний чат-бот ТГ у Інтернет-сервісах Viber і Telegram для зручної взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування.

8) «Реєстр територіальних громад ДМС» – автоматизована система для роботи з реєстрами ТГ, яка пов'язана з головними інформаційними реєстрами Державної міграційної служби, у які вносяться відомості про місце проживання та перебування громадян або зняття їх з реєстрації.

9) Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» – програмний комплекс для зручного надання адміністративних послуг соціального захисту мешканцям територіальних громад через місцевий центр надання адміністративних послуг (ЦНАП).

10) Інформаційна система «Вулик» – програмний комплекс для автоматизації роботи місцевих ЦНАП. «Вулик» може надсилати документи заявників до суб'єктів надавання послуг (органів виконавчої влади) в електронному вигляді. «Вулик» взаємодіє з загальнодержавною системою обміну даними «Трембіта». Завдяки цьому ЦНАП зможе надавати послуги, для яких потрібні дані з державних реєстрів. Така взаємодія спрощує роботу з відповідними реєстрами, і для отримання деяких послуг мешканцю ТГ знадобиться лише один візит до ЦНАПу.

Зазначені вище системи дозволяють адміністрації ТГ забезпечити автоматизацію та виконання їх управлінських рішень за допомогою сучасних ІКТ, а мешканцям відповідної ТГ можливість отримання всіх послуг в електронному (цифровому) вигляді за допомогою смартфона, планшета чи ноутбука.

Складові «громади у смартфоні» По-перше, має бути відповідна інфраструктура, Інтернет, власне, пристрої (ноутбук, планшет, смартфон чи ПК).

Але давайте уявимо ситуацію, що у кожного є такий пристрій із підключенням до мережі. Що це нам дає? По суті, це можливість

отримати інформацію чи передати її більш оперативно, не залежати від відстані, місцезнаходження і часу.

Але ми розуміємо, що не лише цей аспект є важливим.

Іншим аспектом є різні **інструменти взаємодії між владою та громадянами** (електронні петиції, громадський бюджет, електронні консультації, сервіси, які допомагають вирішувати поточні проблеми у місті («Відкрите місто», «Мапа звернень»), та різні чат-боти, за допомогою яких можна отримати швидку відповідь від органу влади).

Ці інструменти є своєрідними провідниками думок та каталізаторами обміну інформацією між владою та громадою. Також часто використовуються сторінки в соціальних мережах, на яких органи влади публікують поточну інформацію чи навіть проводять невеликі опитування громадської думки.

Наступні аспекти: «**політична воля» та «відповідальні за цифровізацію особи».**

Активні мешканці у громаді. Вони можуть ініціювати підключення до наявних інструментів е-демократії, створення електронних петицій, поширювати інформацію серед людей, щоб отримати потрібну кількість голосів, але орган влади не братиме до уваги такі рішення. Саме тому важливо, щоб у громаді була відповідальна за цифровізацію та взаємодію з громадою особа. А також – «політична воля», а простіше кажучи – керівництво громади, яке розумітиме важливість діалогу з мешканцями та спільного формування порядку денного.

І нарешті поговоримо про найважливіший компонент, без якого громада не може бути «цифровою» – це **сама громада.**

Без мешканців, які братимуть участь у процесі ухвалення важливих рішень у громаді, які, зрештою, хочуть брати відповідальність за розвиток громади, у якій живуть, – цифрова громада неможлива.

Таким чином стає зрозуміло, що громаду цифровою роблять не технології чи інструменти, хоча без них, звісно, не обійтись.

Цифрова громада – це люди, які розуміють важливість впровадження технологій та інновацій, що полегшуватимуть життя та покращуватимуть і розвиватимуть громаду. Йдеться про постійний діалог між органами влади і мешканцями, який допомагає визначати пріоритети розвитку та вирішувати проблеми. А цифрові інструменти та інфраструктура роблять цей процес простішим та доступнішим.

Сьогодні швейцарсько-українська **Програма EGAP** започаткувала та активно реалізує **проєкт «Цифрові громади».** Зараз відібрано 10 пілотних громад у 5 цільових областях (Вінницька,

Волинська, Дніпропетровська, Луганська та Одеська). У межах проєкту вже проведено цифровий аудит та кілька цільових досліджень для визначення наявних ресурсів кожної громади, її сильних та слабких сторін, а також можливостей розвитку та викликів, з якими громада може зіткнутись під час цифрового розвитку.

Далі спільно з громадою розробляється концепція та план цифрового розвитку, які визначають системне та послідовне впровадження цифрових інструментів для сталого розвитку громади. Цифрова громада у розумінні проєкту – це сучасна, ефективна та успішна громада, де цифровізація розглядається не як самоціль, а лише як засіб для досягнення визначених цілей.

Основні аспекти цифровізації громади ґрунтуються на принципах Good Governance: залучення громади до ухвалення важливих рішень, відкритість, підзвітність, доступність та ефективність муніципалітету, його готовність до консенсусу з громадою та здатність чути кожного мешканця.

3. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

3.1. Загальнонаукові та теоретико-методологічні основи публічної служби

3.1.1. Ґенеза поняття «публічна служба» та правовий статус публічних службовців

Вперше поняття «публічна служба» на законодавчому рівні було закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ):

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.

Водночас таке визначення надає повного чіткого уявлення про критерії віднесення служби до публічної. Законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну,що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави, як результату діяльності перших

Поняття, яке міститься в КАСУ, не включає в себе сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки

В теорії права **публічна служба** – це професійна, політично нейтральна, оплатна діяльність осіб, які займають посади в органах виконавчої влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян (публічного інтересу).

Основними рисами публічної служби можна визначити такі: а) публічний, професійний та політично нейтральний характер; б) здійснюється особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування); в) спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян;

г) оплатний характер – заробітна плата службовців фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету та ін.

Діяльність інтегрованого інституту публічної служби здійснюється за трьома **напрямами**: оперативним, тактичним, стратегічним.

Оперативний (громадський) напрям інституту публічної служби охоплює загальнодержавну сферу – виконання делегованих повноважень, здійснення функцій у державних установах, закладах, підприємствах і організаціях.

Тактичний (адміністративний) напрям інституту публічної служби забезпечує публічне управління, що здійснюється державною службою (цивільною та спеціалізованою) та органами місцевого самоврядування.

Стратегічний (політичний) напрям інституту публічної служби визначає державну програму суспільного розвитку, прийняття державно-управлінських рішень, що є функцією осіб, які займають політичні посади. Зазначимо той факт, що політична діяльність – це складова інституту публічної служби, яка забезпечує відкритість її діяльності, сприяє впровадженню принципу публічності в систему державного управління, здійснює конструктивну критику і постійний контроль за діяльністю уряду.

Двома основними ***видами публічної служби*** є служба в органах державної влади ***(державна служба)*** та служба в органах місцевого самоврядування ***(муніципальна служба***).

Правовий статус публічного службовця – це спеціальний правовий статус, який урегульовується адміністративним, трудовим та іншим 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-трудових 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.

Правовий статус публічних службовців характеризується тим, що:

1) права та обов'язки публічних службовців встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на публічній службі;

2) діяльність публічного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;

3) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, так як вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;

4) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

5) законні приписи і вимоги публічного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані

3.1.2. Принципи публічної служби

Принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців

Публічна служба функціонує на основі певних **принципів**:

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) доброчесності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень;

Вагомим у дослідженні суті принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. *За цим критерієм принципи публічної служби можна поділити на:* **основні, організаційні, правові.**

До **основних принципів належать** ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать: – демократизм; – відкритість перед суспільством; – професіоналізм; – законність; – повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; - централізація управління тощо.

До **організаційних принципів** належать такі:

розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;

принцип підпорядкованості, ієрархії;

принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;

принцип безперервної діяльності. Сервісний тип публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;

принцип спеціалізації складових служб;

принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;

принцип інтерактивності. З розвитком технологій більш актуальними стають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;

принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

Правовими принципами є:

конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів.;

спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб;

врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

3.1.3. Базові моделі та складові системи публічної служби

Модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості.

Виділяють **три основні моделі організації публічної служби**: *кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.*

До основних елементів **кар'єрної (закритої) моделі** публічної служби можна віднести:

контракти на основі державного законодавства та призначення державного службовця тільки на начальні посади;

спеціальні статутні вимоги щодо освіти, необхідної для кар'єри, які передбачають широку загальну підготовку в нечисленних елітних навчальних закладах;

обмеження щодо визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі;

прийняття на публічну службу за конкурсом через суворі вступні іспити;

систему оплати праці, регульовану законом, з урахуванням трудового стажу;

субординаційну організацію публічної служби, детальну нормативну регламентацію компетенції кожного рівня публічної служби;

вузьку спеціалізацію й обмежені повноваження державних службовців;

політичну нейтральність та соціальну захищеність державних службовців, спеціальні пенсійні системи;

низьку мобільність переміщень державних службовців;

гарантовану (довічну) зайнятість упродовж життя державних службовців;

кодекс поведінки та моральних норм державних службовців (включно з спеціальним дисциплінарним правом);

базування процесу роботи більше на нормах, ніж на цілях.

Для **посадової моделі** публічної служби характерні:

відносини на основі контракту, що частково регулюється приватним правом;

відсутність соціальних обмежень для вступу на публічну службу, призначення на всі можливі посади;

визнання освіти, здобутої в широкому колі навчальних закладів, наявність конкретних знань для певної посади;

визнання професійного досвіду, набутого під час роботи у приватному секторі;

надання широких повноважень державним службовцям, угоди, що базуються на управлінні якістю та досягненні кінцевого результату;

висока мобільність переміщень державних службовців, відсутність принципу роботи упродовж життя;

відсутність формальної системи просування по службі, підвищення як наслідок досягнення конкретних результатів та заслуг;

оплата, незалежна від трудового стажу, відсутність спеціальної пенсійної системи.

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням всередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до державної служби. Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого підпадають під юрисдикцію публічного права. В Україні поступово будується змішана модель публічної служби з елементами

централізованої кар'єрно-посадової моделі, характерної для європейських країн. Актуальними проблемами надалі залишаються стабілізація, деполітизація та професіоналізація української публічної служби.

За еволюцією виділяють такі моделі публічної служби:

меритократична модель, V ст. до н.е. – на вищих службових щаблях повинні перебувати найрозумніші та ділові люди – еліта, відібрана з урахуванням їх здібностей щодо управління, професійних навичок, кваліфікації, духовного розвитку та попередніх досягнень;

модель класичної бюрократії, початок XX ст. – на всіх рівнях публічної служби мають перебувати компетентні й неупереджені службовці, які повинні вирішувати всі справи в повній відповідності із законодавством та визначеними процедурами, не залежати від суб'єктивного впливу осіб, які приймають управлінські рішення;

модель нової публічної служби, 80-ті рр. XX ст. – система публічної служби, чисельність службовців та їхні функції визначаються згідно з потребами розвитку суспільства, для задоволення яких запозичуються методи з приватного сектору. Відповідно, виникають контрактні відносини з службовцями, розвивається міжсекторна співпраця

постмодерністська модель, 90-ті рр. XX ст. – кожен публічний службовець є передусім людиною, продуктивність якої залежить від мотивів поведінки та всього комплексу емоцій і почуттів, які впливають на відносини в публічній організації та зрештою забезпечують якість публічних послуг і суспільні зміни

партнерська модель, 2000 рр. – особливе значення мають комунікаційні компетенції службовців. Публічні та сервісні організації повинні розвивати зв'язки між собою та з населенням щодо проєктування та надання послуг, поліпшення їх якості та зниження вартості

За **організаційно-правовою структурою** виділяють романо-германську (кар'єрну) і англосаксонську (позиційну) моделі публічної служби. Виділяють також шаріатську (ісламські країни), східно-азіатську або елітну (країни Азіатсько-Тихоокеанського регіону) моделі.

Складові системи публічної служби:

1) інституційна: впорядкована система органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;

2) правова: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;

3) ресурсна: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;

4) організаційно-технологічна: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т.ін.;

5) культурно-ціннісна: корпоративна культура в системі публічної служби та ціннісні орієнтації публічних службовців.

3.2. Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні

3.2.1. Види та ієрархія нормативно-правових актів, що регламентують публічну службу в Україні

Ієрархія нормативно-правових актів – встановлене Конституцією України та цим Законом співвідношення нормативно-правових актів, що полягає в підпорядкованості актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, встановленні взаємозв'язків і взаємозалежності між цими актами, визначенні місця кожного виду нормативно-правових актів у системі законодавства.

Видами нормативно-правових актів є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

1. Законами є:

1) Основний закон (Конституція), закони України, у тому числі прийняті або затверджені всеукраїнським референдумом;

2) кодекси України;

3) основи законодавства України;

4) декрети Кабінету Міністрів України.

2. Підзаконними нормативно-правовими актами є:

1) укази Президента України нормативного характеру;

2) постанови Верховної Ради України;

3) постанови Кабінету Міністрів України нормативного характеру;

4) правові акти нормативного характеру міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

5) правові акти нормативного характеру державних органів, які є суб'єктами нормотворення;

6) правові акти нормативного характеру місцевого референдуму;

7) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим нормативного характеру;

8) постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим нормативного характеру;

9) накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим нормативного характеру;

10) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій нормативного характеру;

11) накази територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади нормативного характеру;

12) рішення нормативного характеру місцевих рад, акти їх виконавчих органів, розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради.

Закони України

1. Конституцією України 26 червня 1991 року (передбачає право на публічну службу).

2. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VII.

3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III.

4. Закони Урани «Про запобігання корупції», окремі закони, що регулюють порядок проходження окремих видів публічної служби (про прокуратуру, статус суддів, про ЦОВВ, про Кабінет Міністрів України, поліцію тощо). Дисциплінарні статути.

Постанови Кабінету Міністрів України, напр.

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243 «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби».

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби».

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями».

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448 «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» тощо.

Розпорядження Кабінету Міністрів України:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації».

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974-р «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 року № 1006-р «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу» та ін.

Накази Національного агентства з питань державної служби:

1. Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 47 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 438/28568.

2. Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 48 «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 439/28569.

Накази інших центральних органів виконавчої влади:

1. Наказ Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646 «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 року за № 903/29033.

2. Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 травня 2017 року № 750 «Про затвердження Порядку видачі довідок про заробітну плату для призначення пенсій окремим категоріям осіб у разі ліквідації державних органів, у яких особи працювали, а також перейменування (відсутності) їхніх посад», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 червня 2017 року за № 766/30634.

Інші нормативно-правові акти у сфері публічної служби.

3.2.2. Запобігання корупції в публічній службі. Процедури притягнення до відповідальності. Види дисциплінарних стягнень до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Вступаючи на публічну службу, особа крім прав та основних обов'язків службовця свідомо й добровільно приймає встановлені законодавством антикорупційні обмеження і заборони.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (№ 1700) визначено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, а також відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди цій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Виходячи із суті законодавчого визначення корупції статтями 22–27 зазначеного Закону встановлено **спеціальні обмеження** стосовно діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, щодо:

1. використання службових повноважень;
2. сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
3. одержання подарунків;
4. роботи близьких осіб
5. обмеження щодо осіб, які звільнилися з державної служби.

Обмеження щодо використання службових повноважень чи становища встановлено ст. 22 Закону № 1700, відповідно до якої особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Слід зазначити, що цим Законом заборонено використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, **забороняється**:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської

практики із спорту) або підприємницькою діяльністю якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками,паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Крім того, у разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено інші або додаткові спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення, то їх додержання забезпечується за спеціальними процедурами.

Водночас слід зазначити, що ці обмеження не застосовуються до депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють у раді свої повноваження на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють там на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, **мати у прямому підпорядкуванні близьких** їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

У даному разі необхідно враховувати, що законодавчо це обмеження по суті складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм прямо підпорядкованим.

Пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань приймання на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. При цьому відносинами прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника вважається наявність хоча б одного з перелічених повноважень керівника щодо підлеглої йому близької особи.

Крім того, Закон прямо встановлює алгоритм дій державних службовців у випадку, коли відносини прямого підпорядкування все ж виникли. Ці заходи мають бути самостійно вжиті ними у 15-денний строк. А у разі добровільного невжиття таких заходів та неможливості протягом місяця переведення осіб на інші посади підпорядкована особа підлягає звільненню.

Обмеження щодо одержання подарунків визначено антикорупційним законодавством як іще одне дієве спеціальне обмеження під час проходження державної служби.

Подарунок – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Цим обмеженням особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у зв'язку із здійсненням службової діяльності категорично забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб. Також їм забороняється одержувати подарунки від осіб, які перебувають у їх підпорядкуванні.

У всіх інших випадках службовець може отримувати подарунки, якщо це відповідає загальновизнаним уявленням про гостинність і вартість таких подарунків одноразово не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день його прийняття, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих з одного джерела протягом року, не повинна перевищувати двох прожиткових мінімумів. При цьому обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, отримані від близьких осіб або одержані як загальнодоступні знижки на товари і послуги, виграші, призи, премії, бонуси.

Статтею 24 Закону № 1700 у комплексі визначено порядок дій осіб у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка та у випадку виявлення майна, яке може бути неправомірною вигодою або подарунком. Водночас у разі наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання подарунка вона має право письмово звернутися для отримання консультації з цього питання до Національного агентства з питань запобігання корупції, яке надасть відповідне роз'яснення.

Особливих правил також слід дотримуватися щодо подарунків, одержаних як подарунки державі, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям. У цьому випадку особа, яка одержала такий подарунок, зобов'язана передати його органу, установі чи організації, визначеним Кабінетом Міністрів України.

Іншим превентивним механізмом запобігання корупції є **обмеження щодо осіб, які звільнились або припинили діяльність**, пов'язану з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування.

Передбачено три різновиди цього обмеження та визначено граничний строк їх дії, а саме один рік з дня припинення відповідної

діяльності. Отже, ці обмеження стосуються не діючих службовців, а осіб, які звільнились або іншим чином припинили перебування на публічній службі. Водночас наявність у законодавстві таких обмежень спрямовано на попередження випадків необ'єктивності або безпідставної лояльності в діяльності державних службовців стосовно суб'єктів господарювання, а також є інструментом для запобігання корупції в приватному секторі.

Першим різновидом цього обмеження є заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування особа здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих суб'єктів.

Другим різновидом обмеження є заборона особі розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їй відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Третій різновид обмеження полягає в забороні особам, які припинили відповідну діяльність, представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент звільнення.

Насамкінець слід зазначити, що розглянуті обмеження й заборони є лише частиною цілісної системи заходів щодо протидії корупції та спрямовані на зменшення її обсягів, обмеження впливу корупції на соціальні та економічні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Види дисциплінарних стягнень до державних службовців

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками є:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у

відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2, 4,5 та 8, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Строк давності накладення – 6 місяців.

Види дисциплінарних стягнень до посадових осіб місцевого самоврядування

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в ОМС, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ч. 1 ст. 2 Закону про службу в ОМС). Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал ОМС.

Особливості дисциплінарної відповідальності службовця ОМС забезпечуються в порядку, передбаченому Законом про службу в ОМС (ст. 19 Закону про службу в ОМС). А відповідно до ст. 7 цього ж Закону правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве

самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України.

У частині притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності слід керуватися Кодексом законів про працю (КЗпП) з урахуванням особливостей, які визначені в Законі про місцеве самоврядування, адже питання дисципліни у профільному законі не прописані.

Визначення правил підзвітності та підконтрольності мають вирішальне значення для надання відповіді на запитання про те, чи кожна зі службових осіб місцевого самоврядування може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до ст. 147-1 КЗпП дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, вказаних у частині першій цієї статті.

Працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону про місцеве самоврядування сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища, міста.

Законом про службу в ОМС, зокрема ст. 23, визначено, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в ОМС, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. **Як бачимо, дисциплінарна відповідальність у цьому переліку відсутня.**

Щодо норм КЗпП, то за його нормами працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Громада, яка обирала голову, не є «органом», а отже, не може застосовувати дисциплінарні стягнення.

Водночас, відповідно до Закону про місцеве самоврядування виключною компетенцією ради є:

заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;

прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (щоправда, критеріїв недовіри також немає);

прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом.

Але, в переліку підстав, зокрема, для дострокового припинення повноважень норми, пов'язані з невиконанням або неналежним використанням трудових обов'язків, відсутні!

Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Ураховуючи відсутність у спеціальному Законі особливої процедури притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності, можна сказати, що на них поширюються порядок застосування дисциплінарного стягнення та гарантії, передбачені КЗпП.

Відповідно до норм ст. 147, 147-1 КЗпП за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один із таких заходів стягнення:

1) догана;

2) звільнення (у нашому випадку — припинення повноважень).

Відповідно до статті 147-1 КЗпП дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

Посади, на які особи призначаються відповідною радою

З урахуванням цієї норми та норм Закону про місцеве самоврядування можна сказати, що органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання) працівників, на посади є відповідна рада. Незважаючи на те, що уповноваженою особою, яка приймає на роботу цих осіб, є голова ради, законодавство не містить положень, які б передбачали одноосібне право голови застосовувати дисциплінарні стягнення до посадових осіб ради, які займають зазначені виборні посади.

Керуючий справами, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів відповідної ради – підпорядкований та підконтрольний безпосередньо відповідному голові, роботодавцем виступає рада.

підпорядкований та підконтрольний безпосередньо відповідному голові, роботодавцем виступає рада.

Отже, всі ці посади є підконтрольними відповідному голові, але власником є саме рада (оскільки саме вона затверджує на посаду) та виступає органом, який застосовує дисциплінарне стягнення.

З огляду на вимогу ч. 1 ст. 149 КЗпП про те, що до застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен зажадати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення, ми розуміємо, що рада це не робитиме з огляду на сесійність її роботи. Тому саме уповноважений орган збиратиме необхідні докази.

Посади, на які особи призначаються відповідним головою

Із цими посадами все набагато легше, адже всі вони розпочинають свою трудову діяльність у раді на підставі розпорядження відповідного голови. Питання дисципліни для таких посад – це питання вивчення КЗпП.

Рішення про притягнення до відповідальності приймається головою ради одноособово та оформлюється його розпорядженням.

За загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один із таких заходів стягнення:

1) догана;

2) звільнення.

Відповідно до ст. 148 КЗпП дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебуванням його у відпустці.

Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

За кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення (ч. 2 ст. 149 КЗпП). При обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган повинен враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. Стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівникові під розписку.

При цьому якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню, то він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо працівник не допустив нового порушення трудової дисципліни і до того ж проявив себе як сумлінний працівник, то стягнення може бути зняте до закінчення одного року. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються.

3.2.3. Державна служба. Принципи здійснення державної служби. Система управління державної службою в Україні

Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

управління персоналом державних органів;

реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

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.

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 (лише не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування).

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.

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.

3.3. Етика в публічній службі

3.3.1. Місія, цінності й основні етичні принципи публічної служби. Довіра як основоположний принцип побудови відносин між державою та суспільством

Виявлення та чітке формулювання місії державної служби – основа для побудови всієї системи етики державних службовців і фактор ствердження моральних відносин між *органами державної влади і громадянами*. **Місія державної служби** *формує розуміння місця державних службовців у суспільстві; воно є стрижнем для побудови засад професійної діяльності та відповідних вимог до представників органів державної влади, масштабом для оцінки їхньої діяльності*.

Професійне призначення (місія) публічних службовців у демократичних країнах – *служіння своєму народу та кожному його громадянину*.

Нині існують різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії публічної служби та публічних службовців, зокрема *традиційна*, орієнтована на *служіння народу*, та *модернова*, що передусім має на меті *надання послуг громадянам* («сервісна модель»). Як перша, так і друга модель мають свої переваги і недоліки.

Цінності, які відстоює публічна служба у демократичному суспільстві – наголошення на людській, соціальній та культурній важливості, якими виступають ***життя та гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність*** тощо. ***Верховенство права, гуманізм, професіоналізм*** - базові цінності професійної діяльності державного службовця; вони мають регулятивну значущість, конститутивність використання, *формують фундамент розуміння сутності і призначення професійної діяльності*.

Верховенство права є гарантованою Конституцією основою співіснування людей в українському суспільстві; має закріплення і реалізацію у політичних програмах, зокрема у політичному курсі на євроінтеграцію. ***Гуманізм*** як визнання людини найвищою соціальною цінністю, тобто всебічне утвердження цінності людської особи й особистості є вихідним у побудові будь-якого політичного, економічного, соціального чи освітнього проєкту. ***Професіоналізм*** як форма самовизначення, стилю життя, способів діяльності і алгоритмів дій, що розгортаються у публічній сфері, є ознакою соціальної зрілості, автономії і суверенності особи.

Цінності ***верховенства права, гуманізму, професіоналізму*** постають «формулами» моральності професіонала, суб'єктивний

характер сприйняття яких залежить від рівня освіти і життєвих ціннісних орієнтацій працівника. Професійна діяльність, професіоналізм – це не лише знання про процесуальність / певний алгоритм дій, а й **розуміння та виконання етичних норм і приписів щодо здійснення професійної діяльності**. Ці норми і приписи є похідними від основних принципів професійної етики.

Роль цінностей у процесі набуття професійних навичок і вмінь – надання раціональної, системної єдності ідейному конструкту професійної діяльності публічного службовця. Так, кожна з цінностей реалізується через ряд принципів професійної діяльності, що зафіксовані у нормативних і нормативно-правових актах. Саме поєднання і реалізація цінностей і принципів професійної діяльності у світогляді професіонала сприяє досконалості й цілеспрямованості особистості публічного службовця, дозволяє протистояти корупційним загрозам і ризикам, а також професійній моральній деформації.

Основні принципи професійної етики публічного службовця – це основоположні ідеї, керівні начала, що покладені в основу публічної служби, в яких фіксуються ціннісні та ідеологічні засади публічного життя суспільства. Принципи найбільш узагальнено виражають моральні вимоги, задають спрямування, пріоритети, на яких вибудовується публічна служба та якими мають керуватися публічні службовці у своїй діяльності. Недотримання цих вимог ставить під сумнів легітимність здійснення професійної діяльності, підриває довіру до професіоналізму як до певної кваліфікаційної якості людини, загрожує загальною недовірою громадськості до програм державного менеджменту і, у крайніх своїх виявах, соціальними заворушеннями.

Принципи державної служби України фіксуються в Законі України «Про державну службу». До них відносять принципи:

1) верховенства права;
2) законності;
3) професіоналізму;
4) патріотизму;
5) доброчесності;
6) ефективності;
7) забезпечення рівного доступу до державної служби;
8) політичної неупередженості;
9) прозорості;
10) стабільності.

У «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» зазначається, що етична поведінка державних службовців ґрунтується на принципах державної

служби, визначених Законом України «Про державну службу», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Етичні принципи публічної служби, як правило, виносяться на широке обговорення громадськості. Процес публічної дискусії сприяє не лише реалізації принципів *відкритості і прозорості* професійної діяльності публічних службовців, формуванню *критеріїв оцінки* якості їх роботи, а також і виробленню *уніфікованого понятійного апарату* для всіх професій, зайнятих у сфері державної служби, що слугує створенню *єдиного смислового простору соціальної дії* і сприяє соціальній комунікації й порозумінню.

Результатом реалізації цінності професіоналізму у діяльності публічних службовців є формування довіри до себе і своєї професійної діяльності. ***Довіра*** – ставлення до іншої особи та до її дій, яка ґрунтується на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності, чесності.

Під довірою найчастіше мають на увазі:

- надійність виконання зобов'язань;
- передбачуваність;
- точність, ефективність виконання обов'язків.

Дійове функціонування права (як зазначав І.Кант: «Право однієї людини закінчується там, де починається право іншої людини») є передумовою створення довірливих відносин. Однак **навіть у правовій державі довіра не виникає автоматично, її примноження потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів.**

Довіра тісно пов'язана із легітимністю влади, яка виражає зв'язок інтересів людей з їх внутрішньою оцінкою і залежить від їх світосприйняття, та визнанням соціальної ієрархії, суспільного розподілу праці як атрибуту розвинутого суспільства.

Легітимність (від лат. legitimus – згідно з законами, правомірний, законний) – результат процесу, в ході якого:

а) авторитет (влада, начальство) набуває визнання з боку підвладних, – коли йдеться про службову/ соціальну «вертикаль», *або ж*

б) усі учасники соціальних / публічних відносин визнають / виробляють загальні стандарти (мірила) цих відносин як символічного посередника, що забезпечує взаємне виконання зобов'язань, – коли йдеться про «горизонталь», як от: взаємодія поліції з населенням на засадах партнерства.

Легітимність – це переконаність людей у тому, що авторитет, який стоїть перед ними, несе вагомий моральний зміст.

Легітимність – соціально-психологічна ознака державної влади, авансована її підтримка, виправдання, схвалення. Відсутність даної ознаки у конкретної влади якщо не унеможливлює, то мінімізує будь-які її зусилля; присутність – ці зусилля помножує.

Громадянське суспільство як *«співавторство рівних у своїй гідності громадян»* (А.Гусейнов) формує складну систему взаємозалежних відносин різного рівня взаємопідпорядкування. Відчуття своєї громадянської ідентичності не можливе без включення до ***спільної справи суспільного упорядкування*** задля реалізації ***спільного суспільного блага.*** На цій ідеї побудована мотиваційна складова для будь-якої професійної діяльності у суспільстві.

3.3.2. Етична інфраструктура публічної служби. Етичні кодекси в системі публічної служби. Етичні засоби запобігання корупції в системі публічної служби України

Суттєвим напрямом підтримки етики публічного службовця є інституціональна підтримка, що здійснюється шляхом *створення і функціонування етичної інфраструктури публічної служби*. ***Етична інфраструктура публічної служби*** – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців.

Етична інфраструктура допомагає виділити й упорядкувати етичний простір публічної служби, дає змогу чітко виписати ціннісно-нормативні складові етики публічного службовця. Етична інфраструктура публічної служби може існувати на різних організаційних рівнях (рівні центральних міністерств і відомств, рівні місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування), при цьому деякі її елементи можуть бути відсутніми на певних рівнях.

Модель етичної інфраструктури, запропонована експертами Організації економічного співробітництва і розвитку:

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ					
функція керування	політична воля	***функція управління***	координуючі органи	***функція контролю***	законодавство
	етичні кодекси				механізми звітності та нагляду
	професійна соціалізація		умови підтримки публічної служби		громадянське суспільство

Політична воля – необхідний фактор реформування публічної служби. Принципи, функції, структура публічної служби, основні напрями її роботи формуються політиками. Ними виробляються кадрові стратегії та здійснюється контроль за діяльністю бюрократії. Тому для суттєвих змін у моральній атмосфері публічної служби необхідно, щоб у політичного істеблішменту країни була налаштованість на етичні перетворення, на вдосконалення регулювання конфліктів

Визначальним елементом етичної інфраструктури виступають етичні кодекси. ***Етичний кодекс*** – це сукупність етичних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксується:

- норми і правила, що усвідомлюються та увійшли в практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища;
- вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників публічної служби зумовлена потребами в:

зміцненні довіри громадян;

забезпеченні ефективної діяльності публічної служби;

удосконаленні відносин у середовищі публічної служби;

уніфікації етичних вимог до публічних службовців.

Перерахуємо основні загальноприйняті кодекси поведінки для представників публічної влади: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996), Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999), Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000).

Так, етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю публічної служби. Ці кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до інституцій публічної служби з боку широкого загалу, установлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах публічних службовців, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо професійних відносинах.

Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та походженням), підвищує необхідність кодифікації правил поведінки

порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності.

Метою етичних кодексів у публічній службі є:

опис етичного клімату, який панує в публічній службі;

фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від публічних службовців;

повідомлення суспільству, якою має бути поведінка публічних службовців в їх взаємодіях із громадянами.

Сукупність етичних приписів необхідно для *підвищення рівня раціональності й моральності* у професійній діяльності публічних службовців, окреслення рамок *дозволеного*, вияву *чітких орієнтирів службової поведінки*, *створення певних шаблонів*, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих управлінських рішень. Закріплені ззовні норми відкривають можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи публічних службовців необхідності постійно здійснювати моральний вибір. У кодексах прописуються настанови для дії в ситуаціях конфлікту між загальноморальними і професійно-етичними нормами та права представників публічної служби. Етичні кодекси спроможні бути основою для формування соціальної відповідальності влади та кожного із її представників і *підставою для суспільної оцінки публічних службовців* – розрахунок лише на неписані правила не дає можливості громадськості контролювати владу.

Єдині етичні стандарти поводження мають стати інструментом кадрової політики, мірилом професійно-етичних якостей і норм поведінки під час прийому, проходження та кар'єрного просування на публічній службі.

3.3.3. Службова етика та соціально-етичний портрет керівника в системі публічної служби України

Морально-психологічний стан в колективі багато в чому залежить від керівника, визначається його особистою поведінкою і моральними якостями. Саме етика керівника являє сутність культури життя і співпраці колективу, держави. Щоб запобігти можливим негативним наслідкам через невиважені дії того або іншого керівника соціально-економічної системи будь-якого рівня, розробляються і втілюються в практику відповідні правила і вимоги.

Норми службової діяльності осіб, уповноважених виконувати державні функції, базуються на етичних стандартах. Це ділова культура, що втілює в собі основі етичні норми і стандарти.

Морально-етичні правила керівника:

з належною повагою ставитися до прав, обов'язків та інтересів громадян, їх об'єднань, не проявляти свавілля або байдужості до правомірних вимог громадян, не допускати проявів бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують систем у публічної влади, ганьбить репутацію керівника структури чи підрозділу державної служби;

виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї й національні традиції, не демонструючи при цьому свої релігійні чи партійні переконання;

витримувати офіційно-діловий стиль одягу;

дотримуватися правил спілкування, демонструвати культуру мовлення, дотримуватися правил і формул мовленнєвого етикету (звертання, вітання, вибачення, прощання тощо);

бути ввічливим, тактовним, коректним, шанобливим і люб'язним у стосунках з підлеглими та в інших видах професійної комунікації;

намагатися робити зауваження підлеглим віч-на-віч;

навчитися заохочувати підлеглих;

визнавати свої помилки.

Праця керівника завжди спрямована на досягнення певних цілей, розрахована на успіх, але якщо у своїй діяльності управлінець керуватиметься аморальними або просто сумнівними моральними нормами, то кар'єра його буде нетривалою, колеги просто відмовляться від контактів з ним. Істинний професіоналізм неминуче повинен мати у своїй основі певну моральну домінанту, розуміння свого професійного обов'язку і скрупульозне ставлення до професійної честі і відповідальності. Від того, наскільки злиті в людині її професійні та моральні основи, залежить успіх справи, цілісність особистості керівника, міра його творчого самовираження.

Морально-професійні правила керівника:

діяти на підставі, в межах та у спосіб, які передбачені Конституцією України та законами України;

бути професійно компетентним і сумлінно виконувати свої службові обов'язки, адже це є основою формування і підтримання авторитету керівника: йому довіряють і вірять – успіх справи забезпечений ;

дотримуватися правил Трудового кодексу, тобто цінувати як свій робочий час, так і своїх підлеглих, не спізнюватися, не примушувати довго себе чекати;

бути уважним до своїх підлеглих, сприймати у свій бік критику; він повинен оберігати авторитет кожного окремого підлеглого,

пам’ятаючи про те, що при цьому він зміцнює колектив, впроваджує в службові відносини норми етикету;

гостро відчувати проблеми, що є на часі, уміти їх професійно вирішити, тонко відчувати час, події.

Для керівника будь-якого рівня важливим є імідж, що розуміється як цілісний несуперечливий образ керівника в свідомості оточуючих, який відповідає прийнятним цілям, нормам, цінностям та очікуванням, що пред’являються керівнику підлеглими.

Поняття «цілісний» означає, що в структуру іміджу керівника входить не лише зовнішній вигляд (зачіска, одяг, аксесуари і т. д.), але і все, на основі чого оточуючі складають враження щодо людини. Сюди можна включити стиль керівництва, загальну спрямованість особистості керівника, його комунікативні та інтерактивні навички, манера мовлення тощо. Під поняттям «несуперечливий» слід розуміти те, що зовнішній прояв іміджу має відповідати внутрішньому стану людини, дотримання відповідності одних елементів іміджу іншим.

Діяльність керівника будь-якого рівня публічної служби пов’язана з постійним спілкуванням з колегами державних установ, підприємств, підприємцями, громадянами, котрі звертаються зі скаргами або пропозиціями тощо. Тому керівник органу поліції повинен уміти викликати прихильність (симпатію), відвертість, відчувати психологічний стан співрозмовника, віднаходити адекватні для кожного окремого випадку манери, розмову.

Важливим складником формування морально-психологічного клімату в колективі є стиль керівництва. У найзагальнішій формі – це комплекс принципів, засобів, методів, за допомогою яких керівний орган (окремий керівник) практично вирішує покладені на нього завдання, зокрема ті, що стоять перед колективом: вирішення питань підбору і розташування працівників, організація їх роботи, заохочення чи покарання, просування по службі тощо. Про стиль роботи того чи іншого керівника судять за сукупністю прийомів і методів, якими він користується за його підходом до справи, ставленням до людей, особливо до підлеглих.

Великий вплив на формування морально-психологічного клімату в колективі має критика, тобто оцінка певних дій, вчинків, поведінки, ходу думок (окремої людини чи групи людей) з наголосом на недоліках, негативних моментах, на можливих способах та засобах їх подолання.

Зазначимо передумови, за яких критика матиме діловий і позитивний характер:

якщо вона об'єктивна та аналітична, конкретна щодо певних подій та ситуацій, в яких працівник припустився помилки або неправильно повівся;

зосереджена не на особистих чеснотах та рисах працівника, а на вчинках, що стосуються службової або суспільної та громадської діяльності і не принижує особистої гідності підлеглого;

має не руйнівну, а творчу спрямованість з метою визначення способів, засобів, шляхів, що уможливлювали б уникнення та недопущення таких помилок;

доцільна та доречна щодо ситуативності, вона не озлоблює працівника, а стимулює до самоаналізу і самокритики.

Неприпустимі в службових колективах такі форми критики, які ображають працівників, зокрема спеціально організовані виступи на зборах, спрямовані проти того чи іншого працівника; не надання можливості людині, вчинки якої піддаються критиці висловити пояснення або заперечення; намагання протиставити тому, кого критикують, весь колектив, а його пояснення чи заперечення тлумачити як нелояльність до колективу.

Особливо варто зупинитися на етиці керівника вищого рангу, першої особи організації. Керівник організації будь-якого рівня є лицем всієї організації. За його зовнішнім виглядом, манерою поведінки, ступенем виконання ним вимог ділового етикету судять щодо всієї організації; одна невелика, але невдала деталь в поведінці, один, навіть незначний, але неетичний вчинок, можуть зіпсувати враження оточуючих про організацію в цілому. Тому протокольна група організації, незалежно від того, наскільки вона багаточисельна, і сам керівник, який є першою особою даної організації, не мають права не приділяти увагу зовнішньому вигляду. Одяг, манери, поведінка, зовнішній прояв настрою – все має бути бездоганним. Зауважимо, що в більшості випадків одяг людини визначає її статус, а оскільки статус першої особи організації – найвищий, йому дозволяються, і навіть рекомендуються, відповідні атрибути його статусу: дорогі аксесуари, більш впевнена та рішуча манера поведінки тощо.

Обов'язковою передумовою успішної діяльності керівника є його самокритичність, адекватна оцінка своїх позитивних рис та недоліків, постійна орієнтація на самовдосконалення. Підкреслимо, що обіймання посади надає керівнику юридичні права, на той час, як моральні – він повинен заслужити сам знанням справи, вмінням працювати й правильно будувати взаємовідносини. Начальник відповідає за підлеглих і перед підлеглими. Повагу не привити насильно. Повага до посади і повага до людини – не одне і те ж саме.

Керівник не повинен виявляти особистих симпатій, дискредитувати одних працівників перед іншими, провокувати ситуації, що можуть призвести до міжособистісних ексцесів. Від культури поведінки, правильного стилю керівництва людьми, взаємовідношень між керівниками і підлеглими багато в чому залежать якість роботи, що виконується, і дисципліни у підрозділі.

Сучасний керівник, дотримуючись найважливіших правил службової етики, буде фундатором доброчесного морального мікроклімату в колективі, зразком стандартів честі і гідності публічного службовця. Адже від цього багато в чому залежить ефективність організації і роботи колективу. Демонструючи сумлінне виконання своїх службових обов'язків, шанобливе ставлення до співробітників, громадян, дотримуючись високої культури спілкування, не допускаючи дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам держави, такі керівники зможуть забезпечити довіру суспільства і громадян до публічної служби та держави.

3.4. Управління персоналом у публічній службі

3.4.1. HR-стратегія органу публічної влади. Базова структура HR-стратегії органів публічної влади

1. HR-стратегія органу публічної влади.

Визнання людських ресурсів як ключових передбачає застосування стратегічного підходу до управління ними, а технологічна ера переводить HR-технології в цифровий формат і автоматизує більшість його HR-функцій (хмарні HR-платформи з мобільними додатками (Human Resource Information System (HRIS) – Єдина електронна система управління людськими ресурсами). Значну роль у роботі з персоналом відіграють соціальні мережі (LinkedIn, Facebook і Google). Вчені прогнозують, що у вітчизняних HR-менеджерів із появою HRMIS підвищиться швидкість збору та обробки інформації, що у подальшому підвищить вимоги до технічних компетенцій HR-менеджерів та з'являться нові спеціальності у галузі (HR-аналітик «великих даних», візуалізатор, оператор статистичних даних та інші)[1].

[1] Балабанюк Ж. Вызовы и возможности будущего: что ждет HR в 2020–2025 годах. 2016. URL: http://forbes.net.ua/opinions/1412428-vyzovy-i-vozmozhnosti-budushchego-chto-zhdet-hr-v-2020-2025-godah (дата звернення: 17.10.2021).

У цілому HR-стратегія визначає мету, цілі, пріоритети і стратегічні напрями, на реалізацію яких має бути спрямована діяльність управління персоналом, що передбачає у свою чергу залучення висококваліфікованих фахівців, впровадження сучасних технологій управління персоналом, створення умов для розвитку людського потенціалу, професійний розвиток кадрів.

Мета системи HR – це забезпечення максимальної продуктивності персоналу в довгостроковій перспективі.

Процес розробки й реалізації стратегії є безперервним, знаходиться у тісному взаємозв'язку вирішення стратегічних завдань як на тривалу перспективу, так і на середньо- і короткостроковий період. Подібна конкретизація стратегії управління людськими ресурсами та доведення її до стратегічних завдань і окремих дій втілюється у стратегічному плані – документі, що містить конкретні завдання й заходи щодо виконання стратегії, строки їх здійснення й відповідальних виконавців з кожного завдання, обсяг необхідних ресурсів (фінансових, матеріальних, інформаційних тощо).

Процес розробки та реалізації HR-стратегії відбувається в системі стратегічного управління людськими ресурсами, що реалізує весь комплекс його функцій, а саме:

планування персоналу (складання планів і прогнозів для якісних і кількісних потреб персоналу, вибір методів розрахунку кількісних потреб працівників, розробка автоматизованої системи управління персоналом);

рекрутинг і підбір персоналу (аналіз відповідної інформації про персонал, розробка посадових інструкцій, їх відбір і оцінка, формування кваліфікованого персоналу);

професійна орієнтація та адаптація персоналу (постійна робота з персоналом; створення належних умов для роботи та розвитку співробітників; ознайомлення з системою цінностей компанії);

оцінка та атестація персоналу (розробка ефективних методів, критеріїв та принципів оцінки персоналу, оцінка персоналу, сертифікація, оцінка роботи кадрів);

формування кадрового потенціалу (аналіз якісного складу управлінського персоналу; організація постійної роботи з молодими спеціалістами; розробка наукових і практичних основ відбору і розміщення управлінського персоналу);

мотивація персоналу (розробка ефективної системи мотивації; постійний аналіз потреб працівників; удосконалення форм матеріального та морального стимулювання персоналу);

розвиток персоналу (підготовка та контроль за виконанням навчального процесу, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу; сприяння самовираженню та саморозвитку працівників);

управління плинності кадрів (розробка процедур залучення, зниження, переведення та звільнення працівників);

соціальний розвиток та організаційна культура (організація громадського харчування, медичного та житлово-комунального господарства, розвиток організаційної культури, забезпечення здоров'я та відпочинку, організація соціального страхування).

Отже, **стратегія управління людськими ресурсами розглядається як спосіб використання наданих зовнішнім середовищем можливостей для зміцнення і збереження конкурентоспроможності компанії шляхом ефективного формування, використання й розвитку людських ресурсів організації.** Вона розробляється з урахуванням внутрішніх ресурсів і традицій організації та сприятливих факторів впливу з боку внутрішнього та зовнішнього оточення. Наприклад, стратегічна мета системи управління людськими ресурсами полягає в забезпеченні розвитку підприємства за рахунок ефективного використання людського капіталу. У процесі формування стратегії управління людськими ресурсами основним завданням стає визначення й облік майбутніх змін і тенденцій, обґрунтування змін, що сприяють стійкому розвитку підприємства.

2. Базова структура HR-стратегії органів публічної влади. Наприклад, HR-стратегія Державної податкової служби України (далі – ДПС) визначає мету, цілі, пріоритети і стратегічні напрями, на реалізацію яких має бути спрямована діяльність управління персоналом ДПС та її територіальних органів[1].

Зміст процесу розробки стратегії управління людськими ресурсами:

1. *Визначення* цілей використання людських ресурсів. Цілі кадрової політики розробляються на основі місії (основної мети) і бізнес-цілей компанії.

Місія – це корисність бізнесу для суспільства, вона унікальна для кожної конкретної компанії; цілі бізнесу – те, чого прагне досягти компанія при реалізації своєї місії.

[1] Державні сайти України. Головне управління ДПС у Житомирській області. URL: https://zt.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/429961.html.

Цілі кадрової політики:

1) втілити свою місію й досягти бізнес-цілей за допомогою поєднання праці персоналу з факторами (усі види капіталу, підприємницька здатність) і ресурсами (матеріальними, фінансовими, інформаційними й іншими) для ефективного виробництва товару, що задовольняє споживачів;

2) досягти лідерства на ринку інтеграції інформаційних технологій в управлінні виробничими процесами для організації (залучення кращого персоналу, раціональної організації й управління працею);

3) забезпечити утримання й розвиток персоналу (створення комфортних умов на основі вирішення організаційних, управлінських, психологічних, соціальних проблем і мотивації);

4) одержати позитивні фінансові результати (дохід, прибуток і зростання вартості капіталу, залучити інвестиції).

2. **Постановка завдань**, вирішення яких забезпечить досягнення цілей з урахуванням цілей розробляється комплекс завдань, що дозволяють реалізувати вищевказані цілі. Основні цілі:

1) спроєктувати організаційну й кадрову структури прийняття та виконання рішень;

2) розробити систему корпоративних стандартів, що описує правила, процедури дій і взаємодії персоналу;

3) змоделювати зміст праці по посадових позиціях, потреби в необхідних компетенціях, уміннях, навичках, досвіді для отримання очікуваних результатів;

4) спроєктувати раціональну інфраструктуру й робочі місця;

5) організувати забезпечення робочих місць необхідними ресурсами для вирішення поставлених завдань;

6) забезпечити необхідні й сприятливі умови для продуктивної праці;

7) організувати добір і адаптацію персоналу, формування команди, корпоративної культури для реалізації місії й цілей;

8) організувати систему розвитку персоналу, оволодіння передовими методами й прийомами праці, сертифікувати працівників;

9) забезпечити продуктивність праці вище галузевого рівня;

10) використовувати психологічні методи впливу на працівників для встановлення продуктивних відносин;

11) організувати систему збору, обробки, впровадження інновацій;

12) розробити систему оцінювання результатів праці (продуктивність, ефективність праці);

13) сформувати імідж, збільшити вартість компанії;

14) впровадити систему мотивації персоналу за результатами праці.

3. Розробка засобів досягнення цілей. Практичне втілення в життя кадрової стратегії здійснюється системним застосуванням засобів, які допускають способи (послідовний порядок дій досягнення цілей, результатів) і методи дій (сукупність прийомів впливу на об'єкти управління).

Основні способи реалізації стратегії:

організація;

позиціонування;

залучення;

розвиток;

управління.

Організація використовується для додання злагодженого вигляду побудові бізнесу (установлення порядку, правил і умов прийняття рішень, здійснення дій і взаємодії персоналу).

Позиціонування служить для визначення потреби в персоналі, оцінки вартості посадових позицій.

Залучення персоналу використовується для забезпечення необхідною робочою силою відповідно до організації й позиціонування, виходячи з максимального кадрового потенціалу при ефективних витратах на нього.

Розвиток персоналу застосовується для підвищення потенціалу й продуктивності праці.

Управління служить для спрямування діяльності персоналу на досягнення цілей, здійснення взаємодії й координації дій у процесі праці, постачання ресурсів для виконання поставлених завдань.

4. Розрахунки ресурсів для досягнення цілей. У кадровій стратегії повинні бути передбачені необхідні ресурси для її реалізації у межах позначених завдань. Фінансові ресурси виділяються у структурі операційного й інвестиційного бюджетів. В операційному бюджеті передбачаються видатки з поточної діяльності:

утримування служби персоналу й інфраструктури;

виплати заробітної плати й соціальних податків;

виплати стимулюючого характеру за поточні результати;

поточні витрати на соціальну підтримку (страхування, матеріальна допомога, оплата відпочинку тощо);

проведення колективних заходів та інше.

В інвестиційному бюджеті передбачаються довгочасні інвестиції в персонал і інфраструктуру праці, створення нематеріальних активів, пов'язаних з інтелектуальними розробками:

навчання, тренінги, сертифікація;

удосконалення робочих місць, умов праці, засобів праці;

витрати на розробку й впровадження інновацій;

довгочасні соціальні вкладення (страхування життя, медичне, пенсійне тощо);

довгочасні мотиваційні вкладення (бонуси тощо);

інші інвестиційні витрати.

Розрахунки ресурсів обов'язково зіставляються з очікуваними результатами.

5. Прогноз результатів. Результати реалізації стратегії управління людськими ресурсами звичайно виражаються в системі ключових індикаторів (показників ефективності) у межах загального планування в системі збалансованих показників. Прямі показники:

1) персонал;

2) трудові відносини;

3) праця, індекс прибутку людського капіталу.

Оцінка за прямими показниками зіставляється з динамікою непрямих показників:

1) часток ринку;

2) задоволеністю споживачів, кількістю постійних, приростом нових;

3) обсягом продажів;

4) якістю продукції й послуг;

5) прибутком;

6) приростом вартості компанії.

Стратегія управління людськими ресурсами повинна бути взаємопов'язана з іншими стратегіями, тому що тоді вона дозволяє забезпечити перевагу на ринках за рахунок кращого змісту й умов праці, більш точної оцінки результативності, комплексного управління людськими ресурсами.

Реалізація стратегії управління персоналом є важливою стадією процесу стратегічного управління. Правила її успіху:

цілі, стратегії, завдання з управління персоналом повинні бути ретельно й вчасно доведені до всіх працівників;

загальне керівництво організації й керівники служби управління персоналом повинні не тільки вчасно забезпечити застосування всіх необхідних для реалізації ресурсів, але й мати план реалізації стратегії.

Метою процесу реалізації стратегії є забезпечення скоординованої розробки й реалізації стратегічних планів структурних підрозділів організації в цілому й системи управління персоналом.

Завдання у процесі реалізації стратегії:

1) встановлюється пріоритетність серед адміністративних завдань (завдань загального керівництва). У першу чергу це стосується таких

завдань, як розподіл ресурсів, встановлення організаційних зв'язків і відносин, створення інформаційних, нормативно-методичних, правових і інших підсистем;

2) встановлюється відповідність між обраною стратегією управління людськими ресурсами і внутрішньо-організаційними процесами, процесами всередині системи управління персоналом для того, щоб діяльність організації була зорієнтована на здійснення обраної стратегії;

3) вибір необхідної стратегії управління персоналом, відповідної стилю керівництва організацією в цілому й окремими підрозділами.

Інструментами реалізації стратегії управління людськими ресурсами є кадрове планування, плани розвитку персоналу, його навчання й просування по службі, вирішення соціальних проблем, мотивування й винагорода.

Керівництво реалізацією стратегії управління персоналом покладається на заступника керівника організації з персоналу, який повинен спиратися на активну підтримку керівників середньої ланки. Процес реалізації стратегії управління персоналом стосується, як правило, працівників багатьох структурних підрозділів організації, починаючи з великих виробничих підрозділів і закінчуючи невеликими групами робітників та службовців, бригадами. Керівники всіх рівнів є виконавцями стратегії в межах своїх повноважень і відповідальності щодо ставлення до своїх підлеглих, а всі працівники служби управління персоналом є учасниками цього процесу.

Таким чином, **базовими компонентами HR-стратегії органів публічної влади є**: мета, місія (це причина існування компанії. Наприклад, хто наш клієнт, який наш продукт і в чому його унікальність), цілі, завдання, пріоритети, стратегічні напрями, цінності (принципи), засоби досягнення цілей, розрахунки ресурсів, прогноз результатів.

3.4.2. Персонал-технології в публічній службі

В Україні користуються попитом сильні фахівці вищої та середньої ланки, які мають великий практичний досвід управління та професійну підготовку, тому використання нових технологій з пошуку керівних кадрів є актуальною темою для органів державної влади.

Лізинг персоналу (staffleasing). Правовідносини, які виникають, коли рекрутингове агентство укладає трудовій договір із працівником від свого імені, а потім направляє його на роботу в будь-яку

організацію на відносно тривалий строк (від трьох місяців до кількох років).

Аутстафінг (outstaffing). Рекрутингове агентство не добирає працівників, а оформляє у свій штат вже існуючий персонал організації – клієнта.

Аутсорсинг (outsorcing) – компанія передає яку-небудь зі своїх функцій зовнішній компанії.

Рекрутинг. Це технологія добору персоналу, яка забезпечує пошук кваліфікованих фахівців середньої ланки з урахуванням вимог до особистісних та професійних якостей кандидатів.

Executive Search. Це технологія пошуку унікальних фахівців на керівні посади. «Executive Search», на відміну від рекрутингу, передбачає ініціативний пошук кандидатів, навіть якщо вони на даний час не зайняті активним пошуком роботи. Цю технологію успішно використовують кадрові та консалтингові агентства.

Middle selection. Це технологія пошуку керівників середньої ланки.

Хедхантинг (headhunting) є найбільш складною і витратною технологією, що передбачає «переманювання» конкретного фахівця з однієї організації в іншу. Досить часто у зазначеній технології не обійтися без послуг сторонніх компаній, тому що процес переговорів складний та вимагає певних навичок. У даному випадку фахівець визначається замовником. Крім того, встановлюються умови, на які готова піти компанія заради цього професіонала.

У процесі використання хедхантингу на етапі дослідження ринку використовуються технології networking (плетіння сітей) та direct search (прямий пошук).

Networking – методика хедхантингу, яка полягає у тому, що через зв'язки консультанта з хедхантингу можна вийти на необхідного спеціаліста.

У процесі використання direct search консультант спільно з замовником визначає коло компаній, де може знаходитися потрібний спеціаліст. Потім консультант визначає коло посад у цих компаніях, які підходять під вакансію, та пропонує спеціалістам перейти в компанію замовника.

Скринінг – технологія швидкого добору необхідного допоміжного та обслуговуючого персоналу, який здійснюється з урахуванням формальних ознак: стать, вік, освіта, досвід роботи. На процес прийняття рішення щодо підбору й відбору персоналу впливає політика організації з просування своїх працівників або навпаки залучення фахівців ззовні.

Сучасні технології згруповано відповідно до загальної їх ознаки. Це:

Група 1. **Сучасні технології формування колективу:**

формування колективу організації;

побудови команд;

коучинг-технології в розвитку персоналу.

Група 2. **Технології оцінки працівників організації:**

Perfomance management як технологія підвищення результативності діяльності персоналу;

Assessment Center;

технології компетентнісного підходу в управління персоналом.

Група 3. **Сучасні технології в умовах кризи:**

технологія вивільнення персоналу в умовах кризи: даунсайзинг, реінжиніринг, аутплейсмент.

Технології формування колективу організації. Колектив (лат. Collectivus – збірний) – сукупність людей, об'єднаних спільною метою та діяльністю, єдністю інтересів, єдиною організацією і взаємною відповідальністю кожного, відносинами співробітництва та взаємодопомоги. Головною умовою створення колективу є відбір людей за відповідними здібностями і створення сприятливих умов для реалізації ними цих здібностей через досягнення відповідної кваліфікації.

Ключовими ознаками колективу є такі:

єдність мети;

умовна відокремленість передбачає психологічне визнання членами групи один одного та ототожнення себе з нею;

організаційна та територіальна єдність характеризується силою бажання всіх членів зберегти колектив.

Етапи розвитку колективу: формування (зародження), становлення, зрілість та старіння.

Сучасні технології побудови команд. Командою часто називають будь-які групи, деякі експерти справедливо розрізняють команди та традиційні робочі групи, які різняться між собою за результатами. **Як правило, під командою розуміють групу людей, що працюють разом для досягнення конкретної мети.** Головна ідея полягає в тому, що команда виходить за межі традиційної формальної робочої групи та досягається колективно.

Умови створення ефективної команди, коли невелика група людей:

має додаткові кваліфікації та досвід;

всі члени зацікавленні у досягненні спільних цілей та задач;

згодна працювати за чіткими правилами;

довіряють один одному робити все можливе, щоб допомогти іншим членам команди;

приймають взаємну відповідальність за результати.

Основні характеристики ефективної бізнес-команди:

особиста сумісність. У команді виділяють фізіологічну, психологічну і соціальну сумісність;

чітко визначені ролі і функції, командні процедури і ритуали;

відношення до конфліктів і способи їх вирішення. Всупереч поширеній думці у злагоджених командах теж відбуваються конфлікти;

способи ухвалення рішень;

особливості зворотного зв'язку;

мотивація (команда завжди отримує командну винагороду).

Підбір людей в команду, як правило, здійснюється виходячи з навичок та знань працівників. Але для досягнення ефективності команди потрібне не лише ці фактори, але й особисті якості та характеристики. Працюючи в команді, кожний працівник виконує дві ролі: професійну та командну, в основі якої лежать особисті дані. Застосування командного підходу в діяльності організації дозволяє значно підвищити ефективність управління людськими ресурсами, забезпечити інноваційність розвитку організації, її гнучкість та стійкість.

Коучинг-технології (coaching) – термін, який з'явився на початку 80-х років минулого століття у Великобританії. Coaching визначається як «наставляти, тренувати, надихати». Завдання менеджера – організувати виконання роботи та розвивати свій персонал. Керівник, тобто коуч – персональний тренер, який працює з динамічними цілеспрямованими людьми. Коуч допомагає їм зрозуміти і досягати того, чого вони дійсно хочуть. Коучинг називають професією XXI століття, який перетворився на важливий інструмент для всіх менеджерів. Жорстка конкуренція потребує постійної інтенсифікації роботи і у той же час чуйного відношення до персоналу. Саме коучинг відповідає цим вимогам. Коучинг застосовується в будь-якому бізнесі – від виробництва комп'ютерів до роздрібної торгівлі, від сфери обслуговування до фінансових послуг. Багато великих консультативних фірм почали використовувати цей метод в бізнесі і визнають, що їх рекомендації сприймаються краще в тих випадках, коли вони даються в стилі коучингу, ніж просто у вигляді інструкцій. Коучинг є синтезом бізнес-консультування, тренінгу, психологічного

консультування, NLP-сесій та самостійним методом зі своєю власною філософією, технологією й правилами. На відміну від консультанта, коуч не дає порад, не транслює власну думку, не приймає рішень, не дає готових технологій (як і що потрібно робити). Він допомагає керівникові усвідомити його цілі, причини удач і невдач і визначити напрямок зміни поведінки керівника й, відповідно, зміни в розвитку організації. Перед бізнес-консультантом ставиться певне завдання, над яким він і працює. У ситуації з коучем реальні завдання виявляються у процесі роботи. Основною метою коучингу як методу співпраці керівників та підлеглих є допомога працівнику в тому, щоб він самостійно знайшов рішення тієї або іншої реальної проблеми.

Assessment center (Центр оцінки) – це комплексна технологія стандартизованої, об'єктивної, багатокомпонентної, кваліфікованої оцінки професійного рівня, особистісних якостей, а також потенційних можливостей працівників. Технологія Assessment center включає процедури моделювання певних ситуацій, у результаті яких спеціально підготовленими консультантами оцінюються певні навички і поведінка працівника. Уперше була застосована у 1956 році компанією AT&T для виявлення найкращих кандидатів на управлінські посади. Метою використання технології Assessment center є виявлення основних психологічних якостей фахівця, його індивідуальних особливостей та рис характеру.

Принципи технології Assessment Centre:

комплексність – учасники проходять випробування за допомогою різних вправ і техніки;

реалістичність – оцінюється поведінка учасників;

оцінювачам забороняється будувати гіпотези про причини поведінки;

незалежність – кожний учасник оцінюється декількома фахівцями;

об'єктивність – висновки ґрунтуються на стандартизованих оцінках, фази «спостереження» і «оцінки» рознесені в часі;

достовірність – висновки ґрунтуються за погодженими оцінками результатів виконання багатьох завдань великою кількістю незалежних експертів;

системність – оцінюються всі управлінські рівні, структурні підрозділи компанії;

порівняння результатів – працівники різних підрозділів оцінюються за одною моделлю компетенцій.

Особливості методу Assessment center:

необхідна наявність стандартних профілів або фахівців, здатних їх розробити відповідно до вимог конкретного замовника;

потрібна наявність групи кваліфікованих експертів-спостерігачів, а також менеджера даного проєкту.

Технологія Assessment center використовується у випадку прийому на роботу, або для розвитку і визначення потенціалу працівника з метою рекомендації на вищу посаду. Дана технологія передбачає використання наступних методів:

інтерв'ю з експертом, в результаті якого збирається інформація щодо знань і досвіду роботи працівника;

тестування (діагностика індивідуально-психологічної, ділової, професійної компетентності);

ділової гра;

інтерв'ю за компетенціями;

індивідуального аналізу конкретних ситуацій (case-study).

Технологія Assessment center включає взаємодоповнюючі тестові та ігрові технології і задачі для учасників: інтерв'ю, тести (психодіагностичні технології), самопрезентація, симуляційна гра, групова дискусія, ділова гра, case study, in basket, інтерперсональні вправи, доповідь, малюнкові вправи.

Для забезпечення ефективності даної технології група учасників не повинна перевищувати 12 осіб. Порівнюючи з іншими технологіями, оцінки людських ресурсів, технологія Assessment center дозволяє виявити та розвивати потенціал кожного працівника на основі оцінки сукупності його компетенцій в ситуаціях, які моделюють його щоденну роботу.

Сучасні технології на основі застосування компетентнісного підходу. Термін «компетенційний підхід» використовують в управлінні людськими ресурсами. Досить багато досліджень проведено в галузі освітньої діяльності щодо компетенцій та компетентностей персоналу. Згідно з концепцією проєкту TUNING генезис компетенційного підходу ув'язується з вирішенням проблеми сумісності ступенів (рівнів) кваліфікації у вищій школі європейських країн зі здібностями випускників виконувати певні види діяльності (комплекси завдань). Тобто, відбувається орієнтація на формування у людини, яка навчається, здатності практично діяти.

Технології вивільнення персоналу в умовах кризи: даунсайзинг, реінжиніринг, аутплейсмент. Вивільнення персоналу передбачає комплекс заходів щодо розірвання трудових відносин з працівниками з причин економічного, організаційного, технологічного або інституційного характеру, що реалізовується в рамках системи

управління персоналом з метою підвищення продуктивності, ефективності і (або) конкурентоспроможності організації.

Вивільнення персоналу здійснюється на підставі розірвання трудового договору. Припинення трудового договору є правомірним лише за наявності наступних умов:

1) за передбаченими у законі підставами припинення трудового договору;

2) з дотриманням певного порядку звільнення за конкретною підставою;

3) є юридичний факт щодо припинення трудових правовідносин (розпорядження власника, заява працівника, відповідний акт третьої сторони – суду, військкомату).

Підставами припинення трудового договору є такі обставини, які визначаються законом як юридичні факти для припинення трудового договору.

У науково-практичній літературі виділяють такі підходи до вивільнення персоналу організації: економічний, організаційно-управлінський, соціально-психологічний та інституційний.

Однією з сучасних технологій вивільнення персоналу в організації під час кризи є **даунсайзинг (downsizing)** – **зменшення виробничих потужностей та чисельності виробничого та управлінського персоналу підприємства відповідно до реального попиту та ринкових можливостей.** Використання цього методу призводить до значного скорочення постійних витрат, зменшення собівартості продукції. Під даунсайзингом розуміють комплекс заходів, що реалізовується менеджментом організації з метою підвищення організаційної ефективності, продуктивності і (або) конкурентоспроможності і що припускає скорочення витрат виробництва, ліквідацію робочих місць, зменшення кількості рівнів управлінської ієрархії або зміну системи організації виробництва.

Під даунсайзингом також розуміють стратегію поліпшення фінансового стану підприємства і зниження витрат виробництва шляхом скорочення чисельності персоналу (звільнення працівників).

З погляду прихильників розширеного підходу це є лише одним з можливих напрямів реалізації даунсайзинга і іменується «workforce downsizing».

Даунсайзинг – це комплекс заходів, пов'язаних з оптимізацією розмірів організації за рахунок проведення ефективнішої HR-діяльності, перетворення структури фірми, зміни ключових цілей і робочих процесів. Даунсайзинг у порівнянні з реінжинірингом не повинен розглядатися як фундаментальна,

радикальна, істотна зміна в житті організації. Ряд учених виходить з того, що даунсайзинг включає наступні стратегії: стратегія звільнення; стратегія зміни організаційної структури (зменшення управлінських рівнів і (або) бізнес-процесів); комплексна стратегія системних змін, яка складається із стратегій зміни логістики, маркетингу, відносин із стейкхолдерами.

Під реінжинірингом розуміють фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів для досягнення істотних покращень в таких ключових для сучасного бізнесу показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування і оперативність. У цьому визначенні містяться чотири ключові слова: фундаментальний, радикальний, істотний і процеси. З погляду технології це означає: 1) ефективніше використання матеріальних ресурсів, що є у фірми; 2) можливість застосування досконаліших засобів виробництва; 3) «наближення» фірми до кінцевого споживача. Все це стає можливим при переході від технологічних структурних одиниць до економічних на основі бізнес-процесів. Трансформація одиниць веде до зміни способу їх впорядковування. Здійснюється перехід від ієрархізованої бюрократичної організації до плоских, горизонтальних, мережевих та інших структур, в яких закладені принципи узгодження і функціонування системи як єдиного цілого. Реінжиніринг може зачіпати як всю організацію, так і окремі її підрозділи.

Під час проведення широкомасштабних скорочень персоналу виникає потреба у мінімізації негативного впливу вимушених звільнень персоналу на діяльність компанії. З цієї точки зору активно розвивається **аутплейсмент (outplacement) – комплекс заходів, спрямованих на підтримку звільнених працівників.** Аутплейсмент як форма розірвання трудового договору між підприємствами й працівниками передбачає залучення спеціалізованих організацій з метою надання зацікавленим особам допомоги при працевлаштуванні. Аутплейсмент полягає в тому, щоб допомогти працівникам, що потрапили під скорочення, адаптуватися в нових для них обставинах, виробити власну стратегію пошуку відповідного робочого місця і, врешті-решт, знайти роботу. Аутплейсмент, як вид консалтингових послуг, можуть надавати кадрові й рекрутингові агентства підприємству, яке здійснює звільнення працівників. Отже, аутплейсмент – це спосіб закріпити імідж компанії в період вимушених звільнень.

Етапи проведення аутплейсмента:

перший – аналізується ринок праці. Рекрутери з'ясовують, на яких саме підприємствах можуть бути потрібні скорочувані компанією-замовником працівники, які умови їм там можуть запропонувати. Компанія може домовитися з агентством про те, що організації-конкуренти не розглядатимуться як потенційні працедавці;

другий – відбувається підготовка вивільнених працівників до подальшого працевлаштування та їх просування на ринку праці. Фахівці кадрового агентства допомагають їм адаптуватися до нової ролі претендентів, пояснюють, які способи пошуку роботи існують, як скласти резюме, підготуватися до співбесіди з роботодавцем. Фахівці кадрового агентства проконсультують його з усіх питань. На цьому ж етапі кадрове агентство розміщує відредаговані резюме звільнених працівників на спеціалізованих сайтах, розсилає їх новим роботодавцям. У деяких випадках агентство може організувати перенавчання скорочених працівників за новими спеціальностями, а також запровадити курси підвищення кваліфікації або курси з вивчення іноземних мов. У цілому кількість етапів аутплейсменту залежить від певного замовлення компанії.

Аутплейсмент як прогресивний підхід до вивільнення персоналу дозволяє підвищити репутацію компанії, мінімізувати конфліктні ситуації, зменшити опір працівників у процесі реструктуризації.

В умовах кризи також можна застосовувати аутсорсинг, аутстаффінг та лізинг персоналу.

Аутсорсинг в перекладі з англійської мови: out – «зовні» і source – «джерело» буквально означає «за межами», «залучення зовнішніх ресурсів». **Під аутсорсингом розуміють передачу сторонньому підрядчику деяких бізнес-функцій або частин бізнес-процесу підприємства.** Найчастіше аутсорсингу підлягають інформаційні технології, ведення бухгалтерії, розрахунок заробітної плати, адміністративна підтримка, обслуговування корпоративної власності.

Аутстаффінг (outstaffing) – виведення персоналу поза штат. Спеціалізована агенція оформлює у свій штат існуючий персонал компанії клієнта або спеціально наймає для неї працівників. Послуги різних агенцій, які надають аутстаффінг, можуть включати:

розрахунок та виплата заробітної плати (зазвичай для співробітників відкриваються індивідуальні банківські рахунки);

розрахунок та виплата допомоги з тимчасової непрацездатності та компенсації за відпустку, оформлення витрат на відрядження;

розрахунок та відрахування встановлених прибуткового та соціальних податків;

оформлення необхідних бухгалтерських звітів та довідок;

проведення різноманітних кадрових процедур відповідно до трудового законодавства;

управління компенсаційним пакетом співробітників;

припинення трудових відносин зі співробітником за вимогою клієнта.

Головна перевага аутстаффінгової моделі для компанії полягає в можливості оперативно регулювати (збільшувати чи зменшувати) фактичну чисельність співробітників компанії, не змінюючи при цьому кількості штатного персоналу

Лізинг персоналу (staff leasing) передбачає, що спеціалізована агенція подає працівників, які знаходяться у штаті, клієнту на відносно довгий термін – від трьох місяців до кількох років. При цьому працівники компанії не лише отримують практичні навички від новачків, але й запобігають подальшому розповсюдженню подібної інформації.

Менеджмент знань як технологія управління персоналом передбачає розвиток персоналу в умовах корпоративного духу, конкуренції, різного типу зовнішніх впливів і загроз. Розвиток персоналу спрямований на підвищення якості людських ресурсів (людського капіталу, потенціалу) організації (державного органу) та є головним резервом підвищення ефективності державного управління, якості аналізу та вироблення політики, надання якісних управлінських послуг. Знання стали об'єктом менеджменту, разом з тим вони є також і ознакою професійної компетентності. З цієї позиції об'єкт управління – компетентність персоналу як динамічна комбінація, яка складається із знань, умінь, навичок, досвіду тощо. У менеджменті знань опорним елементом вважається тільки знання (основа його компетентності, професіоналізму) як опорна точка формування умінь, навичок.

Контролінг персоналу як технологія управління. Контролінг персоналу розглядається як «технологія управління, що спрямована на підтримку, обґрунтування та підвищення ефективності управлінських рішень в сфері управління персоналом та забезпечує досягнення цілей підприємства, гнучкість та адаптивність в системі управління персоналом» [с. 30].

Цілі і задачі контролінгу спрямовані на формування інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень в сфері управління персоналом з метою оптимального використання і нарощування потенціалу, який вже є, для забезпечення цілей підприємства.

Суб'єкти конролінгу персоналу: фахівці організації, які реалізують функції контролінгу.

Об'єкти контролінгу поділяються залежно від його видів на стратегічні, тактичні та оперативні.

Основні групи принципів контролінгу персоналу:

група принципів системного підходу;

група принципів реалізації функцій контролінгу.

Функції контролінгу: планування, організації, обліку, аналізу і моніторингу, інформаційно-аналітична, координації, методичної підтримки, контролю та регулювання.

Етапи контролінгу персоналу:

планування і реалізація цілей та заходів;

облік результатів реалізації заходів контролінгу персоналу;

аналіз і моніторинг результатів діяльності;

контроль і регулювання через внесення коректив;

розробка необхідних рекомендацій для керівництва.

Методи для досягнення задач стратегічного контролінгу:

аналіз цілей управління персоналом;

перевірка планів підприємства в сфері управління персоналом;

аналіз кадрового потенціалу;

SNW-аналіз;

SWOT-аналіз;

GAP-аналіз;

збалансована система показників;

розробка сценаріїв.

Методи для досягнення задач тактичного контролінгу:

аналіз точки беззбитковості;

аналіз якості реалізації функцій управління персоналом;

аналіз чутливості;

функціонально-вартісний аналіз.

Методи для досягнення задач оперативного контролінгу:

бюджетування;

аналіз виконання бюджетів в сфері управління персоналом;

аналіз витрат на персонал;

оцінка ефективності управління персоналом.

Контролінг управління персоналом за своєю суттю є процесно-орієнтованим, тому що спрямований на супутні процеси управління персоналом. Як технологія управління контролінг персоналу спрямований на підтримку, обґрунтування та підвищення ефективності управлінських рішень в сфері управління персоналом.

3.4.3. Кадрові процеси в органах публічної влади

Публічну владу в Україні здійснюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Кадрові процеси в органах публічної влади розуміють як сукупність послідовних дій, спрямованих на зміну стану кадрового потенціалу органу публічної влади, що обумовлено цілями і принципами кадрової політики (HR-стратегії) цього органу відповідно до чинного законодавства а також із застосуванням організаційно-правових принципів, функцій, методів, механізмів, процедур управління персоналом в публічній службі.

Наприклад, це можуть бути такі кадрові процеси, як:

розробка концепції державної кадрової політики;

формування та реалізація цільових кадрових програм;

виконання планів роботи з кадрами та реалізація основних кадрових програм;

розробка стратегії підбору кадрів та інші.

Єдиного підходу до визначення складових структури кадрового процесу в органах публічної влади в науці не існує.

Прийнято до основних складових кадрового процесу в органах публічної влади відносити такі компоненти, як:

вступ на публічну службу;

організаційну поведінку;

професійний розвиток;

кадровий аудит.

Вступ на публічну службу. (Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші галузеві нормативно-правові документи. Процедури вступу на публічну службу: набір, відбір, добір персоналу. *Набір* – це залучення працівників до заміщення вакантних посад в органах публічної влади; *відбір* – це оцінювання відповідності претендентів до вимог щодо зміщення вакантної посади в органах публічної влади; *добір* – це вибір кандидатури, з числа тих, хто пройшов попередній відбір, яка найбільше підходить на зміщення вакантної посади відповідно до штатного розпису органу публічної влади. *Основні результати* при організації, проведенні та забезпеченні процедур вступу на публічну службу: 1) набір кандидатів для проведення конкурсного відбору; 2) формування остаточного списку претендентів на заміщення вакантної посади; 3) призначення на посаду);

Організаційна поведінка – система взаємовідносин і взаємодій персоналу для об'єднання потреб і намірів кожного

працівника з цілями організації у цілому. *Обов'язкові процедури* в управлінні розвитком організаційної поведінки в органах публічної влади: етичні стандарти, мотивація, статусно-рольова взаємодія, ділове спілкування, конфлікт інтересів. Ефективність організаційної поведінки персоналу в органах публічної влади залежить від якісного забезпечення вищезазначених процедур, в результаті чого можна прогнозувати, що публічні службовці будуть здатні проявляти або демонструвати: 1) етичну поведінку; 2) поведінку, що мотивована на досягнення цілей органу публічної влади та цілей особистісного професійного розвитку; 3) відповідну статусно-рольової диспозиції дотримуючись регламентів та процедур, що передбачені органом публічної влади; 4) ефективний обмін професійною інформацією і досвідом з фахівцями і нефахівцями в публічній сфері; 5) доброчесність.

Професійний розвиток – набуття нових компетенцій, які працівник використовує чи буде використовувати у своїй професійній діяльності. Це професійне навчання, розвиток кар'єри тощо. Зазначений процес регулюється Законом України «Про вищу освіту», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text; іншими нормативно-правовими актами і методичними рекомендаціями Національного агентства з питань державної служби України. Професійне навчання державних службовців забезпечується завдяки цілісному функціонуванню системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Професійне навчання – це набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності[1]. **Види** професійного навчання: **підготовка за магістерськими програмами, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта**.

[1] Державний сайт України Національного агентства з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya.

Підготовка за магістерськими програмами. Успішне виконання. відповідної освітньо-професійної програми є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»);

Підвищення кваліфікації – набуття нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань. Здійснюється закладами освіти, установами, організаціями, які мають право надавати відповідні освітні послуги, незалежно від форми власності.

Програми підвищення кваліфікації за тривалістю та інтенсивністю поділяються на:

довгострокові (професійні (сертифікатні), не менше двох кредитів ЄКТС;

короткострокові програми (0,2-1 кредит ЄКТС).

За змістом програми підвищення кваліфікації поділяються на:

загальні, які охоплюють загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, із забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, державною мовою, а також інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами, стратегіями;

спеціальні, які охоплюють питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування.

Форми навчання:

очна (денна або вечірня);

дистанційна;

змішана (очна та дистанційна з використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо).

За умови успішного виконання **професійних** програм **(сертифікатних)**, видається **сертифікат** про підвищення кваліфікації, а за **короткостроковими** програмами – відповідний **документ** про підвищення кваліфікації.

Самоосвіта (безкоштовні онлайн платформи): Prometheus https://prometheus.org.ua; Відкритий Університет Майдану

https://vumonline.ua/; EdEra (Education Era) https://www.ed-era.com/; EdX https://www.edx.org; LINGVA SKILLS https://lingva.ua/.

Професійне навчання здійснюється через систему закладів освіти, установ, організацій, незалежно від форми власності, які мають право надавати відповідні освітні послуги, та проводиться за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством.

Перелік пріоритетних напрямів (тем) для підвищення кваліфікації здійснюється за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами.

Кадровий аудит – інструмент діагностики та управління кадровими процесами, сукупність методів кількісної та якісної оцінки персоналу у цілому та його окремих параметрів.

До змісту кадрового процесу слід віднести нормативно-правове забезпечення, кадрову політику та HR-стратегію органу публічної влади, службу управління персоналом в публічній службі. Реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється через кадрову політику. Загальновизнано, що здійснення кадрової політики передбачає досягнення як проміжних цілей, так і головної мети – забезпечення якісними кадрами. Кадрова політика тлумачиться як:

система певним чином сформульованих норм і правил, згідно з якими стан людських ресурсів відповідає стратегії організації, планується та узгоджується з її цілями і завданнями;

головна лінія у сфері добору, розстановки та виховання кадрів, закономірна реалізацію конкретних заходів;

нормативно закріплена сукупність правил, принципів, норм, поглядів, рекомендацій стосовно загальної організації роботи з персоналом;

сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, її мотивація та стимулювання (Т. Олійник, 2019);

сукупність правил і принципів, що визначають основні напрями роботи з персоналом (формування, відтворення, розвиток, ефективне використання, мотивація, стимулювання персоналу) в процесі управління ним відповідно до загальної стратегії організації.

В контексті реформування місцевого самоврядування кадрові процеси умовно поділяються на ідеальні, формальні та реальні кадрові процеси в органах місцевого самоврядування.

Ідеальні кадрові процеси – це ідеї побудови кадрових процесів, які теоретично забезпечують найкращий результат.

Формальні – це встановлені і узгоджені в часі правовими нормами кадрові процедури, послідовна реалізація яких досягає визначеної мети.

Реальні кадрові процеси, наприклад, в органах місцевого самоврядування – це реалізація органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами кадрових процедур для досягнення визначеної цілі. Враховуються особистісні характеристики у реальних умовах, у визначеній послідовності і в часових межах, які установлені правовими нормами. Реальні умови можуть зумовлювати порушення процесуальних правил і в підсумку деформувати формальні кадрові процеси. Наближення реальних кадрових процесів в органах місцевого самоврядування до ідеальних є одним із завдань управління цими процесами.

Кожен кадровий процес відповідно до системи цілей поділяється на логічно пов'язані між собою узгоджені і обмежені встановленими часовими рамками етапи (чи стадії). З досягненням всіх поставлених цілей одиничний кадровий процес завершується. Після завершення одного типового кадрового процесу стосовно одного об'єкта розпочинається новий стосовно іншого об'єкта. Мова йде про кадрові цикли в кадрових процесах і, відповідно, про кадрово-управлінські цикли в управлінні кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

Учасники кадрових процесів різняться за їх правовим статусом.

Суб'єктами кадрових процесів є органи, їх посадові особи, наділені владно-розпорядчими повноваженнями і уповноважені приймати певні рішення.

Об'єктами кадрових процесів є посадові особи або громадяни України, на яких звернені ці рішення.

Сервісні посадові особи – це ті, які не уповноважені приймати рішення, а тільки обслуговують кадрові процеси.

На кожній стадії (етапі) кадрового процесу в органах місцевого самоврядування учасники кадрових процесів в межах своїх повноважень здійснюють визначені процесуальні дії, які є взаємозалежними та фіксуються визначеним способом.

Кожен учасник кадрових процесів (окрім громадян), незалежно від їх процесуальних ролей, зобов'язаний діяти на підставі, у межах і у спосіб визначений чинним законодавством, як цього вимагає стаття 19 Конституція України «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Кадрові процеси в органах місцевого самоврядування включають:

розробку і затвердження представницьким органом місцевого самоврядування концепції кадрової політики;

розробку стратегії підбору і розстановки посадових осіб місцевого самоврядування;

формування та реалізація цільових програм кадрового забезпечення;

розробку та втілення стандартів кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування;

відбір кадрів для заміщення посад;

прийом, розстановку та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

професійну освіту, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування;

здійснення контролю за результатами діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (оцінка, атестація тощо);

стимулювання праці посадових осіб місцевого самоврядування;

розробку підходів і методів управління кадровими процесами з урахуванням індивідуальних якостей посадових осіб місцевого самоврядування;

формування та використання кадрового резерву;

підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;

розподіл функцій, завдань та ресурсів між органами місцевого самоврядування, їх підрозділами та посадовими особами;

розробки та реалізації програм боротьби з корупцією тощо.

Кадрові процеси в органах місцевого самоврядування є різновидом юридичних процесів.

Отже, управління кадровими процесами є, як і будь-яке соціальне управління, циклічним. Кожен цикл починається з виявлення проблеми, формуванням системи цілей та завдань і завершується виконанням рішень та оцінюванням результату на предмет його відповідності запланованому. Саме таким чином формується нова система цілей, яка зводиться до розв’язання нових завдань, а за рішенням відповідних суб’єктів кадрових процесів розпочинається новий управлінський цикл.

Нормами Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (розділ IV Прикінцеві положення) передбачено, що до суб’єктів кадрових процесів долучено старост, які:

обираються в селах і селищах, що ввійшли до об'єднаної територіальної громади;

представляють інтереси мешканців села у виконавчому органі місцевої ради.

Відповідно до вимог положення про старосту (затверджує рада), ці старости можуть брати участь в управлінні кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

За сучасних умов розвитку муніципально-правових інститутів інститут старости залишається належним чином не визначений, потребує уточнення або розширення перелік повноважень старости у вітчизняному законодавстві.

У цілому кадрові процеси впливають на кадрову політику та кадрове забезпечення в органах публічної влади, тому що від їх якісного складу залежить виконання функцій публічного управління, якість надання адміністративних і громадських послуг тощо.

3.4.4. Принципи та методи формування команди. Механізми командної взаємодії в публічній службі

Команда в публічній службі – група службовців, що узгоджено досягають спільно визначеної мети, поєднуючи знання, мотиви, вміння та навички у процесі виконання командних ролей і використовуючи партнерські принципи взаємодії.

Фактори, що визначають принципи формування команди: цілеспрямованість, згуртованість, відповідальність.

Основні принципи, які варто враховувати при формуванні команди:

1) *Невелика кількість членів команди*. В цьому випадку можна говорити про певну кількість працівників, але їх не занадто багато і управлінський процес не занадто ускладнений і неконтрольований.

2) *Загальне завдання і його складність*. Зазвичай команді вважають за потрібне доручати такий тип завдань, які звичайній групі виконавців реалізувати практично неможливо, адже вона може добитися таких результатів, яких звичайними, традиційними зусиллями неможливо досягнути.

3) *Взаємодоповнюючі знання, вміння, навички*. Щоб створити ефективно команду, її учасників потрібно ретельно підбирати. І тут важливими критеріями мають стати не лише психологічна сумісність, а й вміння працювати в команді, дослухатись до думки інших учасників, розуміти необхідність компромісів тощо. Разом з тим потрібно не забувати про професіоналізм, самостійність, готовність до викликів,

вміння ставити мету і розробляти стратегію її досягнення. Фактично в членів команди мають бути дуже різноманітні знання, вміння і навики, які дозволять виконати поставлене завдання якнайкраще і в найкоротші терміни.

4) *Довіра і співпраця в колективі*. В команді ніколи не повинна звучати фраза «Це не мої обов'язки, справляйтесь самі, без мене». Головний постулат командної роботи звучить так: «Довіра і співпраця». Іншими словами в команді її учасники довіряють один одному, не чекають удару в спину, підстави, а навпаки, тісно співпрацюють при вирішенні поставлених завдань. Члени команди знають, що запитувати про невідоме в колег потрібно і отримаєш чесну відповідь.

5) *Спільна відповідальність за результат*. Команда зазвичай має одну мету. Кожен учасник команди має свою частинку роботи і несе відповідальність за свою роботу. Слід пам'ятати, що отримання результату передбачає виконання всього завдання, а не окремих його частин. Саме тому члени команди повинні розуміти, що вони відповідають не за виконання всього етапу роботи, а за всю роботу.

6) *Спільна розробка стратегії досягнення мети*. Керівник команди перед її членами ставить завдання і роз'яснює, яких результатів він очікує, а команда має самостійно розробляти стратегію досягнення результатів. Це означає, що члени команди обговорюють, які роботи потрібно зробити для досягнення мети, як їх розподілити між виконавцями, встановлюють часові межі та визначають форму представлення результатів. Під час такого обговорення може бути багато думок, дискусій, суперечок, проте потрібно шукати компроміс для успішного виконання завдання.

7) *Відсутність протистояння керівника і рядових членів команди*. Якщо говорити про команду, то її керівник і члени – партнери, які хочуть досягнути успішної реалізації поставленого завдання. Разом з тим керівник не керує і диктує свою волю, а є організатором, помічником, регулювальником тощо. Тобто керівник і члени команди разом працюють для досягнення поставленої мети, а не виясняють хто головніший і хто кому повинен підкорятись.

8) *Пошук компромісів при вирішенні конфліктів*. Під час роботи, особливо на етапі розробки стратегії виконання завдання можуть виникнути конфлікти. Проте ці конфлікти потрібно не ігнорувати і чекати, що проблема зникне сама по собі, а потрібно шукати компроміс, який умовно задовольнить всі сторони суперечки. Крім того, конфлікти і їх вирішення мають залишитись в професійній площині, а не переходити на особисті звинувачення і обговорення.

9) *Індивідуальне «обличчя» кожної команди*. Кожна команда з часом починає мати індивідуальний характер. Можна говорити про характерні риси поведінки її членів, стиль одягу, особливі жарти чи фрази, спільні спогади тощо. Проте цю індивідуальність з продовженням часу існування команди починають помічати оточуючі. Саме ця індивідуальність показує, що ці працівники належать до команди. Можна сказати, що вона відрізняє членів команди від інших.

Методи формування команди	**Переваги**	**Недоліки**
Кращі з кращих	1. Обізнані співробітники, які мають досвід роботи з подібними проблемами. 2. У менеджерів є досвід роботи з перевіреними співробітниками, які знають проблеми діяльності організації.	1. Втрата ключового лінійного менеджера може зашкодити основному напряму роботи. 2. Загроза того, що співробітники не зможуть абстрагуватися від основного напряму роботи.
Команда з «не огранених 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. Співробітники, що пройшли «школи досвіду», можуть виявляти та розвивати нові напрями роботи. 2. Наявні інтуїція та навички допоможуть досягти успіху під час виконання завдань.	1. навички, що були здобуті менеджерами попередньо, можуть бути не застосовані в новій діяльності, залежно від «предметів», які вони вивчали під час проходження «шкіл досвіду».

Для здійснення організації командної роботи використовуються наступні методи:

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;

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.

Перед застосуванням методів необхідно чітко визначити мету і завдання, які структурні одиниці будуть задіяні у роботі команди, та ролі учасників.

Взаємодія – основа для командної роботи. *Командна взаємодія* – це взаємодія не лише професійних ролей, які зумовлено компетенціями учасників у різних сферах роботи, але й соціальних, що визначають, як впливає певна людина на процес виконання роботи.

Для якісної взаємодії необхідне виконання декількох умов:

1) узгодженість цілей між співробітниками;

2) наявність правил і процедур взаємодії;

3) уміння приймати спільні рішення.

Основними механізмами командної взаємодії в публічній службі виступають *координація та комунікація*. Але необхідно зважати на роботу інших механізмів, що охоплюють як організаційні, так і особистісні аспекти, забезпечуючи в такий спосіб комплексність командоутворюючих процесів.

Механізми	**Прийоми та методи**
Правові механізми	• Розробка правових норм регуляції державно-службових та посадових відносин між членами команди; • легітимізація процесів добору команд; • розробка Етичного кодексу команди.
Механізм лідерства	• Вибір моделі управління й функціонування команди;

Механізми	Прийоми та методи
	• встановлення основних принципів взаємодії; • визначення орієнтирів розвитку; • формування мікроклімату в колективі
Організаційні механізми	• Встановлення критеріїв добору учасників команди; • делегування повноважень; • дотримання правил забезпечення ефективного командного стилю роботи; • контроль результатів діяльності з боку керівника
Психологічні механізми	• Аналіз поля сил групи; • створення і вивчення нових норм, цінностей і поведінки або утворення командної субкультури; • заморожування результатів.
Консультативні механізми	• Ситуативний аналіз; • установчі збори для побудови команди; • експертно-консультативна діяльність; • застосування техніки змін як алгоритму вирішення проблеми.

3.4.5. Методи мотивації персоналу в органах публічної влади

Низький престиж служби в органах публічної влади, брак висококваліфікованого персоналу та висока плинність кадрів є наслідками слабкої мотивації праці службовців. 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.

Не дивлячись на те, що матеріальна складова частина мотивації праці службовців органів публічної влади в Україні є визначальною, нематеріальна мотивація службовців, як в Україні, так і в зарубіжних країнах займає не менш важливе місце. Серед факторів, які значною мірою впливають на мотивацію праці, є задоволеність роботою, відчуття досягнення, хороші взаємовідносини в колективі.

Аналізуючи результати наукових досліджень, можна помітити, що у країнах із високим рівнем добробуту (наприклад, Данія чи США), першочергового значення для службовців набуває нематеріальна мотивація, а проблема матеріальної мотивації не є настільки гострою. Можна стверджувати, що для службовців органів державної влади та місцевого самоврядування (як в Україні, так і в зарубіжних державах) є важливою низка нематеріальних мотиваційних факторів, зокрема таких, як хороший психологічний клімат у колективі, автономність в організації власної роботи, відчуття досягнення та можливість самореалізації, підтримка та визнання керівництвом.

Норми матеріального заохочення державних службовців закріплені в розділі 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 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, доброчесної та ініціативної роботи».

Згідно із ст. 50 Закону **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 **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.

Позитивним можна вважати досвід іноземних держав, де задля забезпечення рівного доступу до працевлаштування та підвищення мотивації службовців шляхом створення сприятливого комфортного робочого середовища радами міст розробляються стратегії, засновані на врахуванні індивідуальних відмінностей працівників (фізичних, культурних, етнічних, тендерних тощо), побудові довіри та визнанні справжнього потенціалу всіх службовців. Крім того, підвищення мотивації праці службовців органів публічної влади в зарубіжних країнах досягається шляхом впровадження таких методів нематеріальної мотивації, як гнучкий графік та автономна організація роботи, можливість віддаленої роботи, підтримка інноваційних ідей, врахування думок та визнання особистих і колективних досягнень службовців.

Нематеріальні (психологічні) методи мотивації персоналу в органах публічної влади 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:

конкурс і особливості призначення і погодження;

як правило, в державних органах на місцях не так багато посад високого рівня, тим більше вакантних;

не всі люди здатні керувати і не всі цього прагнуть.

Водночас, коли вакансій мало чи роботи, наприклад, в районі не багато, страх втратити роботу служить достатнім, хоча і не ідеальним стимулом, що забезпечує певну бажану продуктивність.

Потрібно мати на увазі, що зазначені організаційні та морально-психологічні чинники мотивують неоднаково залежно від часу перебування на посаді. Після п'яти років перебування на одній і тій самій посаді жоден з факторів не забезпечує мотивацію належним чином, тому задоволення роботою знижується.

Отже, 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.

3.4.6. Кадровий аудит в органах публічної влади. Організаційно-правовий аудит персоналу в органах публічної влади. Функціональний аудит персоналу в органах публічної влади

Кадровий аудит в органах публічної влади – інструмент діагностики та управління кадровими процесами, сукупність методів кількісної та якісної оцінки персоналу в цілому та його окремих параметрів.

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).

Кадровий аудит за змістом поділяється на три напрями:

організаційно-правовий аудит персоналу;

функціональний аудит (за підсистемами, рівнями, функціями);

аудит кадрового потенціалу.

Цей поділ є умовним, тому що всі напрями взаємопов'язані.

Результати аудиту персоналу дають можливість оцінювати:

коефіцієнт кадрової забезпеченості та потребу в персоналі;

якісну структуру управлінського персоналу (рольові та психологічні структури);

потребу в навчанні;

стилі управління;

соціально-психологічний клімат;

інноваційний потенціал;

основні джерела опору змінам;

розподіл персоналу в організації.

Кадровий аудит – це міждисциплінарний напрям досліджень, який знаходиться на межі таких галузей знань, як менеджмент, управління персоналом, трудове право, аудит, організаційна поведінка, охорона праці, соціологія, психологія, стратегічний та інноваційний менеджмент.

Приклади кадрового аудиту у законодавстві України. «Кадровий аудит» опосередковано підтверджується, наприклад, нормами ст. 13 Закону України «Про охорону праці» № 2694-XII від 14 жовтня 1992 р., де містить вказівку на те, що роботодавець організує проведення аудиту охорони праці, також норми статей 21, 41, 45, 67, 69 Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 р. та статті 46 Закону України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX від 16 січня 2020 року та інших.

Терміни «аудит персоналу» і «кадровий аудит». Під кадровим аудитом розуміють оцінку працівників з метою визначення відповідності їхньої кваліфікації посадам, що вони обіймають, а також – аналіз ефективності використовуваних організацією технологій управління персоналом. Також, у працях сучасних українських і зарубіжних дослідників можна зустріти терміни «аудит персоналу», «соціально-кадровий аудит» і «кадровий аудит», тому що спостерігається синонімічність у трактуванні не тільки їх сутності, а й формуванні окремих напрямів аналізу аудиту кадрової діяльності.

Питання співвідношення зазначених термінів досі залишається дискусійним.

Кадровий аудит – це процедура організаційно-правового та ділового (незалежного) оцінювання ефективності системи (підсистем, функцій) управління персоналом підприємства, його кадрового потенціалу відповідно до цілей і корпоративної стратегії розвитку підприємства.

Основне завдання кадрового аудиту полягає у виявленні проблем, пов'язаних із людськими ресурсами підприємства, у розробленні напрямів та завдань щодо їх вирішення.

Об'єкт кадрового аудиту – трудовий колектив, різні сторони його господарської діяльності та поведінки, принципи та методи управління персоналом організації.

Основною метою кадрового аудиту є виявлення завдань, пов'язаних із людськими ресурсами компанії, безпосередньо розроблення завдання для їх вирішення.

Об'єктами кадрового аудиту вважаються робоча група, всі види аспектів її господарського завдання та поведінки, основи та методи управління персоналом.

Аудит кадрового стану та кадрового потенціалу дає змогу виявити ступінь укомплектованості та потреб у персоналі, необхідність професійного розвитку, стиль управління, соціально-психологічний клімат, інноваційний потенціал, поділ персоналу в організації.

Проведення кадрового аудиту на підприємстві є доцільним у таких випадках:

наявність непродуктивних втрат часу на підприємстві;

необґрунтоване зростання чисельності управлінського персоналу;

зростання середньої тривалості робочого часу персоналу, поява необхідності затримуватися на роботі після закінчення робочого дня;

відсутність стратегії розвитку підприємства та системи контролю ключових показників діяльності;

атестація персоналу на підприємстві не проводиться;

наявні посадові інструкції є застарілими і не відображають сучасних вимог до персоналу;

оцінка персоналу проводиться тільки керівником підприємства на власний розсуд;

відсутність зрозумілої для працівників системи мотивації; – висока плинність кадрів на підприємстві;

планується реорганізація підприємства.

Виокремлюють дві провідні галузі аудиту персоналу:

оцінка кадрового потенціалу організації;

кількісні та якісні кадрові дані та діагностика кадрових процесів і процедур управління, оцінка їх ефективності.

Організаційно-правовий аудит персоналу в органах публічної влади забезпечує перевірку наявності документів, що регламентовані нормативно-правовими актами, їх належне оформлення є обов'язковим для органів публічної влади.

Провідна мета організаційно-правового аудиту персоналу – збереження підприємства від імовірних санкцій за недотримання трудового законодавства, адміністративної та кримінальної відповідальності. Предметом оцінки обов'язкового аудиту персоналу є:

бухгалтерські кадрові документи;

статистичні звітні документи;

співвідношення кількості професійно кваліфікованих кадрів;

продуктивність праці;

відповідність вимогам охорони праці та безпеки праці;

співвідношення паспортів робочих приміщень до вимог закону;

наявність шкідливих критеріїв праці;

порядок обчислення та застосування фондів державного страхування.

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). Важливим є також визначення рівня координації взаємодії між підрозділами.

Основні об'єкти: діяльність і пов'язані з нею організаційні регламенти (статут, колективний договір, правила внутрішнього розпорядку, штатний розпис, посадові інструкції). Аудит статистичної звітності з персоналу передбачає перевірку достовірності відображення інформації та правильності її заповнення у відповідних документах, як регламентовані законодавчими і нормативними актами України. Наприклад, джерелами інформації для аудиту можуть бути звіти.

Функціональний аудит персоналу в органах публічної влади. Аналіз підходів до проведення кадрового аудиту на підприємстві свідчить, що доцільним є проведення кадрового аудиту за основними функціями системи управління персоналом, і дає змогу визначити завдання кадрового аудиту на підприємстві:

аналіз відповідності кадрової політики наявним умовам діяльності підприємства;

оцінка наявних ресурсів, умов та перспектив діяльності підприємства, потреби в персоналі;

аналіз ринку праці;

перевірка програми залучення кадрів;

аналіз фонду робочого часу персоналу;

аналіз втрат робочого часу;

оцінка стабільності кадрового складу підприємства;

аналіз принципів мотивації та оплати праці на підприємстві;

аналіз використання коштів на заробітну плату;

аналіз відповідності критеріїв, за якими проводиться атестація персоналу, вимогам до конкретної посади;

аналіз продуктивності праці персоналу;

оцінка ефективності наявної систем контролінгу персоналу на підприємстві;

діагностика кадрових процесів та розроблення пропозицій щодо поліпшення соціально-психологічного клімату на підприємстві.

Результати проведеного кадрового аудиту консультанти оформлюють у вигляді аудиторського висновку, який є офіційним документом та містить інформацію про результати діагностики управління персоналом на підприємстві, а також розроблені висновки та пропозиції.

Ефективність кадрового аудиту може бути економічною, соціально-економічною, соціально-психологічною або являти собою їх комплекс.

Економічна ефективність кадрового аудиту оцінюється як співвідношення результатів від запропонованих аудиторами пропозицій та витрат на аудиторські послуги. Для оцінки економічної ефективності використовуються кількісні показники, які повинні відповідати таким вимогам: забезпечувати повноту та достовірність оцінки; враховувати результати управлінських рішень та показники, на які управлінські рішення мають прямий вплив. Упровадження пропозицій, а також отримання економічного ефекту може здійснюватися тривалий час, тому ефект має відкладений характер.

Соціально-економічна та соціально-психологічна ефективність кадрового аудиту визначається за допомогою якісних показників і характеризує позитивні зміни на підприємстві: поліпшення соціально-психологічного клімату, зростання зацікавленості персоналу в результатах роботи.

Комплексна діагностика підприємства дозволяє значно підвищити ефективність кадрового аудиту.

Для обґрунтування висновків за результатами функціонального аудиту на підприємстві необхідний цілий спектр функцій управління персоналом: планування персоналу, маркетинг персоналу, добір, найм

та адаптація, розвиток та вивчення персоналу, охорона праці та критерії системи стимулювання, процеси мотивації працівників, оцінка персоналу, атестації тощо.

Функціональний аудит, а також аудит кадрового потенціалу можуть здійснюватися 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, формуються пропозиції щодо розробки штатного розпису, стратегічних цілей управління персоналом відповідно до корпоративної стратегії публічної служби.

Управлінський рівень фокусує увагу на взаємовідносинах служби управління персоналом з лінійними менеджерами, на ступінь якості або доцільності (правильно чи ні) застосування лінійними менеджерами рекомендацій кадрової служби.

Операційний рівень спрямований на детальний розгляд правильних окремих процедур, що характеризують функціонування служби управління персоналом.

На основі результатів проведеного аудиту формується кадрова думка щодо організації управління процедурами функцій кадрової служби та кадрових процесів, технології щодо змісту діяльності персоналу.

3.4.7. Оцінювання кадрового потенціалу органу публічної влади

Кадровий потенціал публічної служби – це сукупність потенційних можливостей державних службовців та інституційних характеристик системи державної служби, що забезпечують нарощування та реалізацію кадрового потенціалу державних службовців.

Удосконалення кадрового потенціалу публічної служби є комплексною проблемою, яка потребує:

організації системи роботи з персоналом;

адекватної та результативної адаптації працівника на посаді;

формування підходів щодо обов’язкового дієвого розвитку персоналу державної служби (залежно від рівня посади та кваліфікаційних потреб як самого працівника, так і установи);

контролю та усунення недоліків, пов'язаних з плинністю персоналу[1].

Будь-яке підприємство створюється та існує для реалізації поставленої мети. Зворотній зв'язок, що лежить в основі будь-якої системі управління та включає різноманітні способи вимірювання, порівняння та аналізу, реалізується через систему **оцінки кадрів – встановлення кількісної міри відповідності працівників займаній посаді.** Оцінка персоналу розглядається як елемент управління і як система атестації кадрів. Це необхідний засіб вивчення якісного складу кадрового потенціалу організації, його сильних і слабких сторін, а також основа для удосконалення індивідуальних трудових здібностей працівника і підвищення його кваліфікації. Із всієї сукупності цілей і напрямів проведення оцінки персоналу виділяють основну – підвищити ефективність управління трудовим потенціалом підприємства.

Суб'єкт оцінки – працівники підприємства.

Об'єкт оцінки – кадровий потенціал підприємства.

З метою забезпечення мотивації працівників необхідно попередньо провести дослідження, наприклад опитування працівників.

Наступним кроком має бути вибір принципів і методу оцінки, її структури, набору компетенцій, оцінювальної шкали, варіантів форм.

Таким чином, важливим завданням оцінки кадрового потенціалу є розробка комплексу показників.

Сучасні умови зазначають про таку найбільш ефективну оцінку кадрового потенціалу, як рейтингову (кадровий потенціал працівника визначається на підставі оцінювання його істотних трудових якостей за оціночними шкалами, які розробляються оцінювачем за певними критеріями (залежно від мети аналізу). Тобто, мова йде про якісні та кількісні показники. Компетентність працівників відноситься до групи якісних показників, яка включає декілька складових: загальні, комунікативні, організаційні, спеціальні.

Для оцінки кадрового потенціалу доцільно використовувати комплексну систему показників, яка б охоплювала різні складові, як з кількісної, так і з якісної сторін. Наприклад, оцінювання потенціалу сукупного працівника включає:

1) соціально-психологічні аспекти потенціалу працівника, індивідуальні характеристики особистості (темперамент, тип особистості та ін.) та рівень взаємодії індивіда з колективом;

[1] Богомолова К. С., Подольська О. В. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. *Український журнал прикладної економіки*. 2020 рік. Т. 5. № 3. URL: http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/ujae_2020_r03_a7.pdf.

2) освітньо-професійні аспекти – рівень освіти, навики, уміння, досвід роботи, наявність професійного розряду;

3) трудові аспекти потенціалу працівника – дисциплінованість, ступінь досягнення поставлених цілей, продуктивність та рентабельність праці;

4) індивідуальні аспекти – рівень життя, стан здоров'я, рівень задоволення умовами праці.

Сучасні **методи оцінювання персоналу**: атестація, метод «360», метод асесмент центру, аналіз людських ресурсів, метод управління за цілями, метод оцінки за ключовими показниками ефективності діяльності та інші. Зазначені методи мають свої особливості, переваги та недоліки.

У конкретній ситуації управління персоналу їх можна застосовувати в довільній чи заданій комбінації.

Співбесіда як метод оцінки являє собою отримання усної інформації від оцінюваного працівника з питань службової діяльності.

При **методі анкетування** використовується анкета, що представляє собою певний набір стандартних питань та описів. Оцінює, аналізує наявність чи відсутність вказаних рис у оцінюваного працівника і зазначає варіант, який підходить. Ключове значення в цьому методі оцінки якостей працівника має вибір і формулювання запитань, відповіді на які дозволяють робити висновок про рівень підготовки працівника, якого оцінюють. До переваг даного методу слід віднести відносну простоту в застосуванні.

Тестування полягає в оцінці працівника за заздалегідь підготовленими завданнями (тестів) та встановленні на цій основі кількісних показників (балів), які визначають рівень професійно важливих якостей.

Метод групової експертної оцінки полягає в оцінці експертами працівника за виділеним критерієм та за певною шкалою.

При методі **стандартних оцінок** – керівник заповнює спеціальну форму, оцінюючи окремі аспекти роботи працівника протягом оцінюваного періоду за стандартною шкалою. Стандартна шкала оцінки не враховує особливостей професійної діяльності кожного окремого працівника. Метод **моделювання робочої ситуації** припускає, що працівникові, якого оцінюють, пропонується прийняти рішення у змодельованій ситуації, типової для його робочого місця.

Матричний метод оцінок передбачає, що посада, займана працівником, якого оцінюють, представляється у вигляді таблиці-матриці, що містить перелік необхідних професійних, ділових, духовно-моральних та особистісних якостей.

Ділова гра використовується для оцінки потенціалу працівника. Працівникам в ігровій формі пропонуються різні ситуації, які імітують реальні, в яких вони, виконуючи запропоновані їм ролі, проявляють свої ділові, професійні та особистісні якості.

Метод «360» передбачає отримання даних про дії людини в реальних робочих ситуаціях від інших людей, які взаємодіють з ним (від начальників, колег, підлеглих, клієнтів). Переваги: інформація надходить від різних джерел, що робить цей метод досить надійним; забезпечує об'єктивну всебічну оцінку; дає можливість здійснити зворотний зв'язок.

Комплексним методом оцінки персоналу (як і його підбору) виступає **асесмент-центр**, що використовує збалансовану сукупність оціночних методів: порівняльні та абсолютні методи оцінки, професійне та психологічне тестування, співбесіда та інші. Асесмент-центр спрямований не на оцінку окремих компетенцій, а на їх набір, який вважається ключовим для даної групи посад або компанії в цілому. Асесмент-центр як комплексний метод оцінки забезпечує найбільш об'єктивну оцінку.

Метод **«есе»** – письмові характеристики підлеглих. Вони складаються в довільній або заданій формі, яка містить перелік пунктів, за якими керівник висловлює свою думку про якості, поведінку і трудові результати працівника. Цей метод має багато критики і в західній практиці майже не застосовується.

Графічна шкала оцінок. Суть методу в тому, що критеріям оцінки надаються числові значення.

Управління за цілями (management by objectives). Досить поширений в сучасній практиці роботи з персоналом. Цей метод застосовується на всіх рівнях управління і обов'язково включає наступні елементи:

керівник і підлеглий спільно визначають цілі, які слід досягти в майбутньому періоді;

сфера відповідальності підлеглого регламентується в термінах очікуваних результатів;

встановлені цілі та очікувані результати використовуються як критерії оцінки внеску підлеглого.

Належним чином організована та проведена ділова оцінка персоналу має суттєвий вплив на ефективність виробництва, що також визначає рівень управління персоналом.

Атестація персоналу як одна з найбільш розповсюджених його форм. Особливістю даної форми є те, що вона проводиться спеціально створюваною атестаційною комісією, до якої включають:

представників керівництва; керівників структурних підрозділів; представників кадрової служби, фінансово-економічних відділів, або підрозділу управління персоналом. За змістом – це комплексна оцінка, яка підсумовує уявлення про якості працівника, його трудову поведінку, результати діяльності.

За формою вираження кінцевого результату виділяються описові, кількісні та комбіновані методи. Щодо описових методів – оцінка подається в текстовій формі, щодо кількісних і комбінованих – використовуються шкали оцінок, які дозволяють кількісно виміряти різні рівні виконання робіт в організації.

За інструментами оцінювання розрізняють прогностичний метод, інформаційною базою якого є результат обстежень, інтерв'ю, співбесід; практичний метод, що спирається на оцінку результатів практичної діяльності працівника; імітаційний метод, коли працівник оцінюється за своєю поведінкою в умовах конкретної ситуації (в навчальному процесі – кейс-метод).

Існують також й інші думки щодо класифікації методів оцінювання персоналу. Так, ділова оцінка передбачає використання ряду оціночних методик, всю сукупність яких умовно можна поділити на три групи: кількісні, якісні, комбіновані.

Кількісні методи оцінки – це методи з числовою оцінкою рівня якостей працівника. До їх основних характеристик слід віднести формалізацію (використання заздалегідь заданих змінних) і масовість (обумовлюється необхідністю статистичної обробки показників). Найбільш поширеним кількісним методом вважається анкетування.

Якісні методи оцінки – методи біографічного опису, ділової характеристики, спеціального усного відгуку, еталону, а також оцінки на основі обговорення, які спрямовані на одержання інформації шляхом глибокого дослідження невеликого за обсягом матеріалу.

Комбіновані методи оцінки – широко поширені і різноманітні методи експертної оцінки ступеня прояву конкретних якостей, спеціальні тести і деякі інші комбінації якісних та кількісних методів. Всі вони будуються на попередньому описі і оцінці певних ознак, з якими порівнюються фактичні якості оцінюваного працівника.

Виділяють методи індивідуальної (для оцінки одного конкретного працівника) і колективної оцінки (для оцінки колективу і визначення значимості кожного працівника в колективі).

Для оцінювання різних за складністю трудових функцій використовують аналітичний метод, що ґрунтується на аналізі технології робіт і організаційно-технічних умов їх виконання.

Складність праці працівника визначають на основі інтегральної оцінки складності виконуваних ним робіт шляхом аналізу технологій та організаційно-технічних умов їх виконання, а також з урахуванням цілей і завдань виконавця, змісту і методів їх досягнення.

При аналітичному оцінюванні складності робіт, тобто визначенні значущості впливу кожного їх виду, використовують такі дані: характер робіт, що становлять зміст праці; різноманітність (комплексність робіт); масштаб і складність керівництва; самостійність виконання робіт, а також додаткова відповідальність.

Застосування комплексного оцінювання кадрового потенціалу має суттєве практичне значення для розроблення та вдосконалення стратегії й тактики управління персоналом у сучасних умовах.

Навчальне видання

ПІДГОТОВКА ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ ЗДОБУВАЧІВ МАГІСТРАТУРИ D4 «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

Навчальний посібник

Підписано до друку 29.08.2026. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 24,0. Ум. друк. арк. 22,32.
Тираж 50 прим.