

351

К 202

Міністерство освіти і науки України
Запорізька державна інженерна академія



Н. П. Капітаненко

ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

*для студентів ЗДІА
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
всіх форм навчання*

Міністерство освіти і науки України
Запорізька державна інженерна академія

*Затверджено до друку
рішенням науково-методичної ради ЗДІА
протокол № 4 від 18.01.2018р.*

ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

*для студентів ЗДІА
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
всіх форм навчання*

*Рекомендовано до видання
на засіданні кафедри МОУП,
протокол № 9 від 12.12.2017р.*

Запоріжжя
ЗДІА
2018

УДК 351
К 202

Н. П. Капітаненко, к.ю.н., доцент

Відповідальний за випуск: *зав. кафедри МОУП
д.ф.н., професор В. Г. Воронкова*

Рецензенти:

*Т. А. Кравченко, д.н.держ.упр., професор, професор кафедри
управління та " Класичного приватного університету
(м. Запоріжжя);*

*Р. М. Максакова, д.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права Запорізького національного технічного
університету.*

Капітаненко Н. П.

К 202 Технології публічного врядування: навчально-методичний посібник для студентів ЗДІА спеціальності «Публічне управління та адміністрування» всіх форм навчання / Капітаненко Н. П.; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2018. – 200 с.

Навчально-методичний посібник призначено для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування», який включає програму дисципліни, висвітлення теоретичних питань, матеріал для самоконтролю і тематику реферативних повідомлень, тестові завдання, глосарій, список літератури.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИЙ РОЗДІЛ	5
ТЕМАТИЧНА СТРУКТУРА ДИСЦИПЛІНИ	6
ЗМІСТ ДИСЦИПЛІНИ	8
<i>Модуль 1. Загальні засади публічного врядування</i>	<i>8</i>
Тема 1. Публічне врядування як нова форма публічного управління	8
Тема 2. Стандарти та принципи належного врядування	17
Тема 3. Впровадження стандартів належного врядування на регіональному та місцевому рівні	28
<i>Модуль 2. Загальні положення механізмів державного управління</i>	<i>37</i>
Тема 4. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів державного управління	37
Тема 5. Система органів виконавчої влади в Україні	43
Тема 6. Реформування місцевого самоврядування в Україні	53
<i>Модуль 3. Загальні положення про технології публічного управління ...</i>	<i>67</i>
Тема 7. Технології публічного управління як вид соціальних технологій	67
Тема 8. Проектні технології публічного управління	79
Тема 9. Використання технологій приватно-партнерського партнерства	88
<i>Модуль 4. Сучасні технології публічного управління</i>	<i>101</i>
Тема 10. Надання адміністративних послуг органами публічної влади ..	101
Тема 11. Технології соціального діалогу органів публічної влади та громадськості	113
Тема 12. Новітні технології публічного управління	123
<i>Модуль 5. Інформаційно-комунікаційні технології публічного управління</i>	<i>134</i>
Тема 13. Розвиток системи інформаційно-комунікаційних технологій в Україні	134
Тема 14. Розвиток електронного врядування в Україні	152
Тема 15. Зарубіжний досвід впровадження інформаційно- комунікаційних технологій публічного врядування	158
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ	170
ГЛОСАРІЙ	177
САМОСТІЙНА РОБОТА	186
МЕТОДИ НАВЧАННЯ	187
МЕТОДИ КОНТРОЛЮ	187
РОЗПОДІЛ БАЛІВ, ЯКІ ОТРИМУЮТЬ СТУДЕНТИ	188
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	189

ВСТУП

Трансформаційні процеси в суспільному розвитку та побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави в Україні спонукають до оновлення доктринальних засад сфери публічного управління та адміністрування в контексті євроінтеграційних вимог.

Модернізація соціальної реальності, глобалізація сучасних соціально-економічних відносин, перманентне оновлення суспільства, демократизація суспільних систем, становлення людиноцетристської організації суспільства, технологізація суспільного простору, загострення глобальних проблем сучасної цивілізації потребують, передусім, глибокого вивчення і подальшого реформування існуючої системи державного управління. Сьогодні численні прийоми і методи, які використовувались протягом десятиліть, виявляються невиправданими і малоефективними.

В таких умовах результативність державного та муніципального управління залежить від використання інноваційних форм і методів управління, зокрема, технологій публічного врядування.

Сучасна Україна потребує професійних фахівців у галузі управління та адміністрування, які володіють знаннями сучасних підходів та інструментів щодо вироблення та прийняття управлінських рішень у публічній сфері на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому). За таких обставин вельми актуальним є наявність знань, умінь, навиків та володіння сучасними управлінськими технологіями майбутніми публічними службовцями.

Електронний навчально-методичний посібник «Технології публічного врядування» підготовлено для студентів галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» всіх форм навчання.

Навчально-методичний посібник містить матеріал відповідно до програми курсу, тести, матеріал для контролю й оцінювання знань, глосарій, перелік основної і додаткової літератури, що сприятиме кращому опануванню студентами навчальної дисципліни «Технології публічного врядування». Структура роботи є логічно обґрунтованою та відповідає завданням технологій публічного врядування. Посібник є необхідним для навчального процесу як базове джерело, що сприятиме належному засвоєнню програмного матеріалу.

Автор висловлює щирю вдячність рецензентам: Кравченко Т.А., доктору наук з державного управління, професору, професору кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету м.Запоріжжя і Максаковій Р.М., доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедрою конституційного, адміністративного та трудового права ЗНТУ.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИЙ РОЗДІЛ

Метою викладання дисципліни є оволодіння теоретичними знаннями з питань технології публічного врядування і формування у майбутніх магістрів публічного управління та адміністрування сучасної системи знань про природу і теоретичні засади механізмів та технологій публічного управління і адміністрування з урахуванням процесів модернізації державного управління в Україні, вироблення вміння застосовувати сучасні управлінські технології та інструментарії у науковій діяльності і на практиці публічного управління та адміністрування.

Завданням дисципліни є узагальнення теоретичних засад щодо технологій публічного врядування, особливості застосування технологій публічного врядування у суспільстві, розуміння основних тенденцій та напрямів їх еволюції; визначення суті, принципів, системи характеру та типології технологій публічного врядування; опанування методами і формами застосування інноваційних технологій публічного врядування у практичній діяльності; дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду використання технологій публічного врядування, осмислення наукових здобутків; набуття навичок розроблення та впровадження технологій у сфері публічного врядування.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен

знати:

- сучасні підходи до модернізації публічного управління;
- засади публічного врядування (*public governance*) як нової форми публічного управління;
- шляхи запровадження стандартів належного врядування в Україні;
- основні положення регіонального врядування (*Regional governance*) в системі публічного врядування;
- поняття та методологічні основи механізму публічного врядування;
- особливості механізму публічного врядування;
- поняття, принципи, види технологій публічного врядування;
- методологічні аспекти сучасних технологій публічного врядування;
- стратегічні, проектні та маркетингові технології публічного врядування;
- технології соціального діалогу органів публічної влади та громадськості;
- застосування технологій публічно-приватного партнерства (*public private partnerships*);
- форми надання адміністративних послуг органами публічної влади;
- новітні технології у сфері публічного врядування;
- засади розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні;
- шляхи становлення електронного врядування в Україні;

— зарубіжний досвід впровадження інформаційно-комунікаційних технологій публічного врядування.

вміти:

— визначати загальні засади публічного управління в Україні на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні;

— розробляти та поширювати інноваційні технології публічного врядування;

— застосовувати основні технології публічного врядування;

— розробляти методики застосування технологій публічного врядування;

— визначати цілі та мету застосування технологій публічного врядування;

— використовувати зарубіжний досвід публічного врядування.

— аналізувати результати реалізації технологій публічного врядування для вдосконалення діяльності у сфері публічного управління та адміністрування.

ТЕМАТИЧНА СТРУКТУРА ДИСЦИПЛІНИ

Назви змістових модулів і тем	Кількість годин										
	денна форма					Заочна форма					
	усього	у тому числі				усього	у тому числі				
		лек	практ.	лаб	с.р.		-	лек	пр акт	ла б	інд . р- та
Модуль 1. Загальні засади публічного врядування											
Тема 1. Публічне врядування як нова форма публічного управління	7	2			5	8	1	-	-		7
Тема.2. Стандарти та принципи належного врядування	8	2	2		4	8	1	-	-		7
Тема 3. Впровадження стандартів належного врядування на регіональному та місцевому рівні	7	2			5	7	-	-	-		7
Усього годин:	30	8	4		18	30	2	-	-		28
Модуль 2. Загальні положення механізмів державного управління											
Тема 4. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів державного управління	6	2			4	7	-	-	-		7
Тема 5. Система органів виконавчої влади в Україні	9	2	2		5	7	-	-	-		7
Тема 6. Реформування місцевого самоврядування в Україні	9	2	2		5	9	1	-	-		8
Усього годин:	30	8	4		18	30	1	-			29

<i>Модуль 3. Загальні положення про технології публічного управління</i>										
Тема 7. Технології публічного управління як вид соціальних технологій	6	2			4	7	-	-	-	7
Тема 8. Проектні технології публічного управління	10	4	2		4	9	-	2	-	7
Тема 9. Використання технологій державно-приватного партнерства	6	2	-		4	7	-	-	-	7
Усього годин:	30	10	4		16	30	-	2	-	28
<i>Модуль 4. Сучасні технології публічного управління</i>										
Тема 10. Надання адміністративних послуг органами публічної влади	10	2	2		6	10	-	-	-	10
Тема 11. Технології соціального діалогу органів публічної влади та громадськості.	10	2	2		6	9	-	-	-	9
Тема 12. Новітні технології публічного управління	10	2	2		6	11	1	-	-	10
Усього годин:	30	6	6		18	30	1	-	-	29
<i>Модуль 5. Інформаційно-комунікаційні технології публічного управління</i>										
Тема 13. Розвиток системи інформаційно-комунікаційних технологій в Україні	11	2	2		7	10	-	-	-	10
Тема 14. Розвиток електронного урядування в Україні	10	2	2		6	10	-	-	-	10
Тема 15. Зарубіжний досвід впровадження інформаційно-комунікаційних технологій публічного урядування	9	2			7	10	-	-	-	10
Усього годин:	30	6	4		20	30	-	-	-	30
<i>Модуль 6. Іспит</i>										
Усього годин:	30				30	30				30
ІНДЗ						-		-	-	-
Усього годин:	180	38	22		120	180	4	2		174

ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ
Модуль 1
Загальні засади публічного врядування

ТЕМА 1
ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК НОВА ФОРМА
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- 1.1 Сучасні підходи до модернізації публічного управління
- 1.2 Історія становлення концепції врядування
- 1.3 Основні положення концепції публічного врядування

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

1.1 Сучасні підходи до модернізації публічного управління

Суспільство як саморегульована система здатне підтримувати значний рівень власної упорядкованості завдяки дії внутрішніх чинників. Управління як сфера людської діяльності виникло разом із формуванням соціуму – спільноти людей, що існують, взаємодіючи між собою, у процесі спільного виконання певних робіт. Соціальне управління – це свідомий і цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на її елементи для розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах завдяки спеціальним управлінським підсистемам.

Визначальним етапом у розвитку управління стало зародження та становлення державності, коли на певному етапі розвитку суспільства виникла об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільних процесів. Існування держави без державного управління неможливе, адже держава як владно-політична організація суспільства забезпечена спеціальним апаратом управління і примусу, встановлює правовий порядок на певній території та є гарантом державного суверенітету. Така точка зору щодо соціального управління превалювала до II пол. XX ст.

Як зазначає Н.Дяченко, модель ідеальної бюрократії, яку запропонував М. Вебер, зазнала великої критики в II пол. XX ст. Так, автори концепції “оновленого уряду” (Reinventing Government) Д. Осборн та Т. Геблер в 1992 р. запропонували процес модернізації державного управління розпочинати з наступного:

- розглядати державу не як неминуче зло, а як спосіб колективної діяльності задля вирішення суспільних проблем;
- усвідомити, що проблемою державного управління є не управління, а сама бюрократична система і тому централізована та стандартизована бюрократія повинна залишитися в минулому;
- забезпечити рівні можливості для всіх громадян, що має стати основним принципом державної політики;

- формувати інформаційне суспільство як основу ефективності державо-творчих процесів;
- спонукати формування конкурентного середовища серед тих, хто надає управлінські послуги;
- запровадити принцип запобігання проблеми, а не надавання послуг після її появи;
- реалізувати принцип децентралізації влади шляхом співпраці всіх секторів суспільства – державного, приватного та громадського для вирішення питань громади.

Саме в кінці ХХ – на початку ХХІ ст.ст. уряди багатьох країн світу здійснили низку реформ, які спричинили заміну традиційних механізмів управління на демократичні – з “вказувати та контролювати” на “мотивувати й отримувати результат”. Відповідно, державне управління почало реалізовуватись через модель *публічного адміністрування*, для якої характерні: підпорядкованість переважно закону, а не суб’єкту; децентралізація; узгодження інтересів учасників процесу; відповідальність суб’єкта та об’єкта за стан системи.

Публічне адміністрування як цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних нормативно-правових актів виконує низку основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторингу результатів.

Публічне адміністрування (англ. *public management*) та публічне управління (англ. *public government*) – це два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самоврядність усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. Вони позначають два різні, однак взаємно доповнювані види управлінської діяльності. Разом з тим, відносини публічного управління виникають у ході здійснення не лише адміністрування, а й у процесі публічності всієї державної управлінської діяльності.

Сам термін “*публічне управління*” вперше був використаний у науковій практиці в 1972 р. англійським державним службовцем Д. Кіллінгом у його науковій праці “*Management in Government*”, в якій відзначалося, що “публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики”.

Програма розвитку ООН надає визначення публічного управління, яке запропонував американський учений Дж. Шавріц у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: “Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування,

організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності”. Відповідно, до теорії публічного управління діяльність уряду та неприбуткових організацій у деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі.

Вчені, досліджуючи предмет публічного управління, надають різноманітні визначення поняття. Так, автори енциклопедії державного управління (том 8 Публічне врядування) визнають, що публічне (суспільне) управління – це управління, у процесі якого задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. О.Оболєнський робить акцент на тому, що публічне управління – це здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих виокремлених за певними ціннісними ознаками і можливих із урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку і стан об’єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об’єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Отже, публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства. На думку Г. Атаманчука, центральною функцією публічного управління є цілепокладання, яке пронизує і визначає всі стадії управлінської діяльності: інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну. Ця функція визначає зміст всіх інших, об’єднує їх і реалізується у всіх сферах управління.

Відтак, публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб’єктів, зокрема, органами державної влади. У цьому випадку наглядним є взаємозв’язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України, реалізується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Отже, публічне управління як об’єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв’язку органів публічної влади та суспільства. Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв’язку із цим суспільством.

Суб’єктом і одночасно об’єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (громадські об’єднання, органи самоорганізації громадян тощо), органи державної влади.

Безпосередньо управлінською ланкою суб’єктів управління є органи публічного управління: 1) інституції, обрані шляхом прямих виборів, та їх виконавчі структури; 2) посадові та службові особи, обрані шляхом прямих

виборів; 3) посадові та службові особи, призначені інституціями, та їх виконавчі структури.

Функціонує система публічного управління на основі нормативних правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Цілями публічного управління виступають належне функціонування системи публічної влади, її відтворення, належна реалізація її функцій і надання нею публічних послуг шляхом діалогу з громадськістю з метою гарантування, забезпечення, задоволення, реалізації, охорони і захисту публічних інтересів.

Головною суперечністю публічного управління, на думку Н.Обушної, виступає суперечність між потребою в справедливому дотриманні інтересів суб'єктів публічного управління і обумовленою нею необхідністю їхнього балансу, з одного боку, та реальною можливістю ефективного задоволення інтересів суб'єктів публічного управління та потреб їх об'єктів, – з іншого.

Механізм вирішення суперечностей публічного управління включає:

- встановлення й закріплення багатосторонніх зв'язків між державою та представниками громадянського суспільства з метою залучення населення до управління суспільними справами;
- розвиток державно-приватного партнерства на основі чіткого розподілу ризиків і відповідальності сторін;
- підвищення транспарентності діяльності органів публічної влади та їх підзвітності суспільству;
- розвиток нових інструментів управління, які повинні мати добре розвинені координаційно-цільові засади, забезпечувати організовану спільну діяльність та органічну реалізацію принципу управлінської відповідальності тощо.

Таким чином, публічне управління має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства; забезпечувати максимальне включення громадян до управління суспільством, країною і державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу; забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві. Реалії сьогодення першочерговим роблять вирішення проблем удосконалення системи публічного управління у напрямі забезпечення результативності й ефективності виконання відповідних публічних функцій.

1.2 Історія становлення концепції врядування

Ефективного функціонування державних інституцій в демократичних державах допомагає досягти концепція *публічного врядування*, яка набула значного поширення в країнах усталеної демократії та у модифікованому вигляді застосовується до країн перехідних систем.

Термін *урядування* (англ. *governance*) набув широкого вжитку в управлінському та науковому дискурсі розвинених країн у 70-х рр. ХХ ст. Спочатку сферою його застосування було переважно корпоративне управління (*corporate governance*). Традиційно в теорії організації бізнесу термін “врядування” означав ту роль, яку виконувала рада директорів у процесі представлення та захисту інтересів усіх власників акцій компанії, працівників, споживачів продукції та інших стейкхолдерів. Він також використовувався з метою визначення діяльності деяких структур, подібних до рад або комітетів, що представляли або захищали інтереси певної спільноти людей.

Однак уже з 80-х рр. ХХ ст. у західноєвропейських країнах відповідне поняття все частіше використовується по відношенню до державного управління (*governance*), і навіть управління громадськими об’єднаннями та організаціями (наприклад, профспілками). У сфері публічного управління зміст терміна спочатку стосувався діяльності урядових агенцій, які контролювали бізнес, що займався наданням публічних послуг на контрактній основі. У подальшому, поняття “*governance*” отримало більш широке трактування, що стосувалося специфіки здійснення публічного управління не лише державою, але й іншими структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що відповідний термін покривав достатньо широке смислове поле та не мав чіткого значення. Термін “*governance*” походить від англійського дієслова “*to govern*”, яке означає “офіційно контролювати та спрямовувати (групу людей); приймати рішення з приводу законів, податків, соціальних програм тощо в межах країни, штату та ін.”. Загальна історія концептуалізації врядування як режиму правління або управлінської діяльності має довгу історію. Тим не менш, значну частину інтересу до відповідного поняття, як уже зазначалося, пов’язано з його використанням у зв’язку зі змінами, що відбулись у сфері публічного управління наприкінці ХХ ст.

У найзагальнішому розумінні “урядування” (*governance*) визначають як процес здійснення урядом (органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики тощо. На з’ясування змісту і пізнавальної цінності вказаного поняття спрямована велика кількість наукових праць учених, розробок та положень таких організацій як Європейський Союз, ООН, Світовий банк. Зміст поняття “урядування” та “добре врядування” у них тлумачиться у різних контекстах, від яких залежить і його значення, однак пошуки загалом відбуваються в одному напрямі і сьогодні вже можна вести мову про наявність стрижня, навкруг якого групуються уявлення про сутність концепції публічного (нового) врядування (доброго врядування, належного врядування).

Місткими джерелами вивчення управлінської думки з аналізованого питання є праці Дж.Стоукера, Ж.-П.Годена, М.-К.Смаутса, Р.Роудза, А.Тейлора, Р.Беллами, А.Палумбо, А.Бенца, Д.Осборна, Т.Геблера, К.Джанди, А.Кьяера, Дж.П’єра, Б.Пітерса, Е.Ноймайера Д.Фельдмана, Е.Хейвуда та ін.

У сучасних зарубіжних дослідженнях підходи щодо розуміння змісту, основних характеристик та стандартів урядування (“належного урядування”)

ілюструють палітру поглядів, що сформувалися у різних політико-правових реаліях розвитку наукової думки. З огляду на це, вони потребують докладного висвітлення.

Наприклад, у працях Еріка Ноймайера поняття урядування визнано таким, що визначає “спосіб, у який політики уповноважені приймати рішення, спосіб, у який формулюються та запроваджуються означені рішення, а також межі дискреційних повноважень уряду щодо втручання у права громадян”, а його зміст полягає у “здійсненні економічних, політичних та управлінських (адміністративних) повноважень управління державними справами на усіх рівнях”.

У вузькому розумінні урядування слід розглядати як процес прийняття рішень та спосіб, у який такі рішення запроваджуються, перевіряються та переглядаються. Цей термін включає в себе механізми, процеси та інституції, через які громадяни та групи осіб визначають свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов’язки, досягають компромісу тощо. Ключовим суб’єктом урядування визнається уряд.

В сучасних міжнародно-правових джерелах переважно використовують такі визначення¹:

1) урядування – система цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними та економічними справами через взаємодію з/та всередині уряду, громадянського суспільства та приватного сектора. Це спосіб, у який суспільство самоорганізовується для прийняття та реалізації рішень – досягнення взаєморозуміння, консенсусу та взаємодії. Урядування охоплює механізми та процеси визначення інтересів громадян та їхніх об’єднань, узгодження розбіжностей та забезпечення реалізації законних прав та обов’язків. Це також норми (правила), інституції (організації) та практика, що визначають межі та гарантії реалізації прав громадян, організацій та компаній;

2) урядування – визначення “здатності держави служити” громадянам. Воно визначає правила (норми), процеси та моделі поведінки, за допомогою яких досягається забезпечення інтересів, управління (менеджмент) ресурсами, здійснюється реалізація державної влади у суспільстві. Спосіб, у який реалізуються публічні функції, здійснюється управління ресурсами, а також як реалізуються публічні (державні) регуляторні повноваження – це найважливіші питання, що розглядаються в цьому контексті. З погляду практичного використання при оцінці функціонування певних соціальних, економічних та політичних систем, урядування розглядають як базовий показник та дотримання встановлених норм у суспільстві. Оскільки концепції дотримання прав людини, демократизації та демократії, верховенства права, громадянського суспільства, розподіл влади на засадах децентралізації, ефективна публічна адміністрація (та управління) набувають усе важливішого

¹ Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / Пухтецька А.А. // Наукові записки НаУКМА. - 2010. - Т. 103 : Юридичні науки. – с.37 (с 36-40).

значення із розвитком суспільства в напрямку створення більш передбачуваної політичної системи, урядування еволюціонує у належне урядування.

В основу розуміння змісту запроваджуваного у вітчизняному законодавстві та науці поняття врядування, належного урядування, зазначає А.Пухтецька (і таку думку варто підтримати), слід покласти тлумачення обсягу та елементів змісту означеного поняття, сформовані сучасною європейською правовою наукою та практикою. Першочергового аналізу та запровадження потребують комплексні дослідження міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на утвердження демократичних цінностей у країнах, що розвиваються.

На сьогодні маємо визнати значну популярність в Україні європейської концепції урядування та її аспекту “належного урядування”, що відображає стан ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та суспільством, а також передбачає низку важливих для демократичного суспільства показників, за якими оцінюють умовну наближеність країни до принципів і стандартів належного урядування.

Питання врядування, публічного врядування, належного врядування знайшли своє відображення в працях таких українських науковців, як: В.Авер'янов, О.Андрійко, Т. Безверхнюк, А.Колодій, В.Куйбіда, М.Лахижа, П.Надолішній, О.Оболенський, А.Пухтецька, Ю.Шаров та ін. Доцільно визнати, що чіткої впорядкованості у вживанні понять “правління”, “управління”, “врядування”, не спостерігалось. Сьогодні характеризується посиленням дослідження сучасних процесів управління суспільством у європейському та глобальному вимірі заради пристосування нової термінології до українських традицій і потреб, формування відповідного термінологічного ряду в українській науці.

Автори Енциклопедії державного управління (том 8 Публічне врядування) вказують, що нове значення терміна “врядування” хоча і з'явилося в широкому вжитку недавно, має глибокі історичні коріння (зокрема, його вживали у Франції в XIII ст.). В українській мові це слово також не нове, але дещо призабуте, оскільки в радянський період було витіснене словом “правління”, аналогом російського “правление”. Українською мовою “урядувати” – це значить упорядковувати, організовувати, досягати окреслених цілей. Словник Б. Грінченка надає такі два переклади “урядування” російською: 1) “отправление службы”; 2) “управление правительственное”. Початкова літера “у” та “в” на початку слова “врядування” за правилами української фонетики чергується винятково заради милозвучності і ніякого смислового навантаження не несе (тобто, врядування тотожне урядуванню). Уряд, урядування, урядовець, урядник – поняття дуже важливі для українського суспільного життя та свідомості. Однак сьогодні його доводиться запозичувати з англійської мови. Причинами цього, зокрема, є: тривала відсутність державності і послуговування політико-управлінською лексикою тих країн, у столицях яких зосереджувалася влада над Україною; спадщина комуністичного

минулого з її злиттям партії і держави, політичного управління з адміністративним.

Таким чином, в управлінській науці сформувався новий напрям досліджень, представники якої вивчають утвердження нової моделі врядування. Нова парадигма базується на звуженні обсягу урядових функцій, зміні стилю управлінської діяльності, залученні всіх заінтересованих сторін до управління, що сприяє ефективності та результативності управлінського процесу.

Дослідження феномену врядування, як і будь-якого суспільного явища чи нового знання, містить у собі більше питань ніж відповідей, більше невизначеності, ніж транспарентності у царині виокремлення та обґрунтування теоретико-методологічних підходів дослідження. Труднощі наукових пошуків зумовлені складністю і багатогранністю явища публічного врядування, невизначеністю його предметно-суб'єктної сфери та багатоманіттям існуючих поглядів і концепцій.

1.3 Основні положення концепції публічного врядування

В європейській управлінській і політичній традиції склався стійкий консенсус відносно того, що саме уряд має нести основну відповідальність за вирішення суспільних проблем. Укорінення демократії та становлення самодостатнього громадянського суспільства в західноєвропейських країнах наприкінці ХХ ст. перетворили уряд з монопольного суб'єкта суспільного розвитку в одного із "гравців" на соціальному полі. У понятті *governance* фіксується, яким чином уряд взаємодіє з громадськими організаціями і представниками бізнесу. Саме концепція *governance* поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і судових установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики.

Governance є продуктом людської діяльності (*human agency*), що допомагає встановити взаємодію між державою і суспільством. *Governance* містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й улагоджують конфлікти.

Концепція *Government* побудована на принципах ієрархічної субординації системи органів виконавчої влади та регламентує діяльність даних органів. *Governance* розглядає публічне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень.

Governance відрізняє від *government* наступне: по-перше, обов'язкова участь у процесі публічного управління представників громадянського суспільства і бізнесу; по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізацію рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях.

Governance являє собою системну композицію інноваційних

управлінських підходів, спрямованих на підтримку балансу між її складовими, визначеними як приватний сектор, публічний сектор, громадянське суспільство та організаційна структура держави.

Відповідно до вітчизняної наукової традиції публічне управління розглядається в категоріях governance через використання відповідника “врядування”, який аналізується у значенні нового публічного управління через зменшення ролі держави і збільшення кількості сторін діалогу. У поліваріантній концептуалізації теорії “врядування”, зазначає О.Делія, можна виокремити декілька ключових підходів розгляду концепту: врядування як якісне управління; врядування як концепція нового державного менеджменту; врядування як багаторівневе управління; врядування як мережеве управління; врядування як цифрове управління.

Предметну сферу публічного врядування складають:

— відносини між державою, суспільством та громадянами, завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об’єктивізації публічного управління;

— відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування;

— вольові відносини між людьми, які залучені до публічно-управлінських процесів як із причин своєї професійної діяльності, так і звернення до публічних органів задля вирішення власних проблем.

Сутність публічного врядування можна визначити як систему правил, процесів, що впливають на засоби партнерської взаємодії народу, державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства.

Отже, **публічне врядування** – це процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій органів публічної влади, приватного сектору та громадськості.

Питання для самоконтролю

1. Визначити ознаки публічного адміністрування.
2. Вказати суб’єкти та об’єкти публічного управління.
3. В чому полягають переваги та суперечності публічного управління?
4. Який існує механізм вирішення суперечностей публічного управління?
5. Що складає предметну сферу врядування?
6. В чому сутність публічного врядування?

Тематика реферативних повідомлень

1. Особливості застосування концепції публічного врядування в країнах з перехідною системою розвитку.
2. Переваги та ризики концепції належного врядування.

ТЕМА 2

СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

- 2.1 Концепція належного врядування: поняття, умови впровадження, показники врядування
- 2.2 Стандарти належного врядування: поняття, форми, система
- 2.3 Принципи належного врядування
- 2.4 Перспективи запровадження стандартів та принципів належного врядування в Україні
 - Питання для самоконтролю*
 - Тематика реферативних повідомлень*

2.1 Концепція належного врядування: поняття, умови впровадження, показники врядування

Історія європейської інтеграції стала наочною демонстрацією досягнення стабільності, миру та економічного добробуту на Європейському континенті. Завдяки інтеграційним процесам європейцям вдалося забезпечити досягнення високого рівня життя, розбудувати реально функціонуючий єдиний внутрішній ринок та значно посилити роль ЄС у сучасному глобалізованому світі на основі демократичного ладу, цінностей та принципів.

Однак, з кінця ХХ ст. – на початку ХХІ ст. Європейський Союз стикнувся з проблемами, які були вказані в Білій книзі, а саме:

— відчутна неспроможність ЄС ефективно розв'язувати деякі життєво важливі для європейців проблеми (зайнятість, злочинність, безпека харчових продуктів, охорона навколишнього середовища тощо);

— нездатність ЄС наочно продемонструвати реальні досягнення європейської політики (забезпечення політичних прав і громадянських свобод, підвищення рівня та якості життя) громадянам, які справедливо очікують від Союзу такої ж самої ефективності, як і від національних урядів;

— слабкість комунікативних зв'язків між державами-членами з питань ролі ЄС та його функцій і завдань. Держави-члени досить легко звинувачують Брюссель у прийнятті непопулярних рішень, хоча не тільки беруть безпосередню участь у їх виробленні та ухваленні, а й часто наполягають на їх прийнятті;

— недостатній рівень обізнаності європейців щодо інститутів і органів ЄС, їх повноважень, технології вироблення політики та процедури прийняття рішень, існуючих каналів зворотного зв'язку та механізмів урахування громадської думки.

Вказана ситуація сприяла прискоренню реформування сфери врядування з метою приближення його до інтересів громадян через ефективне поєднання різноманітних інструментів політики (законодавство, соціальний діалог, структурне фінансування та програми дій тощо).

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

У зарубіжних джерелах поняття належного урядування розуміють як:

1) “таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями”;

2) “таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку”.

Рівень урядування у дослідженнях зарубіжних учених розкривається через низку показників, до яких, зокрема, належать:

а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян;

б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг;

в) підтримка здоров'я та добробуту громадян;

г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання (див. Таблицю 2.1)².

Саме ці індекси було використано у широковідомому виданні Світового банку “Урядування та розвиток”, адже саме вони розкривають найважливіші завдання, що постають перед урядами усіх країн світу.

В останніх дослідженнях західноєвропейські експерти переважно використовують шість основних показників урядування:

1) участь (врахування голосу) та відповідальність;

2) політична стабільність та відсутність злочинності/тероризму;

3) ефективність уряду;

4) якість регуляторної політики;

5) верховенство права;

6) контроль за корупцією.

Отже, розроблення і застосування належного урядування обумовлено об'єктивними законами розвитку демократичного суспільства.

² Там же с.38.

Компоненти індексу (показника) урядування

Назва індексу (показника)	Компоненти індексу (показника)
<i>Citizen Participation Index (CP)</i> Показник участі громадян	
<i>Political Freedom (PF)</i>	Політична свобода – здатність громадян впливати на якість урядування, що ними отримується
<i>Political Stability (PS)</i>	Політична стабільність – здатність громадян брати участь у прийнятті урядових (управлінських) рішень або безперервність участі громадян в управлінні
<i>Government Orientation (Index GO)</i> Показник спрямованості уряду	
<i>Judicial Efficiency (JE)</i>	Ефективність судочинства Визнається передвісником розвитку країни, визначає ступінь орієнтації публічного сектору на служіння громадянам
<i>Bureaucratic Efficiency (RT)</i>	Ефективність державної служби
<i>Lack of Corruption (CO)</i>	Зменшення рівня корупції
<i>Social Development Index (SD)</i> Показник суспільного розвитку	
<i>Human Development (HD)</i>	Розвиток суспільства Складається з показників передбачуваності життя, рівня освіти, доходу на душу населення
<i>Egalitarian income distribution (GI)</i>	Рівність розподілу доходів
<i>Economic Management Index (EM)</i> Показник управління економікою	
<i>Outward orientation (OO)</i>	Зовнішня спрямованість Оцінка торговельної політики
<i>Central Bank Independence (CB)</i>	Незалежність Центробанку Оцінка монетарної політики
<i>Inverted Debt to GDP Ratio (DB)</i>	Внутрішній борг та його співвідношення з ВВП Оцінка фіскальної політики

2.2 Стандарти належного врядування: поняття, форми, система

У первинному значенні стандартом називали прапор, який встановлювали на полі бою з метою позначити “своїх” та відокремити себе від чужинців-ворогів. Пізніше “стандартом” вважали зразок, еталон, на який повинні були орієнтуватися усі. Сьогодні стандартом вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість.

Зрозуміло, що стандарти державного управління існували завжди, але спроби їх узагальнення активізувалися у II пол. XX ст. Частково це відбувалося у зв’язку з “кризою держави” і намаганням шукати нові підходи та методи

державного управління, включаючи перехід до врядування, активне залучення громадськості та надання громадянам більше повноважень у процесі прийняття управлінських рішень.

Стандарти в державному управлінні мають різне походження. Стандарти в системі державного управління – це узагальнення управлінського досвіду найбільш успішних, прогресивних та конкурентоспроможних країн. Стандартом можна також вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. Існує багато міжнародних організацій (ООН, зокрема із серію доповідей “Світовий звіт про розвиток державного сектору” (World Public Sector Report), Світовий банк, Рада Європи), які збирають та узагальнюють кращий досвід, щоб потім поширювати та рекомендувати його країнам, що розвиваються, перебувають у перехідному періоді або проводять системні інституційні реформи.

Свій внесок у розвиток стандартів державного управління зробили також аналітичні центри та науково-дослідні інститути, зокрема Міжнародний інститут адміністративних наук (IIAS), Інститут Світового банку, Програма з державного управління ООН (UN Public Administration Program), Інститут відкритого суспільства (OSI), Європейський інститут державного управління (EIPA) та ін.

Сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління; інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство; хартії та кодекси тощо.

До *стандартів належного урядування* у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

Європейський Союз чи в особі наднаціональних органів, чи держав-членів прийняв і запровадив багато з тих стандартів, які розробила й запропонувала світова спільнота, а також був безпосередньо залучений до розробки багатьох стандартів, наприклад таких, як:

- Міжнародні стандарти фінансової звітності (IAS);
- Загальноприйняті стандарти аудиту (GAAS);
- Стандарти FATF (40 рекомендацій з питань відмивання грошей та 9 спеціальних рекомендацій з питань фінансування тероризму);
- Базельські принципи – принципи організації банківського сектору;
- Римський статут – міжнародні принципи кримінальної юстиції;

- Кодекс з належної організації референдумів Венеціанської комісії;
- Європейська конвенція із захисту прав людини;
- Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму тощо.

У контексті останнього розширення, намагаючись допомогти країнам Центральної та Східної Європи адаптуватися та підготуватися до входження в Європейський адміністративний простір, програмою SIGMA (Support for improvement in governance and management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), за участю кількох Директоратів Європейської комісії та Європейського суду аудиторів, було визначено шість ключових сфер державного управління:

- державна служба;
- вироблення і координація політики та процедури узгодження і прийняття рішень;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль (внутрішній аудит);
- системи управління державними видатками;
- системи управління державними закупівлями.

Також були розроблені базові показники щодо кожної сфери, які відображають стандарти кращого досвіду та кращої практики, поширеної у країнах-членах ЄС. Так звані “базові показники SIGMA” були визнані Європейською комісією офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану підготовки адміністративних систем держав-кандидатів на вступ до ЄС. Вони увійшли до системи стандартів належного управління в ЄС та надалі слугуватимуть критеріями оцінювання стану систем державного управління країн-кандидатів.

Запроваджуючи управлінський досвід світової спільноти та наполегливо працюючи над виробленням стандартів державного управління та належного врядування, ЄС у певний момент часу був змушений відповісти й на виклики європейського врядування, тобто шукати і виробляти норми, правила, процедури, які б сприяли ефективній співпраці всіх учасників процесу європейського врядування. Наприклад, серія Білих книг під загальною назвою “Європейське врядування”, підготовлених у розпал інституційних реформ на початку XXI ст., розкриває бачення Європейської комісії щодо того, яким має бути європейське врядування та його складові, як подолати дефіцит демократії в ЄС, збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень, більш ефективне регулювання та краще законотворення тощо.

Таким чином, у каталозі стандартів, якими керується Європейський Союз, можна виділити дві категорії стандартів:

- загальносвітові стандарти державного управління та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці;

— “європейські” стандарти, тобто стандарти європейського урядування, яких необхідно дотримуватися всім учасникам складного, багаторівневого, поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС.

Також варто зауважити, що стандарти європейського урядування переважно мають форму “м’яких” стандартів, тобто Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління тощо. Однак їх не можна проігнорувати, наприклад, у процесі останнього розширення кожна з країн-кандидатів, щоб здобути членство в ЄС, мала виконати Копенгагенські та Мадридський критерії та показати позитивні результати під час оцінювання за програмою SIGMA.

Отже, у контексті реалізації концепції належного урядування підвищується увага до питань управління, а також поступово відбувається стандартизація управлінських процесів та процедур.

2.3 Принципи належного урядування

Функціонування системи державного управління в ЄС ґрунтується на принципах, які є уточненням п’яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.):

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

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

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

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

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

Також слід зауважити, що Біла книга розглядає не тільки Європу, а й продовжує обговорення моделі глобального чи світового врядування, адже Європейський Союз повинен шукати можливості застосування принципів ефективного урядування до своїх обов'язків щодо світу. Кожний з цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному.

В Європейському Союзі та в державах-членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості у розробці й реалізації державної політики. Серед більш неформальних механізмів і методів впливу застосовуються: вивчення й опитування громадської думки; Зелені та Білі книги; повідомлення; дорадчі комітети; ділові й громадські групи з обговорення (тест-панелі та фокус-групи); консультації Ad hoc; консультації в режимі он-лайн.

Вибір того чи іншого механізму (або їх комбінації) так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп.

Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів публічної влади з громадськістю. Для підтримки гнучкості цієї важливої сфери необхідно не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку наступних заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їх учасниками;
- створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);
- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначать питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; проведення процедури консультування й

- представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотного зв'язку сторонам консультування);
- створити можливості партнерства з певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);
 - удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);
 - розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, щоб було чітко видно, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином пораду було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано.

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

Отже, ефективність належного врядування забезпечується дотриманням певних засад і принципів.

2.4 Перспективи запровадження стандартів та принципів належного врядування в Україні

Актуальність питання обумовлена тим, що трансформаційні процеси в суспільному розвитку країни відбуваються в умовах чинності Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” від 16 вересня 2014 року.

Європейський вибір України підтверджує її зобов'язання розбудувати розвинуту й сталу демократію та ринкову економіку і визнає демократію, повагу до прав людини, основоположні свободи та верховенство права як спільні цінності, на яких побудований ЄС.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ для створення міцного базису подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни. Угода має стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення.

Українська система державного управління опинилася перед світовими викликами XXI ст., зокрема:

- підвищення ролі альтернативних способів виробництва й надання адміністративних послуг, які відрізняються від традиційних методів управлінської, владно-бюрократичної діяльності;
- посилення управлінської ролі недержавних організацій і установ, що потребує створення тісних інституційних взаємозв'язків державних і недержавних органів та забезпечення їх функціональної ефективності;
- підвищення ролі низових рівнів управління, що передбачає необхідність їх адекватної професійності та відповідальності;
- необхідність ефективної координації та підвищення прозорості процесів надання громадянам адміністративних послуг та усунення стримуючих адміністративних бар'єрів.

У країнах, де тривалий період функціонувала система централізованого і, водночас, неналежного корумпованого управління, до яких можна віднести центральноєвропейські країни, включно Україну, вказує М.Лендьял, не є можливим швидкий, радикальний перехід до принципів належного урядування. Необхідність комплексного запровадження в країні стандартів і принципів належного урядування пояснюється, насамперед, тим, що на сучасному етапі розвитку вони перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі.

Складність запровадження в Україні принципів належного урядування, визнає А.Пухтецька, зумовлюється, окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивних факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції; спротив проведенню демократичних реформ т. ч. адміністративно-правового спрямування всередині апарату державного управління; застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед учених, дослідників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ.

Подолання цих деструктивних факторів сприятиме прискоренню демократизації сфери урядування в цілому. Таким чином, необхідним є підготовчий етап для подальшого поширення засад належного управління, зокрема для:

- 1) здійснення на законодавчому рівні децентралізації владних повноважень і ресурсів;
- 2) поширення інформації та здобуття практичних навичок щодо запровадження принципів сталості, прозорості, підзвітності, участі одночасно представниками управлінського апарату та громадянами;
- 3) зміни внутрішньої організаційної структури місцевих органів влади;
- 4) розробки внутрішніх процедур діяльності і зовнішньої взаємодії із споживачами та партнерами – громадянами, їх об'єднаннями, бізнесом – на основі нових принципів;
- 5) вироблення стандартів надання адміністративних послуг;

б) опрацювання системи моніторингу (внутрішнього і громадського) управлінської діяльності, що передбачає також вироблення індикаторів, за якими можна оцінювати результативність роботи органів влади.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління закріплене в Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом і Європейською Комісією 13 травня 2014 року, Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 року, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII.

В контексті сучасного розвитку реформа державної служби значною мірою визначає успіх й інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом на 2014-2017 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою створено Національне агентство з питань державної служби (Нацдержслужба), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом (веб-сайт <http://nads.gov.ua/>).

У звіті про діяльність Нацдержслужби за 2016 р. зазначено, що в процесі імплементації норм Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року схвалено/затверджено 36 нормативно-правових актів; здійснено організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби; проведено конкурси на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств, інші посади категорії "А"; забезпечено функціонування єдиного веб-порталу вакансій державної служби та супровід онлайнтестувань (детальніше http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyy_zvit_nads.pdf).

Крім того, в контексті євроінтеграційного співробітництва звіт містить інформацію про підвищення ефективності використання інструментів інституційної розбудови ЄС Twinning, TAEX, CIV та технічної допомоги програм SIGMA, OESP, НАТО. Так, Twinning – це інструмент інституціональної розбудови і нова форма безпосереднього співробітництва між органами влади держав – членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати і підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації законодавства ЄС. Програма SIGMA (Support for improvement in governance and management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту)

– це один із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, створений в 1992 р. за ініціатииви Організації економічного співробітництва та розвитку і ЄС. Метою започаткування програми стала потреба надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС (детальніше – <http://nads.gov.ua/kategoriya/mizhnarodne-spivrobotnytstvo>).

Таким чином, використання цивілізованих форм, способів, методів і прийомів врядування, які мають витіснити архаїчні аналоги, успадковані від комуністично-радянського функціонування системи державного управління, сприятиме ефективності національної системи належного врядування, спроможної забезпечити реалізацію європейської інтеграції для захисту прав і свобод людини у сфері публічно-правових відносин.

Питання для самоконтролю

1. У якій формі існують стандарти європейського врядування?
2. Які складові Європейського адміністративного простору?
3. Чи потрібні взагалі стандарти в управлінській діяльності?
4. Які із стандартів європейського врядування слід визнати і запровадити в Україні у першу чергу?
5. Що є основною передумовою модернізації національних систем державного управління?
6. Вказати основні недоліки вітчизняної системи державного управління?
7. В який спосіб можна ліквідувати ці недоліки?
8. Які чинники можуть вплинути на подолання корупції в системі державного управління.
9. Як принципи державного управління країн ЄС впроваджуються в Україні?

Тематика реферативних повідомлень

1. Запровадження принципу транспарентності діяльності органів публічної влади в Україні.
2. Сучасні тенденції розвитку інституту державної служби в умовах належного врядування.

ТЕМА 3

ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

- 3.1 Міжнародно-правові стандарти і принципи належного врядування на місцевому та регіональному рівні
- 3.2 Умови впровадження стандартів належного врядування на місцевому та регіональному рівні: теоретичний аспект
- 3.3 Європейський досвід врядування на регіональному та місцевому рівні

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

3.1 Міжнародно-правові стандарти і принципи належного врядування на місцевому та регіональному рівні

Сучасні системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій європейських країн сформувалися як результат розвитку національних держав за умов демократизації, переходу до правової системи стримувань і противаг та у відповідь на потреби сучасного суспільства. Розвиток та реформування системи місцевого самоврядування у багатьох країнах були обумовлені процесами європейської інтеграції.

Першою пан-європейською організацією стала Рада Європи, метою якої є досягнення більшої інтеграції між її членами задля збереження та втілення у життя спільних ідеалів і принципів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу. З моменту створення Ради Європи (заснована 5 травня 1949 р.) було розроблено та відкрито для підписання понад 200 договорів (хартій, конвенцій, угод). Деякі з них поширюють свою дію за межі Європи, оскільки вони відкриті для приєднання держав з інших континентів. Такий підхід дозволяє не тільки формувати загальноєвропейський правовий простір, але й розвивати стандарти належного врядування, зокрема й на місцевому і регіональному рівнях.

Основоположними загальноєвропейськими документами демократизації місцевого врядування є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (25 вересня 1985 р.) та Європейська Хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р.), в яких передбачено принципи автономії місцевого самоврядування. Метою Європейської Хартії місцевого самоврядування є запровадження спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав органів місцевого самоврядування, які є найближчими до населення, та надання їм можливості для ефективної участі в процесі прийняття рішень щодо їх безпосереднього оточення. Хартія зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Серед інших європейських інструментів, що визначають основні принципи та стандарти належного врядування на місцевому та регіональному

рівнях, слід виділити наступні: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами (набула чинності в Україні 22 грудня 1993 року); Рамкова конвенція про захист національних меншин (ухвалена Верховною Радою України 9 грудня 1997 р.); Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин (набула чинності в Україні 1 січня 2006 р.); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні; Європейська Хартія міст II, Маніфест нової урбаністики (прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад 29 травня 2008 р.); Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні (прийнята Радою Європи у 1992 р.); Європейська конвенція про природні ландшафти; Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування (15 листопада 2009 р.); Європейська стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка була розроблена Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи і знайшла підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування (15-16 жовтня 2007 р.)

Мета Європейської стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні полягає в активізації діяльності центральних та місцевих органів публічної влади, асоціації органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів врядування для зміцнення і розвитку місцевої демократії, підвищення ефективності управління, покращення якості надання адміністративних послуг. В основу Стратегії покладені такі принципи функціонування місцевої влади: чесне проведення виборів, представництво та участь, забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ; чутливість, тобто місцева влада має чутливо реагувати на законні очікування та потреби громадян; ефективність і результативність, забезпечення досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів; відкритість та прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння щодо ведення суспільних справ; верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності; етична поведінка для забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними; компетенція та спроможність забезпечення здатності представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки; інновація та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик; сталий розвиток та орієнтація на довготермінові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини; надійний фінансовий менеджмент для забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування для забезпечення захищеності і поваги до всіх громадян, коли права жодної людини не порушуються; підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії.

Отже, як засвідчує міжнародна практика, запровадження належного врядування на локальному рівні допомагає досягнути покращення якості життя населення та здійснення управління в інтересах громади.

3.2 Умови впровадження стандартів належного врядування на місцевому та регіональному рівні: теоретичний аспект

У контексті європейських перспектив становлення місцевого і регіонального врядування в Україні набуває важливого значення. Підтримка країною курсу на подальшу розбудову системи дієвого врядування на місцевому рівні чітко задекларована через ратифікацію й визнання таких важливих європейських нормативно-правових документів Ради Європи у цій сфері як Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Окрім цього належне врядування – один із головних загальних принципів, який покладений в основу співробітництва між Україною та ЄС, про що зазначено в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ст.3 розділ I).

Україна є органічною та невід’ємною частиною Європи, тому питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в країні необхідно розглядати в контексті європейської інтеграції.

Разом з тим, важливим елементом, який характеризує сьогодні функціонування місцевого і регіонального самоврядування у демократичній Європі є формування загальноєвропейського правового поля з питань місцевого і регіонального розвитку. “Належне місцеве і регіональне врядування ” є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях.

Під час вступу до Ради Європи 9 листопада 1995 року Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов’язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995 р.), зокрема щодо розвитку місцевої і регіональної демократії та впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.3 вказаної Хартії місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення.

Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування.

Зазначені дії мають сприяти розбудові в Україні демократичної та ефективної системи місцевого самоврядування, впровадженню принципів доброго врядування, зокрема на місцевому і регіональному рівнях.

Як зазначає Ю. Шаров, найдетальніше європейські стандарти публічного управління опрацьовані на регіональному рівні управління. До таких принципів учений пропонує віднести наступні³.

Принцип гармонізованого керованого розвитку передбачає здійснення розвитку територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингово- та економічно-обґрунтованих потенціалу й конкурентних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічної, соціальної та екологічної складових, і спрямовує на гармонізацію із стратегічними орієнтирами розвитку регіону й суміжних територій.

Принцип забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів передбачає побудову системи надання послуг на засадах використання визнаних в Європі моделей якості і сімейства стандартів ISO-9000, створення на рівні муніципальних органів влади наближеної до клієнта системи захисту прав споживачів.

Принцип регулярного зворотного зв'язку з громадою з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг передбачає формування системи індикаторів стану громади в ключових сферах діяльності влади, регулярне проведення бенчмаркінгу з громадами-конкурентами, постійний моніторинг громадської думки, зокрема з використанням сучасних електронних інтерактивних засобів комунікацій типу електронне місто.

Принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси при виробленні й наданні послуг передбачає налагодження на ринкових взаємовигідних засадах партнерства в трикутнику “влада-бізнес-громада” й водночас створення реального конкурентного середовища при розподілі муніципальних ресурсів серед агентів, що забезпечують функціонування та розвиток громади.

Принцип корпоративного підходу передбачає розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації, де члени громади є співвласниками муніципального майна, учасниками цільових муніципальних позик, добровільними інвесторами проектів з покращення умов життєдіяльності в громаді, що активізує їх співучасть в управлінні справами громади; орієнтує на запровадження нової організаційної культури муніципальних корпоративних відносин.

Принцип кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг передбачає використання

³ Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст [Електронний ресурс] / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип.1. – С.5–9.

раціональних форм об'єднання зусиль і ресурсів виробничих структур території.

Принцип відкритості влади й співучасті громадян в управлінні передбачає доступність до інформації, якою обґрунтовуються владні рішення, громадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості громадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку громади, що уособлюють осередки громадянського суспільства.

Принцип постійного розвитку системи управління громадою передбачає постійне удосконалення менеджменту в муніципальних органах влади, створення раціональних структур управління, делегування повноважень й систем прийняття рішень з урахуванням необхідності їх громадської експертизи, упровадження систем управління якістю на засадах процесного підходу, систем адміністративного аудиту й оцінювання успішності діяльності.

Принцип постійного розвитку персоналу органів муніципального управління передбачає створення спеціалізованих систем навчання та підвищення кваліфікації персоналу, що працюють за умов конкуренції, з основ прогресивних управлінських технологій і інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службової етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успішності діяльності.

Запропонований комплекс принципів результат-орієнтованого управління дає можливість сформуванню відносно завершеної картини ідеологічної, інституційної та методологічної складових демократичного публічного управління, що реалізується відповідно до сучасних європейських стандартів у цій сфері.

Забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування є необхідною передумовою для послідовної інтеграції України в ЄС. Удосконалення системи місцевого самоврядування, зазначено в аналітичних матеріалах Національного інституту стратегічних досліджень, повинно починатися з базового рівня – сільських, селищних та міських громад і має спиратися на певні загальні принципи і враховувати конкретні обставини розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі.

1) Реформування місцевого самоврядування на базовому рівні (сільські, селищні та міські громади), з метою розширення їх компетенції, повноважень, а також засобів їх реалізації, потребує централізованого державного забезпечення. Зокрема, саме держава має розробити стратегію розвитку місцевого самоврядування базового рівня, з метою поступового підвищення адміністративної і фінансової самостійності, збільшення їх компетенції і повноважень, а також акумуляції організаційно-фінансових ресурсів для їх здійснення.

2) Першим кроком до реформування має стати удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування

базового рівня, зокрема, внесення змін до Конституції України та прийняття законодавчих актів, що забезпечують виконання відповідних положень і статей.

3) Реформування системи місцевого самоврядування повинно мати потужний інформаційний та просвітницький супровід, мета якого – роз'яснити суспільству цілі та шляхи реформування, його конкретні наслідки для кожного громадянина, громади і регіону.

4) Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування потребує збільшення фінансового забезпечення. Крім удосконалення системи оподаткування з метою збільшення дохідної бази місцевих бюджетів, доцільним є реалізовувати державне стимулювання соціально-економічного розвитку на місцях, яке б сприяло збільшенню фінансової самостійності місцевих бюджетів за рахунок власних ресурсів.

З метою підвищення якості самоуправління на рівні громади села, селища, міста доцільним є реалізувати наступні пропозиції: законодавчо визначити місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Надати територіальній громаді юридичний статус, що дасть можливість забезпечити її правові гарантії у відносинах з органами місцевого самоврядування та їх окремими посадовими особами, а також державою загалом; вдосконалити механізми відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою і державою; вдосконалити й розширити систему підготовки професійних управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування; удосконалити виборчу систему, зокрема, запровадити мажоритарно-пропорційну систему виборів на рівні області й району; скоротити термін повноважень органів місцевого самоврядування, можливо, лише на певний перехідний термін.

3.3 Європейський досвід врядування на регіональному та місцевому рівні

За умов демократизації місцевого та регіонального самоврядування в Україні вивчення європейського досвіду в сфері належного врядування набуває актуального значення.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації. Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади (зокрема, Іспанія, Італія). Так, витрати автономій складають 35% від загального обсягу державних витрат Іспанії, тоді як через муніципалітети фінансується лише 13% видатків. Однак події в Каталонії восени 2017 р. (1 жовтня 2017 р. у Каталонії пройшов референдум, за результатами якого незалежність підтримали майже 90% виборців за явки у 43%, однак Конституційний суд

Іспанії оголосив його недійсним) свідчать про необхідність вдосконалення врядування на регіональному і місцевому рівні (детальніше – <http://www.bbc.com/ukrainian/news-41586419>). Однак, у сфері організації місцевої публічної влади Франція і Польща пішли шляхом децентралізації.

Разом з тим, для реалізації регіональної політики в ЄС витрачається третина всього зведеного бюджету — 308 млрд. євро протягом 2007—2013 років, з них 81,5 % спрямовується на здійснення заходів щодо зменшення територіальних диспропорцій, близько 16 % — на підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та 2,5 % — на європейське територіальне співробітництво.

Як зазначають Б.Данилишин та В.Пилипів, у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення субнаціональних рівнів управління, проте за різними схемами. У період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція започаткувалася у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм.

Наприклад, у Данії з 2007 р. посилено систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень. Зокрема, кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад з чисельністю населення понад 30 тис., а середня чисельність перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС (політики згуртування ЄС).

Усього з місцевих бюджетів фінансується 65% усіх бюджетних видатків, при цьому з бюджетів місцевого самоврядування – 53%, а з регіональних – лише 12%. Фактично основним рівнем управління є локальний, який забезпечує виконання широкого спектру функцій – від місцевих господарських до соціальних: початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, місцеве дорожнє господарство тощо. Структура власних доходів бюджетів місцевого самоврядування є дещо подібною до України: 70% доходів формують надходження від податку на доходи громадян (укр. ПДФО), 10% місцеві збори та платежі, 8% податок на майно (включаючи землю) тощо. Частка ж трансфертів і грантів становить лише 7% і вони, в основному, мають безумовний характер.

Реформу посилення муніципального рівня було проведено також у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), і, порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців,

проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб. Основними напрямками фінансування на рівні муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура; превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання; соціальне забезпечення літніх людей та інвалідів, догляду за дітьми; територіальне планування (землекористування, водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби).

Фактично регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС. Відповідно, оцінюючи досвід реалізації реформ децентралізації у таких країнах, слід ураховувати цей факт. Зокрема, реформи децентралізації у Польщі, ймовірно, не мали б такого успіху без вдалого залучення і використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування. Так, польські громади та регіони отримали можливість використовувати на цілі розвитку великі обсяги ресурсів, а, починаючи з 2011 р., стали лідерами за обсягом виділених з бюджету ЄС коштів: 14,44 млрд євро (2011 р.), 15,735 млрд євро (2012 р.), 16,179 млрд євро (2013 р.), 17,436 млрд євро (2014 р.).

Таблиця 3.3

Розподіл коштів політики згуртування ЄС у 2014-2020 рр. за напрямками⁴

Напрямок	Сума, млрд євро	Частка, %
Допомога найменш розвиненим регіонам (ВВП < 75% середнього по ЄС)	182,2	51,8
Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90% середнього по ЄС)	35,4	10,1
Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП > 90% середнього по ЄС)	54,3	15,4
Європейське територіальне співробітництво	10,2	2,9
Міські інновації	0,4	0,1
Зайнятість молоді	3,2	0,9
Фонд згуртування	63,3	18,0
Підтримка віддалених і рідкозаселених територій	1,6	0,5
Технічна підтримка	1,2	0,3
Усього	351,8	100,0

⁴ Данилишин Б.М., Пилипів В.В. децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В.Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. - №1. – с.5-11.

В результаті, з метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської, необхідно:

— провести функціональні та процедурні реформи місцевого самоврядування як шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і в сфері адміністративно-територіального устрою з метою законодавчого унормування статусу територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення; запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад;

— удосконалити напрями формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом: забезпечення відповідності між повноваженнями та фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування; удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм, а саме: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм.

Отже, процес трансформації суспільних відносин в Україні спонукає до модернізації всієї системи традиційного державного управління шляхом утвердження публічного врядування як форми управління державотворчими процесами.

Питання для самоконтролю

1. Вказати нормативні акти, які регулюють проведення регіональної політики в ЄС.
2. Мета Європейської стратегії інновацій та належного врядування?
3. Причини впровадження належного врядування на регіональному та місцевому рівні в європейських країнах?
4. Принципи належного врядування на місцевому рівні?
5. Які фактори слід враховувати в процесі реформування управління на місцевому рівні?

Тематика реферативних повідомлень

1. Європейський досвід місцевого врядування.
2. Зарубіжний досвід врядування на регіональному рівні.
3. Особливості впровадження принципів належного врядування в Запорізькій області.

Модуль 2
Загальні положення механізмів державного управління

Тема 4
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 4.1 Механізм державного управління: поняття, принципи
- 4.2 Структура механізму державного управління
- 4.3 Класифікація механізмів державного управління

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

4.1. Механізм державного управління: поняття, принципи

Ефективність будь-якої суспільної влади залежить від того, наскільки вона є дієвою і здатною до реалізації завдяки наявності в її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку, влада починає управляти суспільними процесами держави. Важливість цього питання обумовлена тим, що за останні роки в Україні не вдалося досягти такого рівня організації влади, за якого б її суб'єкти забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління на всіх рівнях. Як результат, рівень організуючого впливу органів державного управління на суспільні процеси не завжди відповідає потребам динамічного розвитку громадянського суспільства, формуванню демократично-правової держави. За таких обставин осмислення реформування системи державного управління, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, визначення тенденцій у підвищенні чи зниженні ступеня керованості видається можливим за умови реальної взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційного співвідношення, органічного поєднання з механізмами регулювання та стихійного саморегулювання, конкретизації характеристик структури механізму державного управління, однозначної визначеності основних дефініцій, зокрема, категорії “механізм державного управління”.

Незважаючи на близькість поглядів багатьох науковців, зазначає В.Авер'янов, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його складових елементів в управлінській і юридичній науці радянського періоду напрацьовано не було⁵.

Так, Г.Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Учений трактує механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які

⁵ Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов. - К.: Юстиніан, 2007. - 288 с.

суб'єкт державного управління (його компоненти) “схоплює” потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу.

Л.Юзьков вважає, що існують два основні підходи до визначення поняття “механізм” — структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу явищ, процесів, а механізм держави — як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу, і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності).

Б.Курашвілі приходять до висновку, що “державне управління — це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним, то — взаємовплив”, а державне управління — це “організаційна співпраця держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, яка забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин”.

Отже, в дослідженнях науковців щодо розуміння поняття механізму управління присутні два основні підходи. У вузькому розумінні механізм управління — це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ та процесів. В широкому розумінні — це динаміка, реальне функціонування усієї статичної єдності елементів.

В.Авер'янов вважає, і з ним погоджуються багато вчених, що більш прийнятною є перша зі згаданих вище точок зору, оскільки структурно-функціональне розуміння механізму державного управління фактично спонукає до включення у його систему суспільних відносин державного управління. На думку, зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління за наступними міркуваннями. Будь-яке соціальне (суспільне) утворення виникає одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. І вже на початку свого існування воно потребує відповідного засобу самоуправління та самоорганізації у своїй системі — механізму управління.

Через цей механізм і здійснюється реалізація влади (владних відносин). Саме загальновизначність механізму і забезпечує владі її авторитетність та легітимність, відбувається реалізація інтересів певних соціальних угруповань. Відповідно, виникнення відносин влади відбувається в два послідовних етапи; спочатку певний інтерес певного суспільного угруповання, проходячи через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю (суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім — через механізм реалізації ця суспільно-значима воля трансформується у суспільні відносини влади. Звідси

будь-яка суспільна влада являє собою процес її формування та реалізації, а, отже, включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізм виникнення зазначених відносин.

Формування механізму державного управління, стверджують Р.Рудніцька та О.Сидорчук, повинно здійснюватися на науково обґрунтованих принципах, які пред'являються до системи подібного типу. Принцип цілеспрямованості передбачає створення системи, в якій всі елементи складають єдиний механізм, спрямований на вирішення завдання. Принцип безперервності проявляється у створенні організаційних, економічних, правових та інших умов задля стабільності та безперервності функціонування об'єкту управління. Вирішення цього завдання забезпечується погодженістю функціонування суб'єкту управління з об'єктом управління, наявністю управлінських технологій, процедур та важелів. Принцип планованості передбачає, що механізм має бути націлений на вирішення як поточних, так і довготермінових завдань. Принцип динамізму допускає, що механізм управління має високу адаптивність до внутрішнього і зовнішнього середовища. Принцип несуперечливості законам управління передбачає комплекс заходів, спрямованих на подолання суперечностей (які пронизують закони), формування механізму управління. Розрізняють такі способи дії управлінських законів: 1) стихійний; 2) через свідоме створення сприятливих умов для використання законів. Чим масштабніший і складніший механізм, тим складніші умови управління ним. Принцип цілісності, який є вихідним принципом усякої системи. Застосування постулату цілісності полягає у розкритті і накопиченні відомостей про системні властивості та в узагальненні їх поняття, а потім – в застосуванні цих понять до підсистем після декомпозиції. Принцип моделювання дає можливість дослідити певну властивість (групу властивостей) складної системи за допомогою однієї або декількох спрощених моделей. Принцип ефективності управління пов'язаний з можливістю використати різні варіанти досягнення мети, і завдання полягає у виборі найкращого.

Отже, механізм державного управління – це складне і системне утворення, призначене для державного впливу на об'єкт управління, і яке має визначену структуру, методи, засоби, інструменти.

4.2. Структура механізму державного управління

Питання структури (змісту) механізму державного управління продовжує бути дискусійним як серед науковців, так і практиків.

Так, Ю.Тихомиров у системі механізму управління виділяє: систему управління; соціальні і правові норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну. Саме такий склад елементів, на думку вченого, характеризує механізм управління як своєрідний зовнішній та динамічний прояв управління.

Однак стосовно складових елементів механізму (змісту) державного управління вчені одностайні у визнанні в якості основного його елементу,

насамперед, системи органів державного управління (насамперед, системи органів виконавчої влади) в силу її ролі у забезпеченні ефективного вирішення завдань управління, реальної керованості суспільними процесами.

Така позиція, зазначає В.Ав'єрянов, обумовлена наступним:

по-перше, система органів управління створюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя. Відтак, між завданнями та цілями державного управління, які носять загальний характер, та функціями конкретного органу управління існує прямий зв'язок: функції конкретного органу системи управління похідні в цілому від цілей та завдань державного управління. Тобто цілком очевидним є зв'язок та вплив загальних цілей та завдань державного управління на структурне становлення як системи її органів в цілому, так і структури самих органів системи;

по-друге, реалізуючи належні їм функції, органи управління як керуючі суб'єкти мають право в односторонньому порядку видавати юридичні акти нормативного характеру, тобто мають реальний засіб впливу на об'єкти управління шляхом зміни їх правового статусу;

по-третє, система органів державного управління має значне ресурсне забезпечення своєї діяльності по реалізації владних повноважень: правове, інформаційне, економічне, технічне та ін.;

по-четверте, система органів державного управління, маючи розгалужену структуру, забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій по всіх регіонах країни.

Будь-яка система управління функціонує в межах більш загальної системи, відтак право як конститутивний компонент управління не тільки створює правовий режим функціонування, а й у нормативно-правовій формі віддзеркалює мету, завдання і програми державного управління. Фактично опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності. Саме тому до механізму державного управління слід віднести ще одну складову — сукупність відповідних правових норм, які визначають: порядок формування цілей та завдань управління; цілі та завдання управління і, виходячи з них, функції органів державного управління; цілі та завдання діяльності органів державного управління, їх компетенцію (предмет управлінського впливу, права та обов'язки); організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління; принципи побудови та функціонування органів державного управління; структуру та характер взаємовідносин всередині структури системи органів державного управління; правовий статус державних службовців; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління; правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу

державного управління; форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління.

Таким чином, правові норми регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління, визначають правове середовище діяльності системи органів державного управління. Наявність нормативно-правового компоненту забезпечує органічний взаємозв'язок між системою управління місцевого, регіонального та державного рівня.

Науковці сфери державного управління вказують на наявність третього компонента в структурі механізму державного управління – організаційного. Його призначення полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень. Функції, які виконує той чи інший орган управління, вказує Л.Приходченко, визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак організаційна структура (як форма організації системи управління), організаційні елементи (які в сукупності повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи), відповідно, є основою організаційного механізму державного управління.

Таким чином, складовими елементами механізму державного управління виступають: 1) система органів державної (публічної) влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

В контексті динаміки розвитку вітчизняних наукових досліджень слід уважно поставитися до пропозицій учених вважати складовими механізму державного управління також цільовий, організаційний, мотиваційний, економічний та інформаційний компоненти. Саме їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень, їх реалізацію та активізацію властивостей суб'єкта управління щодо саморозвитку.

4.3. Класифікація механізмів державного управління

Науковці, розглядаючи питання теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, надають їх класифікацію залежно від критерію поділу.

Так, О.Коротич за ознакою наявності суб'єктів управління виокремлює: механізми державного управління вищого рівня (здійснюють вищі органи державної влади); механізми державного управління обласного рівня (здійснюють обласні державні адміністрації); механізми державного управління районного рівня (здійснюють районні ради, районні державні адміністрації); механізми державного управління місцевого рівня (здійснюють міські, селищні і сільські ради).

О.Федорчак пропонує класифікацію механізмів державного управління за такими критеріями:

1) за функціональним призначенням: економічні, мотиваційні; організаційні; політичні; правові.

2) за суб'єктом управління ті, які використовуються: органами законодавчої влади; президентом; органами виконавчої влади; органами судової влади; органами місцевого самоврядування.

Т.Ганчук надає узагальнену класифікацію механізмів державного управління, доповнивши її такими видами:

1) за масштабністю впливу: міжнародний; державний; галузевий; місцевий; механізм організації; громадський

2) за методами управління: економічний; мотиваційний; організаційний; політичний; правовий; інформаційний; податковий; соціальний.

3) за функціональним призначенням механізм: формування; розподілу; використання; контролю; аналізу; реалізації принципів управління; планування; координації; розпорядництва; обліку.

Отже, механізм державного управління як складне і системне утворення органічно поєднує у собі принципи, методи, складові елементи, важелі, інструменти.

Питання для самоконтролю

1. Надати визначення механізму державного управління.
2. Які принципи покладені в основу функціонування механізму державного управління?
3. Що складає зміст механізму державного управління?
4. Якій точці зору ви надаєте перевагу стосовно змісту механізму державного управління? Свою думку обґрунтувати.
5. Які існують види механізмів державного управління?

Тематика реферативних повідомлень

1. Класифікація механізмів державного управління.
2. Складові механізму державного управління: теоретичний аспект
3. Шляхи підвищення ефективності діяльності механізму державного управління в Україні

Тема 5

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

- 5.1. Поняття, система та ознаки публічної влади в Україні
 - 5.2. Органи виконавчої влади в Україні: поняття, система
 - 5.3. Місцеві державні адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади
- Питання для самоконтролю*
Тематика реферативних повідомлень

5.1 Поняття, система та ознаки органів публічної влади в Україні

Розвиток суспільно-політичної думки свідчить, що дослідження природи влади завжди становило великий інтерес для науковців. Влада в їх уявленні поставала як багатогранне суспільне явище, пов'язане з багатьма іншими явищами, внаслідок чого було запропоновано чимало визначень її поняття, а слово “влада” набуло багатозначності.

Через різні філософсько-методологічні підходи до розуміння влади, зазначає Р.Максакова, відсутнє єдине розуміння влади також у політико-юридичній літературі. Водночас більшість учених одноголосні в тому, що влада є складним явищем, яке виявляється в різних організаційних формах, методах та способах її здійснення, знаходить свій прояв у системі відносин, визначеннях, цілях тощо⁶.

При аналізі різних підходів до розуміння влади можна помітити, що для всіх них спільним є погляд на владу як спосіб панування однієї сили над іншою (влада природи над людиною, влада людини над природою, влада людини над людиною). Якщо вести мову про владу в суспільстві, то вона є способом підкорення поведінки людини або силам природи, або іншим людям.

При цьому в сучасній державі влада не зводиться до примусу. Державна влада існує поряд з пануванням інших суб'єктів. Здійснення державно-владних прерогатив вже перестає бути виключно монополією самої держави. Передача влади органам самоорганізації громадян, об'єднанням громадян які здійснюють владу в публічному секторі, становить цільове призначення державної влади.

Серед різних видів влади публічна влада привертає особливий інтерес, бо саме вона пов'язується з розвитком громадянського суспільства, що є пріоритетним завданням будь-якої сучасної держави. Але підходи до визначення публічної влади та форми її прояву настільки різняться за змістом, що уніфікувати розуміння сутності публічної влади можливо лише шляхом системного аналізу різних наукових підходів до змісту поняття публічної влади з урахуванням дослідження найбільш впливових критеріїв за якими запропонований той або інший підхід до її розуміння.

⁶ Максакова Р. М. Публічна влада: поняття, ознаки, форми / Р. М. Максакова // Держава і регіони. Науково-виробничий журнал. Серія «Право» – 2015. – № 1. – С. 3–8.

Публічна влада у вітчизняній енциклопедичній літературі визначається як суспільно-політична влада, народовладдя.

У радянський час, пише Р.Усманова, поняття публічної влади не несло особливого смислового навантаження. Практично єдиним соціально значущим видом влади в суспільстві була державна влада, яка розглядалася і як основний засіб упорядкування суспільних відносин, і як інструмент формування нового суспільства.

У сучасній науковій літературі відсутнє єдине розуміння природи публічної влади. Так, А. Югов називає такі ознаки публічної влади:

1) публічна влада є різновидом соціальної влади, оскільки об'єктивно являє собою суспільні відносини з участю людини, що прагне утвердити свою волю всупереч вольовому спротиву інших;

2) це не просто соціальна влада, а масова соціальна влада, що здійснюється великими групами населення. Саме макросоціальний характер публічної влади принципово відрізняє її від різних форм соціальної влади, які реалізуються в середніх і малих групах людей (зокрема, державна влада як різновид публічної влади цим істотно відрізняється від батьківської влади в сім'ї, яка також є соціальною владою);

3) публічна влада – це легітимна влада, оскільки виникає на правовій основі та має моральну природу;

4) публічна влада – це влада, що реалізується на основі принципу представництва і базується на довірі людей;

5) публічна влада – це соціальна влада, що здійснюється на благо суспільства і не на шкоду іншим учасникам суспільного життя

Узагальнивши напрацювання науковців, слід визнати наступні *ознаки публічної влади*: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; реалізація через відповідні публічні інститути; легітимність; відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою на певній території; безперервність функціонування; спрямованість на вирішення справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у відповідних нормативно-правових формах; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень.

Досліджуючи явище публічної влади зустрічаємо категорію “публічне регулювання”, яка не знайшла застосування у вітчизняних нормативно-правових актах. Публічне регулювання являє собою впорядкування відносин шляхом не лише офіційно-владного встановлення державою, громадськими організаціями різних загальнообов'язкових правил, а й за допомогою вироблених самим суспільством, колективом громадян і недержавними організаціями норм і правил поведінки.

Публічне регулювання характеризується тим, що: як і управління, є процесом; являє собою вплив на поведінку людей; обумовлює поведінку людини по відношенню до інших людей у всіх сферах своєї діяльності; регулювання носить системний характер. Вплив на суспільні відносини

відбувається за допомогою взаємопов'язаних елементів різних соціальних норм.

Публічне регулювання, на думку Р.Усманової, здійснюється за допомогою функціонування різних видів публічної влади. Учені виділяють наступні види публічної влади: наддержавна, державна, муніципальна та публічна влада громадських об'єднань.

Однак найбільш прийнятним є розуміння того, що публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада; 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України ця система поділяється на певні ланки:

Систему органів державної влади складають:

— єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України;

— глава держави – президент України;

— система державних органів виконавчої влади;

— система державних органів судової влади.

Отже, *державній владі* притаманні певні *особливості*: державний суверенітет; загальнодержавний масштаб дії; спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб; постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства; наявність субординаційних відносин всередині державного апарату; наявність особливих органів – так званих “силових структур” (армія, суд, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.); матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами або як верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами. Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як верховенство, самостійність,

повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Система органів місцевого самоврядування передбачена Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (питання розглянуто в наступній темі).

Отже, Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ч.1 ст.5 Конституції України народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування є органами влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади.

Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями:

- 1) за належністю до однієї з підсистем публічної влади: органи державної влади і органи місцевого самоврядування;
- 2) за порядком формування: виборні й призначувані;
- 3) за порядком прийняття рішень: одноосібні та колегіальні;
- 4) за предметною підвідомчістю: органи загальної й спеціальної компетенції;
- 5) за територіальною підвідомчістю: загальнодержавні й місцеві;
- 6) за внутрішньою структурою: централізовані й децентралізовані;
- 7) за часом існування: постійні та тимчасові.

Таким чином, публічне управління є формою прояву публічної влади, а публічне регулювання є функцією публічного управління і засобом публічної влади.

5.2 Органи виконавчої влади в Україні: поняття, система

Кожна держава створює різноманітні організації для здійснення своїх завдань і функцій, які у юридичній науці називають механізмом держави.

Механізм держави — це система органів, організацій, інших державних інститутів, які складають її організаційну основу та беруть безпосередню участь у здійсненні завдань і функцій держави.

До механізму держави входять:

— *державні підприємства* – господарюючі суб’єкти, необхідні для виробництва і реалізації продукції, виконання робіт та надання послуг з метою задоволення потреб суспільства;

— *державні установи* – організації, що здійснюють соціально-культурні функції у сфері освіти, науки, охорони здоров’я;

— *державні органи* – організації (посадові особи), наділені владними повноваженнями для виконання завдань і функцій держави).

Апарат держави — це система всіх державних органів, які здійснюють завдання та виконують певні функції держави. Він є складовою частиною механізму держави, але не ототожнюється з ним.

Основними принципами діяльності державного апарату України є: демократизм; національна рівноправність; законність; суверенність; розподіл повноважень органів держави; поділ влади; соціальна справедливість; гуманізм; поєднання переконання і примусу; гласність, відкритість, врахування громадської думки тощо.

Орган держави — це структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов'язаних із реалізацією тієї або іншої функції держави.

Апарат держави як правило включає: представницькі органи (парламент); виконавчі органи (уряд, міністерства, служби, інспекції); судові органи; органи контролю і нагляду; збройні сили, органи національної безпеки і охорони суспільного порядку. Особливе місце посідає глава держави (президент).

Ефективність роботи державного апарату залежить передусім від того, наскільки чітко розподілені функції і компетенція між органами законодавчої, виконавчої і судової влади.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

До системи державних органів України належать:

- законодавчий орган — Верховна Рада України;
- глава держави — президент України;
- органи виконавчої влади, що поділяються на вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (міністерства, державні служби, інспекції), місцеві (обласні і районні, міст Києва й Севастополя державні адміністрації);
- органи судової влади (систему судоустрою України складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд).

Статус органів виконавчої влади в Україні регламентується Конституцією України (ст. ст. 113 - 119); Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 24.02.2014 р.; Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р.; Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р.; Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. тощо.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (чч.1, 2 ст.114 Конституції).

Відповідно до ст.1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 24 лютого 2014 р. Кабінет Міністрів України 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.

Таблиця 5.2

Система органів виконавчої влади в Україні

Кабінет Міністрів України
Система центральних органів виконавчої влади
<p>Міністерства <i>(наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України)</i></p>
<p>Центральні органи виконавчої влади <i>(державні служби, агентства, інспекції; наприклад, Державна авіаційна служба України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державна інспекція енергетичного нагляду України)</i></p>
<p>Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України <i>(Наприклад, через Міністра соціальної політики: Державна служба України з питань праці; Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Пенсійний фонд України).</i></p>
Місцеві державні адміністрації (обласні та районні)

Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом і приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р.

Проекти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України оприлюднюються також; крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і 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 України, підзвітні та підконтрольні йому.

Система центральних органів виконавчої влади впорядкована Законом України "Про центральні органи виконавчої влади" 17.03.2011 р., Постановою Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 10.09.2014 р. №442, Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади" від 25.05.2011 р. № 563 та ін.

Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Політичні посади у сфері державного управління займають політичні діячі (політики), які забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду, а й такими особливостями: а) особливим порядком призначення на посаду; б) особливим порядком звільнення з посади; в) особливими рисами відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто відповідальність перед громадськістю, главою держави, парламентом) за наслідки діяльності.

Таблиця 5.2.1

Функціональні відмінності між політиком і державним політичним посадовцем

Функціональні відмінності	Політик	Державний політичний посадовець
Набуття легітимності	Суспільство делегує владні повноваження за підсумками виборів (парламентських або президентських)	Політична сила (партія, виборчий блок партій, урядова коаліція в парламенті або президент у президентській республіці) делегує повноваження з управління певною сферою суспільства
Місце в політичній системі	Уособлює певний політичний напрям у суспільстві, інтереси та цінності певної ідеологічної (партійної) доктрини або світогляду	Реалізує державну політику в певній сфері суспільства з позиції політичної сили, яка набула легітимності
За характером рішень, що приймаються	Приймає рішення згідно з політичною доцільністю	Приймає рішення з реалізації державної політики

Публічний політик репрезентує певний ідеологічний або політичний напрям у суспільстві. Він набуває легітимного статусу за підсумками парламентських (президентських) виборів, у результаті чого суспільство делегує йому владні повноваження. Натомість державні політичні посадовці “отримують” повноваження від суб’єктів політичного процесу для реалізації певної політичної доктрини. Але, реалізуючи державну політику з позицій політичної сили, яка набула легітимності за результатами виборів, вони повинні водночас приймати рішення в інтересах усього суспільства.

5.3 Місцеві державні адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації відповідно до ст.ст.118-120 Конституції України та Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. 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 приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

На виконання Конституції України, законів України, актів президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов’язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються,

приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об’єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об’єкти спільної власності територіальних громад. Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об’єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Питання для самоконтролю

1. Поняття публічної влади?
2. Ознаки публічної влади?
3. Особливості державної влади?
4. Класифікація органів публічної влади в Україні?
5. Система органів виконавчої влади?
6. Спосіб формування та повноваження Кабінету Міністрів України?
7. Відмінності між політиком і державним політичним посадовцем?
8. Повноваження місцевих державних адміністрацій?

Тематика реферативних повідомлень

1. Статус місцевих державних адміністрацій в процесі децентралізації в Україні.
2. Співпраця місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування: перспективи розвитку.

ТЕМА 6

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

6.1 Система місцевого самоврядування: поняття, структура, функції

6.2 Реформування місцевого самоврядування на основі принципів належного врядування

6.3 Формування системи регіонального врядування в Україні

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

6.1 Система місцевого самоврядування: поняття, структура, функції

Місцеве самоврядування, визначає ч.1 ст.140 Конституції України, 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.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. визначає систему місцевого самоврядування, яка включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

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. Відтак, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є *територіальна громада* села, селища, міста, тобто жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Виконавчі органи рад – органи створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення

виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених 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.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі; строк повноважень голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях; не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” від 03.02.2015 р.

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р., за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування.

Староста: представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. Положення про старосту затверджується

сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади, в якому визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста обирається в порядку, визначеному законом; є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що:

по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст.5 Конституції України);

по-друге, органом місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України (ст.145), бо права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст.142 Основного закону визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.

За своєю структурою *повноваження місцевого самоврядування* включають:

— власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

— делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції. З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними

радами може бути затверджена символіка відповідно району, області. Зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом.

Функції місцевого самоврядування наступні:

1) *нормотворча функція* – органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

2) *установча функція* – представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

3) *контрольна функція* здійснюється через контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція також реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування.

4) *правоохоронна функція* реалізується через сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства.

6.2 Реформування місцевого самоврядування на основі принципів належного врядування

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.

Правовою основою місцевого самоврядування є: Конституція України (розділ XI), Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікована в 1997 р.), Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., Закон України “Про добровільне об'єднання

територіальних громад” від 5 лютого 2015 р., Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 р., Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. та ін.

Реформа децентралізації управління в Україні, яка була проголошена як одна з основних для зміни старої неефективної системи та підвищення участі громад в управлінні державою, наразі перебуває у процесі реалізації.

З кінця ХХ ст. – початку ХХІ ст. в ЄС одночасно з поглибленням європейської інтеграції відбувається процес передачі влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як у державах-членах, так і в державах-кандидатах. В основі цієї тенденції лежить комплексність та складність вимог, що надходять з громадського сектору.

Багаторівневе врядування – це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Як зазначають Л.Прокопенко, О.Рудік, І. Шумляєва, багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях. Зростаюче значення багаторівневого врядування та регіонального й місцевого рівня управління зовсім не означає занепад загальнонаціонального рівня, на якому все ще залишаються важливі повноваження держав-членів у сферах перерозподілу певних благ (держава загального добробуту), а також макроекономічної та фіскальної політик.

Робоча групи Комісії РЄ підготувала доповідь “Децентралізація: шляхи залучення національних, регіональних та місцевих гравців” (червень 2001 р.), в якій були представлені рекомендації щодо пошуку найкращих шляхів досягнення географічної децентралізації європейського врядування з метою залучення національних, регіональних та місцевих гравців (у тому числі й неурядових) до процесу розробки й застосування європейських стандартів та політик. У доповіді децентралізація розглядалася не лише як процес делегування певних владних повноважень, але й також як процес покращення координації.

У контексті європейського врядування децентралізація – це: більш відкритий та представницький шлях формування та імплементації напрямів політики ЄС; засіб посилення відповідальності регіональних і місцевих властей за втілення в життя законодавства ЄС та інструмент контролю за його виконанням; інструмент забезпечення більшої гнучкості та диференціації процесу імплементації політики.

Отже, децентралізація – це процес широкого перерозподілу ролей та відповідальності з метою створення сприятливих умов для участі нових учасників відносин (органи місцевого самоврядування, недержавні організації) в процесі вироблення, здійснення та застосування законодавства і політик ЄС. Тобто, пропонується в доповіді децентралізація не означала ренаціоналізацію і не мала на меті ослаблення або навіть відмову від цілей або зобов’язань політики ЄС.

Потенційними *вигодами* і *перевагами* децентралізації є те, що вона: здатна підвищити ефективність політики ЄС щодо досягнення цілей Співтовариства; сприяє зростанню відчуття причетності, підвищенню легітимності та рівня сприйняття політики ЄС; створює умови для більш гнучкої імплементації політики ЄС, оскільки децентралізовані структури матимуть змогу оптимізувати результат відповідно до місцевих умов; задовольняє вимоги щодо участі регіональних та місцевих органів влади, які на національному рівні мають децентралізовані компетенції; дозволяє Комісії краще зосередитись на здійсненні основних повноважень, сконцентрувавши зусилля в умовах обмежених ресурсів.

До потенційних *втрат* та *ризиків*, пов'язаних з децентралізацією, відносять: брак або слабкість адміністративної і/або фінансової спроможності на регіональному та місцевому рівнях; зростання рівня шахрайства або виникнення безладу; зниження рівня обізнаності щодо загальноєвропейських справ через зростання ролі й відповідальності національних, регіональних та місцевих органів влади і структур; зниження залучення зацікавлених учасників через створення більш децентралізованої системи.

За результатами дослідження на основі висновків і рекомендацій доповідей Комісії було зроблено висновок, що кращому розумінню регіонального та місцевого вимірів європейського врядування сприятиме застосування двох особливих підходів:

1) організація постійного та систематичного діалогу з асоціаціями регіонів та міст ЄС з метою досягнення більшого залучення третього і четвертого рівнів європейського врядування в політичне життя ЄС з особливим наголосом на участь у процесі формування європейських стандартів і політик;

2) апробація застосування цільових тристоронніх угод та контрактів як засобів досягнення більшого залучення цих рівнів європейського врядування у процес імплементації законодавства та політик ЄС.

Децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою передбачає виконання таких завдань:

— запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою;

— визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються такими органами;

— досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

— здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення гарантованої Конституцією України автономності місцевих бюджетів, закріплення за

кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;

— створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад;

— забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Удосконалення системи *стратегічного планування* регіонального та місцевого розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні буде забезпечено шляхом виконання таких завдань:

— оптимізація нормативно-правової бази щодо формування системи стратегічних планових та прогнозних документів, процедури їх розроблення та реалізації на всіх рівнях територіальної організації влади;

— упровадження дієвого інформаційного забезпечення для визначення проблем регіонального розвитку, проведення аналізу та моделювання шляхів їх розв'язання як основи для розроблення та прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

— створення нормативно-правового та методологічного забезпечення щодо запровадження середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів та проведення навчальних тренінгів для всіх учасників бюджетного процесу;

— упровадження європейської системи статистичної звітності на регіональному рівні у форматі NUTS (NUTS 2 — регіон, NUTS 3 — група районів (субрегіон) та міська агломерація);

— створення умов для співпраці регіонів України з європейськими організаціями та фондами, що опікуються політикою регіонального розвитку та її фінансовою підтримкою;

— фінансова підтримка регіонального розвитку в рамках програм міжнародної співпраці, зокрема за рахунок коштів ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства, програм прикордонного співробітництва, інших міжнародних програм та донорів (Світовий банк, ООН, Канада, США, Швеція, Швейцарія, Німеччина, інші).

Для розширення сфери місцевого та регіонального самоврядування, задля його наближення до належного врядування органам місцевого та регіонального врядування необхідно враховувати таке:

1) *управління мережами*: розвиток громад; забезпечення послідовності політики (сталий розвиток); керування очікуваннями громадян, компаній та інших груп інтересів;

2) *політичну активність: балансування стратегічних інтересів*: активізація участі громадянського суспільства в місцевій політиці та управлінні; публічне управління як процес взаємодії між обраними, політично призначеними посадовими особами, спеціальними радниками, професійними державними службовцями та зовнішніми групами інтересів; довготермінове планування, включаючи громадські плани, інвестиційні плани та керівництво активами;

3) *управління ринком праці*: підвищення внесків персоналу в досягнення цілей організації; фокусування персоналу на якість наданих послуг користувачам та іншим зацікавленим сторонам; мотивація – надання персоналу можливості застосовувати широкий спектр навичок у роботі організації; набір та підвищення кваліфікації персоналу для надання ефективних послуг; більш ефективне використання кадрових ресурсів, підвищення мобільності у межах громадського сектору, а також між іншими секторами та сферами;

4) *управління ресурсами та знаннями*: підготовка місцевих бюджетів за активної участі громади; оцінювання витрат грошей та часу в діяльності організації; “фіскальна прозорість” для комунікації із зовнішніми групами зацікавлених осіб щодо діяльності за доступною ціною; покращення соціальної ефективності, включаючи справедливий розподіл бюджетних коштів та послуг; генерування та підтримка нових знань через управління знаннями;

5) *внутрішні та зовнішні відносини*: управління процесами поза межами організації, включаючи міждержавні відносини; управління багатосторонніми контрактами та взаємовідносинами з постачальниками; утворення та підтримка підзвітних партнерств з користувачами, громадами та іншими організаціями;

б) *оцінку результатів діяльності*: опублікування інформації щодо результатів діяльності, пов’язаної з потребами громади; залучення громади до визначення стандартів врядування та оцінки результатів діяльності; використання інформації щодо результатів діяльності для заохочення інновацій та навчання на різних рівнях;

7) *розвиток належного місцевого врядування*: надання громаді можливості планування та керування власними справами; підвищення зовнішньої ефективності місцевих органів влади; формування громадської довіри до органів місцевого самоврядування через прозорі процеси та підзвітність та за допомогою соціального діалогу.

Отже, децентралізація суттєво розширює можливості для кращого забезпечення територіальних спільнот необхідними послугами та більш якісного використання місцевих ресурсів.

6.3 Формування системи регіонального врядування в Україні

У контексті європейських перспектив України становлення регіонального врядування в нашій країні набуває важливого значення. Підтримка Україною політики дієвого врядування на рівні регіонів підтверджують ратифікація і визнання Європейської хартії місцевого самоврядування, Додаткового протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування, підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

На виконання зазначених міжнародних правових актів Кабінет Міністрів України Постановою від 6 серпня 2014 р. № 385 затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (<http://zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/385-2014-%D0%BF>).

Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Необхідність підготовки Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року викликана:

— завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 (Офіційний вісник України, 2006 р., № 30, ст. 2132);

— зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років. З початку 2014 року з'явилися додаткові ризики, пов'язані як із зовнішнім впливом дій Російської Федерації стосовно Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та східних регіонів України, так і з внутрішніми чинниками, що породжені недосконалістю державної політики;

— доцільністю підготовки нового стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС.

Державна стратегія розроблена з урахуванням впливу таких світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні:

— урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення;

— загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, що впливає на відтік за межі країни як найбільш інтелектуальних, так і найменш кваліфікованих робочих кадрів;

— фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів (насамперед водних), зростання світової потреби у продовольстві, орієнтація на території, які є найбільшими виробниками продовольства.

Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, що характеризуються:

— поступовим підвищенням рівня концентрації економічної активності як на загальнодержавному (зосередження основних ресурсів розвитку в м. Києві, де виробляється майже 20 % валового внутрішнього продукту країни, акумулюється 50% усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів, майже 75% працівників, зайнятих переважно у сфері послуг, мають вищу освіту), так і на регіональному рівні (концентрація економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах, у більшості яких зосереджується понад 60% обсягів виконаних будівельних робіт, інвестицій та виробництва);

— нерівномірністю розвитку територій, зростанням міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, значною диференціацією розвитку районів та міст, у частині яких (більш як 30 %) тривалий час спостерігається

одночасне зниження рівня економічної активності та зменшення чисельності населення.

З огляду на посилення ролі обласних центрів у загальноекономічному розвитку вони і надалі продовжуватимуть значною мірою визначати характер подальшої територіальної диференціації соціально-економічного становища в країні (динаміка економічного зростання у великих міських агломераціях пришвидшить міграційний рух із сільських населених пунктів та малих міст з обмеженим потенціалом розвитку);

— формуванням протягом тривалого періоду неефективної системи державного управління регіональним розвитком та непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів, відсутністю чітко визначеної державної політики у сфері регіонального розвитку, застарілим механізмом взаємовідносин на рівні “держава — регіон” та регіонів між собою, недосконалістю системи територіальної організації влади та зволіканням з проведенням реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Події, що відбулися з початку 2014 року на території півострова Крим та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі і політики регіонального розвитку.

Основними *принципами державної регіональної політики* є:

— конституційність та законність — відповідність Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;

— співробітництво — 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 взаємодії між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

— паритетність — забезпечення рівних можливостей доступу об’єктів державної регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

— відкритість — прозорість, прогнозованість, передбачуваність, послідовність діяльності органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації державної регіональної політики;

— субсидіарність — децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно;

— координація — взаємозв’язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів та програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні;

— єдність — зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

— історична спадкоємність — врахування та збереження позитивного досвіду розвитку регіонів;

— сталий розвиток — забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися на таких *засадах*:

— запровадження системи постійного моніторингу, аналізу та оцінки екзогенних (зовнішніх) та ендогенних (внутрішніх) факторів впливу на регіональний розвиток. Екзогенні фактори можуть формуватися як за межами країни і зумовлюватися відкритістю її економіки, особливо у разі, коли економіка регіону суттєво пов'язана із зовнішнім ринком або географічним розташуванням самого регіону (прикордонні території), так і внутрішніми факторами, що пов'язані з прийняттям (неприйняттям або несвоєчасним прийняттям) рішень відповідними органами влади, які безпосередньо впливають на економічне та соціальне становище в регіоні. Ендогенні фактори формуються в результаті внутрішніх особливостей регіону, його історичного розвитку, географічних, політичних, економічних, демоетнічних, соціокультурних та інших факторів, а також особливостей формування інституційного середовища для розвитку;

— формування державної регіональної політики, реалізація якої поширюється на всі регіони та відповідно реагує на виклики екзогенних і ендогенних факторів, які стримують розвиток. Доцільність державного впливу на всі регіони, з одного боку, пов'язана з необхідністю створення умов для розвитку регіонів за рахунок використання внутрішнього потенціалу, з іншого, дає можливість активізації міжрегіональної інтеграції регіонів з різним рівнем розвитку, збільшення кількості “точок економічного зростання” на всій території України, а не лише в окремих регіонах;

— запровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації, взаємоузгодження регіональної політики з політикою розвитку окремих галузей та сфер. Така координація повинна забезпечувати синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узгоджене законодавче забезпечення процесів планування, а також упровадження властивого кожному суб'єкту регіональної політики інструментарію впливу на регіональний розвиток;

— створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації

багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані насамперед вимогами щодо створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Утворення територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, а також їх структурне та функціональне наповнення необхідно здійснювати за принципом субсидіарності. Важливою є також координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади як між собою, так і з органами місцевого самоврядування;

— підготовка висококваліфікованих кадрів у відповідних центральних та місцевих органах виконавчої влади, які мають знання та навички щодо розроблення та реалізації проектів регіонального розвитку, створення системи управління різними структурами в контексті координації їх діяльності під час формування та реалізації державної регіональної політики. Спроможність такої системи забезпечується можливістю визначати сфери політики центральних органів виконавчої влади, які мають вплив на регіональний розвиток, та координувати їх діяльність шляхом прийняття узгоджених рішень під час формування і реалізації політики;

— забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної регіональної політики, законності та відповідальності під час здійснення за участю органів місцевого самоврядування дій, пов'язаних з регіональним та місцевим розвитком, а також виконання відповідних державних зобов'язань, що передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Фінансування державної регіональної політики повинно узгоджуватися з її пріоритетами, концентруватися на ключових проектах, що забезпечують удосконалення інфраструктури для економічного зростання, створення умов для розвитку приватного сектору та доступу населення до адміністративних послуг. Доступ місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, населення та бізнесу до державних та інших фінансових ресурсів, визначених у рамках реалізації державної регіональної політики, повинен забезпечуватися шляхом визначення чітких процедур, обов'язкових фінансових зобов'язань реципієнтів, стандартів проведення моніторингу та оцінки результативності фінансових інтервенцій, спрямованих на розвиток території. Необхідно запровадити механізм узгодження дій та концентрації фінансових ресурсів органів виконавчої влади, сфера відповідальності і політика яких має територіальну спрямованість і вплив на розвиток окремих областей, районів та міст;

— формування механізму деконцентрації та децентралізації державних

повноважень. Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення деконцентрації та децентралізації державних повноважень — їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку. З одного боку, концентрація економічної активності в містах України вимагає від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації. З іншого боку, зменшення концентрації сільського населення не повинно негативно впливати на доступ сільських жителів та суб'єктів господарювання до адміністративних та інших послуг. Крім того, органи місцевого самоврядування регіонів повинні мати управлінські, організаційні та фінансові можливості стимулювання співробітництва територіальних громад на міжрегіональному рівні для розв'язання спільних проблем розвитку.

Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає такі *операційні цілі*: децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні; підвищення якості державного управління регіональним розвитком; посилення міжгалузевої координації в процесі планування та реалізації державної регіональної політики; інституційне забезпечення регіонального розвитку.

Підвищення *якості* державного управління регіональним розвитком забезпечуватиметься за рахунок виконання таких *завдань*: підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій, удосконалення взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та фізичними і юридичними особами шляхом упровадження системи електронного урядування; створення ефективною системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері державного управління регіональним розвитком; удосконалення системи моніторингу ефективності використання бюджетних коштів, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів; підвищення ролі громадських об'єднань у формуванні пріоритетних напрямів розвитку регіонів, їх реалізації та здійсненні контролю за реалізацією; визначення інституційного механізму управління процесом взаємодії органів виконавчої влади та громадських об'єднань для забезпечення їх участі у формуванні, упровадженні та здійсненні контролю за реалізацією пріоритетних напрямів розвитку регіонів; створення системи управління державним сектором економіки з визначенням функцій, ролі та місця місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо управління державною власністю.

Запобігання зростанню *диспропорцій*, що гальмують розвиток регіонів, забезпечуватиметься шляхом виконання таких завдань:

- узгодженість політики стимулювання розвитку “точок зростання” та підтримки економічно менш розвинутих і депресивних територій;
- створення умов для продуктивної праці населення;
- створення умов для розв’язання нагальних проблем переселенців;
- підвищення стандартів життя в сільській місцевості;
- модернізація системи освіти;
- створення умов для формування здорового населення;
- соціокультурний розвиток;
- надання якісних послуг транспорту та зв’язку;
- надання якісних житлово-комунальних послуг, забезпечення житлом;
- створення умов для зміцнення зв’язків між регіонами та територіальними громадами;
- розвиток прикордонних територій.

Таким чином, ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку потребує створення механізму та інструменту для якісних змін.

Питання для самоконтролю

1. Причини впровадження належного врядування на регіональному та місцевому рівні в європейських країнах?
2. Які вигоди впровадження децентралізації як явища?
3. Які ризики впровадження децентралізації як явища?
4. Принципи державної регіональної політики в Україні?
5. Завдання державної регіональної політики в Україні?
6. Особливості децентралізації в Україні?

Тематика реферативних повідомлень

1. Європейський досвід місцевого врядування.
2. Зарубіжний досвід врядування на регіональному рівні.

Модуль 3
Загальні положення про технології публічного управління

Тема 7
ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ЯК ВИД СОЦІАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

- 7.1 Соціальні технології як засіб оптимізації суспільного розвитку
- 7.2 Технології публічного управління: поняття, види, тенденції розвитку
- 7.3 Інновації: поняття, класифікація
- 7.4 Класифікація соціальних інновацій
- 7.5 Інноваційні інструменти технологій публічного врядування

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

7.1 Соціальні технології як засіб оптимізації суспільного розвитку

Модернізація українського суспільства та побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави являють собою інноваційні процеси, які передбачають використання нових форм і способів реалізації якісних змін. Застосування органами публічної влади в своїй діяльності різноманітних соціальних технологій є запорукою реалізації реформування суспільства в контексті євроінтеграційних вимог.

Термін “технологія” (від грец. “technē” – мистецтво, майстерність, вміння) – це: 1) сукупність прийомів та засобів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів, напівфабрикатів або виробів, що здійснюються в різних галузях виробництва, в будівництві тощо; 2) наукова дисципліна, що розробляє та удосконалює ці прийоми та засоби; 3) саме операції видобування, обробки, переробки, транспортування, складування, зберігання, які є складовими виробничого процесу; 4) опис виробничих процесів, інструкції з їх виконання, технологічні правила, вимоги, мапи, графіки тощо.

Таке багатозначне трактування поняття “технологія” базується на тому, що термін досить довго використовувався для характеристики процесів у сфері техніки, і лише з II пол. XX ст. його почали застосовувати для характеристики суспільних процесів. Категорію “соціальна технологія” ввів в науковий світ англійський учений-соціолог Карл Поппер.

Так, учені Ю.Сурмін та Н.Туленков, констатують, що в спеціальній науковій літературі поняття соціальна технологія використовується в таких значеннях:

- сукупність засобів, методів, предметів і способів впливу на суспільні процеси і систему в цілому;
- опис зазначених способів в текстах і методиках;

— сфера знань, яка досліджує процеси створення, розповсюдження і застосування засобів суспільних перетворень;

— характеристика людської діяльності з цілеспрямованого перетворення соціальних суб'єктів.

Дослідники також надають ознаки соціальної технології:

1) розмежування, поділ процесу на взаємопов'язані фази, операції, стани;

2) координованість і системність дій, спрямованих на досягнення результату;

3) однозначність виконання операцій і процедур, які є складовими кожної соціальної технології.

Існує багато підходів до трактування змісту цієї категорії, зазначає Н.Мельтюхова, і вважає, що найбільш системно вона розглянута у тлумачному словнику як спеціально організована галузь знань про засоби і процедури оптимізації життєдіяльності людини в умовах зростаючої взаємозалежності, динаміки і оновлення суспільних процесів; як засіб здійснення діяльності на основі раціонального розчленування її на процедури і операції з наступною їх координацією, синхронізацією і відбором оптимальних засобів і методів їх виконання; як метод керування соціальними процесами, що забезпечує їх системне відтворення в певних параметрах якості, властивостей, обсягів, цілісності, діяльності тощо.

Соціальні технології відрізняються великими масштабами застосування, прикладами можуть бути такі, що використовуються для публічного управління процесами децентралізації або реформування інституту державної служби. Вони можуть складатися природним шляхом в процесі еволюційного розвитку людства, а можуть впроваджуватися представниками публічної влади для вирішення суспільних проблем. Такі, в певній мірі пропоновані технології можуть прийматися суспільством (тоді вони стають частиною природних), або відторгатися. Це залежить від якості підготовки нововведення та від готовності суспільства до його засвоєння. Можливість останнього теж має бути визначена реформаторами, крім того, доцільно проводити відповідну роботу з населенням із зміни рівня готовності до змін.

В порівнянні з технологіями, які використовуються в техніці, соціальні технології мають свої особливості:

— вони більш складні за змістом і процедурою реалізації з причин застосування в надзвичайно складному явищі – суспільстві;

— гнучкість, адаптивність, можливість змінюватися залежно від системи і стану системи реформування;

— це інституційне явище, яке має внутрішню структуру (норми, суб'єкти, об'єкти, механізми, способи, методи, функції);

— реалізація здійснюється в процесі людської діяльності;

— варіативність і різноманітність залежно від системи, яка потребує докорінного перегляду для результативної діяльності.

Отже, соціальна технологія – це робота за певною системою, модель діяльності. Алгоритм такої діяльності має бути оптимальним, раціональним, адаптивним до явища, яке потребує модернізації. Соціальна технологія має бути системою інноваційних способів і засобів оптимізації суспільного розвитку. Важливо поєднувати теоретичні знання, практичні навички і дії в технологізації соціального простору.

7.2 Технології публічного управління: поняття, види, тенденції розвитку

Технології публічного управління як різновид соціальних технологій – це сукупність засобів, методів, способів, завдяки яким здійснюється цілеспрямований вплив на соціальну систему для її ефективного та результативного функціонування.

Управлінські теорії почали прискорено розвиватися на початку ХХ ст. засновниками наукового менеджменту (Ф.Тейлор, А.Файоль, Г.Емерсон, Г.Форд), які внесли значний внесок у дослідження принципів наукового управління

Об'єктом соціальних технологій у сфері публічного управління є людина, соціальна група, організація, суспільний інститут чи суспільство загалом. Застосування таких технологій завжди є важливим, але на етапі корінної трансформації суспільства їх роль значно збільшується. Різноманітність управлінських технологій обумовлена широкою технологізацією сфери управління, а ефективне управління в сучасних умовах, як показує практика, є важливою умовою розвитку суспільства. Класифікація технологій публічного управління логічно пов'язана зі структурою управлінського циклу.

Загальна класифікація технологій публічного управління⁷:

— *за об'єктом управління*: технології управління економічною сферою; політичною; соціальною; соціально-культурною і духовною.

— *за суб'єктом управління*: технології діяльності органів державної влади; технології органів місцевого самоврядування;

— *за механізмом управління*: технології соціально-економічного управління (з використанням ринкових механізмів); технології державного управління (з використанням механізмів влади); технології соціально-культурного управління (з використанням механізмів культури і громадської думки);

— *за видом організаційних структур управління*: технології лінійного управління; технології функціонального управління; технології лінійно-функціонального управління;

— *за ступенем використання елементів управлінського циклу*: загальні (цілісні) технології; спеціальні технології;

⁷ Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий : Учеб. пособие. – К., МАУП, 2004. – с.200-201 (608 с.).

— *за видом стилю управлінської діяльності*: технології авторитарного управління; технології ліберального управління; технології демократичного управління;

— *за типом процесу управління*: технології детермінованого управління (чітка послідовність виконання управлінських дій); технології ефективного управління (корегування дій на основі аналізу ефективності результатів); технології антикризового управління (попередження кризи через посилення позицій соціального об'єкта); технології ситуативного управління; технології пошукового управління (незрозуміла мета і ситуація щодо управління)

— *за етапом технологізації управлінської діяльності*: технології проектування процесу організації управління; технології перевірки і застосування технологій в практику; технології здійснення процесу управління, моделювання процесу діяльності.

В межах соціальної групи чи суспільства застосовуються різноманітні технології або їх поєднання. Кожна соціальна система накопичує власний технологічний досвід, що вирізняє її від інших систем.

Процес розвитку сучасних управлінських технологій надає можливість визначити такі тенденції: основна цінність соціуму – це людина, тому підхід до управління з позицій людського капіталу має стати базою генерування нових технологій управління; на основі технологій управління відбувається реалізація інновацій з подальшим розвитком соціальних об'єктів; сучасні технології управління все більше використовують формальні правила і процедури; партисипативний характер технологій управління; варіативність, гнучкість і ситуативність технологій, відхід від жорсткої регламентації їх побудови і застосування; побудова інформаційного суспільства посилює інформаційно-аналітичний і технічно-інформаційний характер технологій управління.

Отже, технології управління є засобом, інструментом впливу на соціальну систему для її ефективного функціонування та реалізації змін, направлених на якісне перетворення суспільства.

7.3 Інновації: поняття, класифікація

Інновація як явище є предметом дослідження великої кількості напрацювань. Класифікація інновацій дозволяє виявити характер інноваційних процесів та визначитися у розробці напрямків інноваційної діяльності. На початку дослідження інновацій їх класифікація була досить однобокою, оскільки охоплювала лише якусь одну ознаку, частіше за все класифікація стосувалась нових технологій та досягнень науки, соціальні інновації не входили до загальної системи класифікацій.

Основний зміст інновації (від англ. “innovation” – нововведення) складають зміни. Але це поняття має різнопланові тлумачення. У словниках В. Даля і С.І. Ожегова є близькі за змістом слова: “нововведення”, “новація”, що означають введення нового порядку, звичаїв новизни. Але у Великому

тлумачному словнику 2003 року дається визначення інновації як: а) нововведення; б) комплекс заходів, спрямованих на впровадження в економіку нової техніки, технологій, модернізація.

Закон України “Про інноваційну діяльність” від 4 липня 2002 р. визначає, що інновації – це новостворені 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.

Крім того, закон передбачає, що інноваційна діяльність спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг, а інноваційний продукт є результатом науково-дослідної і (або) дослідно-конструкторської розробки, що відповідає вимогам, встановленим законом. Інноваційна продукція являє собою нові конкурентоздатні товари чи послуги, що відповідають вимогам, встановленим законом.

Як зазначають А.Корнієцький та А.Орел, психологічно інновації носять характер діяльності, тобто активності, що виражається в цілеспрямованому перетворенні природної і соціальної дійсності. Застосовуючи логіку психологічного аналізу діяльності до сфери інновацій, можна виділити особливості суб’єкта, який проводить інновації, етапи цього процесу, предмет, умови і продукт інноваційної діяльності. Головне, що характеризує зміст інноваційної діяльності, її основну функцію – це визначення і проведення змін (в організації, у сфері управління тощо). Тому впровадження інновацій психологічно співвідноситься з поняттями готовності до діяльності й ставленням до змін. Саме ставлення до змін в організації, житті, світогляді призводить до тієї чи іншої поведінки при впровадженні нового (за своєю природою конфліктного). Не випадково, в теорії реалізації інновацій виділяються три основних конструктори: нормативне оцінювання, легітимізація, конфлікт. Конфліктність організаційного середовища багато у чому залежить від того, які норми і цінності домінують у соціальній групі, а також які цілі розвитку соціального об’єднання⁸.

На початку дослідження інновацій їх класифікація була досить однобокою, оскільки охоплювала лише якусь одну ознаку, частіше за все класифікація стосувалась нових технологій та досягнень науки, соціальні інновації не входили до загальної системи класифікацій. Однак в даний час поняття “інновація” набуло універсальний і міждисциплінарний характер, в рамках якого знання та інтелектуальний капітал є визначальним чинником розвитку будь-яких суспільних систем. Сутність поняття інновації розкривається, насамперед, в його визначенні, яке постійно змінюється і уточнюється, а також в існуючій класифікації видів інновацій.

⁸ Корнієцький О., Орел А. Методологічні аспекти сучасних технологій публічного адміністрування: інноваційні аспекти / О. Корнієцький, А.Орел // Галицький економічний вісник. - 2016. - № 2. - С. 45-51. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2016_2_8

На сучасному етапі інновації класифікують за різними ознаками:

1) *за змістом*: продуктові інновації (орієнтуються на виробництво і використання нових продуктів у сфері виробництва або у сфері споживання); інновації процесу (нові технології виробництва продукції, організації виробництва та управлінських процесів); ринкові інновації (відкривають нові сфери застосування продукту або сприяють реалізації продукту чи послуги на нових ринках);

2) *за ступенем новизни*: базові (поява нового способу виробництва чи раніше невідомого продукту, які започатковують або дають імпульс розвитку нової галузі); вдосконалені (упровадження нових видів виробництв, що реалізують інноваційний потенціал базової інновації); псевдоінновації (інновації, які залучаються у технологічний процес для затримання зниження норми прибутку і продовження життєвого циклу вдосконаленої інновації, наприклад, зміна дизайну товару, матеріалу, з якого він виготовляється; зміна способу рекламування тощо);

3) *за стадією виробничого процесу*: інновації на вході в підприємство як систему; інновації на виході з підприємства; інновації структури підприємства;

4) *за видом діяльності*: технологічні інновації; виробничі інновації; економічні інновації; торговельні; соціальні; управлінські;

5) *за інтенсивністю інноваційних змін*: інновації нульового порядку (регенерування вихідних властивостей); інновації першого порядку (кількісна зміна); інновації другого порядку (перегрупування чи організаційні зміни); інновації третього порядку (адаптаційні зміни); інновації четвертого порядку (новий варіант); інновації п'ятого порядку ("нове покоління"); інновації шостого порядку (новий "вид"); інновації сьомого порядку (новий "рід");

б) *за рівнем об'єктивного та суб'єктивного сприйняття*: абсолютна новизна – фіксується за відсутності аналогів даної новації; відносна новизна – інновацію було застосовано на інших об'єктах або ж здійснено оновлення одного з елементів виробу системи в процесі поточної модернізації; умовна новизна – виникає внаслідок незвичайного сполучення раніше відомих елементів; суб'єктивна новизна – новизна для певних споживачів, які раніше не були знайомі з даним продуктом;

7) *за причинами виникнення*: реактивні – інновації, що забезпечують конкурентоспроможність на ринку, виникаючи як реакція на нові перетворення, здійснювані основними конкурентами; стратегічні – інновації, впровадження яких має випереджувальний характер з метою отримання конкурентних переваг у перспективі.

Отже, однією з основних тенденцій розвитку суспільства є пошук інновацій і способів їх впровадження в усі сфери.

7.4 Класифікація соціальних інновацій

Під соціальними інноваціями слід розуміти процеси, у результаті яких відбуваються суттєві зміни у стосунках між людьми, групами в суспільстві, що

призводить до формування нових зв'язків та більш повного задоволення духовних, інтелектуальних та інших потреб суспільства, збереження довкілля, охорони здоров'я, створення нових організацій та зв'язків більш високого рівня розвитку. Соціальні інновації стосуються саме соціальної сфери, мають індивідуальний характер та спрямовані на покращення умов життя кожного у сфері охорони здоров'я, освіти, культурі, підприємстві та інших областях діяльності соціуму.

З урахуванням особливостей соціальних інновацій Г.Жалдак та Н.Сільченко пропонують наступну класифікацію соціальних інновацій⁹:

— *відносно закономірностей розвитку конкретного суспільства*: запозичені (внутрішньо-обумовлені, із зовнішнім змістовим джерелом); органічні (внутрішньо-обумовлені, з властивостями цього суспільства); експансивні (зовнішньо-обумовлені, із зовнішнім змістовим джерелом);

— *за рівнем вияву*: на рівні держави (макрояву); на рівні регіону (мезояву); на рівні підприємства (мікрояву); на рівні людини (нанояву);

— *за сферою регулювання трудових відносин*: у сфері соціального партнерства; у сфері соціального підприємництва; у сфері мотивації праці; у сфері оплати праці та субсидій; у сфері регулювання праці інвалідів; у сфері регламентації трудової діяльності та трудової етики;

— *за рівнем розвитку корпоративної соціальної відповідальності*: економічні; соціальні; екологічні; інституційні;

— *за економічним рівнем розвиненості соціального партнерства*: мегарівня (у межах держав); макрорівня (у межах держави і профспілок); мезорівня (у межах регіонів); мікрорівня (у межах підприємства: між керівництвом та персоналом);

— *за інтенсифікацією системи заходів у сфері безпеки та охорони праці*: соціально-економічні, організаційно-технічні, санітарно-гігієнічні; лікувально-профілактичні;

— *за ступенем розвитку охорони здоров'я*: глобальні; стратегічні; системні; локальні;

— *за масштабами впливу на екосистему*: транснаціональні; національні; регіональні;

— *за рівнем освіти*: первинні (на рівні дошкільної освіти); основні (на рівні загальної середньої освіти); вторинні (на рівні вищої освіти);

— *за напрямом розвитку культури*: морально-етичні; ціннісно-орієнтовані; гуманістичні; нормативно-регулюючі.

Класифікація інновацій дозволяє визначитися із стратегією розвитку держави, усвідомити роль інновацій для суспільства, оцінити масштабність та спрямованість інноваційного процесу, залежно від причин виникнення та сфер

⁹ Жалдак Г., Сільченко Н. Класифікація інновацій та їх соціальний підвид / Г.Жалдак, Н.Сільченко // Економічний аналіз. - 2012. - Т. 10(4). - С. 92-95. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/scan_2012_10%284%29_22

діяльності створювати відповідні економічні механізми та організаційні форми публічного управління.

Аналіз наукової літератури надає можливість визначити основні напрямки соціально орієнтованої інноваційної діяльності.

1) Посилення активності громадськості за рахунок упровадження соціальних інновацій, залучення у процес вирішення соціальних проблем широких верств населення, ведення соціально-відповідального бізнесу тощо.

2) Впровадження інформаційно-комунікативних технологій у соціальну сферу – створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізація прав суспільства на основі використання інформаційних ресурсів.

3) Посилення якості надання соціальних послуг, урізноманітнення організаційних форм, методів та технологій задоволення соціальних потреб.

4) Впровадження проектних технологій у сферу публічного управління для трансформації в суспільство європейських стандартів та принципів публічного врядування.

Таким чином, соціальні інновації надають можливість оцінити та охарактеризувати всі можливі напрями інноваційної діяльності на соціальній основі. Українське суспільство потребує використання соціальних технологій, які запроваджені в європейських країнах, та напрацювання власних способів органами публічної влади для реалізації якісних змін.

7.5 Інноваційні інструменти технологій публічного врядування

Основна проблема впровадження інноваційних інструментів полягає в протиріччі між вимогами інноваційної діяльності, що пред'являються до людини або організації, і відповідними можливостями до її реалізації. Ця діяльність сама по собі є адаптаційним викликом, який може суттєво ускладнитися характером проведення реформ, застосовуваними технологіями роботи та рівнем людського капіталу соціуму.

Актуальність питання впровадження інноваційних інструментів у сфері публічного управління України обумовлена стратегією розвитку нової державності, яка, з одного боку, націлена на створення держави, здатної вирішувати внутрішні і зовнішні проблеми, а з іншого – на формування правового, демократичного, соціально-орієнтованого державного утворення. У сучасному глобалізованому світі відбуваються кардинальні зміни в сфері управління суспільством. Для забезпечення конкурентоспроможності держава не повинна зосереджувати всі функції управління в руках центральних органів влади, сьогодні потреба в гнучкій системі управління в державі й у світі стає все більш актуальною.

Науковці стверджують, що природна еволюція на підставі переважання існуючих тенденцій, факторів і конкурентних переваг протягом 10 – 15 років не приведе до економіки нової якості, до оновлення країни в цілому – чудес не буває. Як зазначає Ю.Шаров, роль публічної влади в переведенні країни на передовий рівень першорядна: у сучасному світі існує вже багато прикладів,

коли держави, що не володіють явними природно-ресурсними й матеріальними перевагами, виходять на високий рівень і якість життя завдяки професійному й сучасно-інструменталізованому демократичному врядуванню. Отже, не даремно сьогодні в українському суспільстві очевидна стурбованість низькою якістю публічного управління, невідповідністю суспільних витрат на здійснення публічної влади й віддачею, що отримує суспільство.

У сучасному управлінні, коли передовий світ переходить до економіки знань, має бути місце для інновацій. Саме прикладна наука публічного управління повинна імплементувати суспільні цінності в конкретні цілі стратегій, політик, програм і проєктів. Аксиоматично, що прагнення людей фокусуються на належному рівні і якості життя. Тому невіддільним прагматичним аспектом будь-якої національної ідеї є створення конкуренто-спроможної держави, де забезпечується матеріальний і духовний добробут людей.

Процес управління суспільним розвитком пов'язаний з необхідністю прийняття управлінських рішень шляхом застосування певних технологій, які необхідно і можливо коригувати залежно від цілей, масштабів завдань, глибини і деталізації проблем. Сучасні реформи пред'являють великі вимоги до інноваційних якостей. Так, щодо діяльності державних службовців, можна виділити дві групи інновацій: “структурні інновації” – пов'язані з формуванням професійного кадрового складу та “результативні інновації” – пов'язані із завданнями підвищення ефективності та результативності професійної діяльності.

Стовно напрямків реалізації державної політики в сучасному публічному адмініструванні, як складової публічного управління, О.Корнієцький та А.Орел вказують наступні:

По-перше, впровадження нових інформаційно-комунікаційних і комунікативних технологій в системах і процесах адміністрування, побудова інфраструктури загальнодоступних інтерактивних інформаційних систем і мереж. Ведення ефективної інформаційної політики, розвиток системи всебічного інформаційного забезпечення управлінських процесів.

По-друге, пріоритет підходів, заснованих на принципах соціальної спрямованості, верховенство національних інтересів, впровадження нових методів консультування, навчання із залученням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

По-третє, визначення відповідності діючих нормативно-правових актів стратегіям розвитку суспільства, кодифікація та систематизація законодавства, нормативно-правових актів.

По-четверте, досягнення стану ефективної участі всіх регіонів України в процесах становлення громадянського суспільства, підтримка регіональних, місцевих ініціатив та проєктів.

По-п'яте, оптимізація структури, розмежування повноважень відповідальності суб'єктів публічної влади, припинення дублювання функцій, забезпечення представленості органів влади в інформаційному просторі.

По-шосте, забезпечення інформаційної безпеки людини і громадянина як складової національної безпеки.

По-сьоме, впровадження механізмів стабілізації оновленої системи публічного адміністрування в умовах впливу дестабілізуючих факторів.

Трансформаційні процеси в суспільстві, безумовно, викличуть певний супротив, не лише в суспільстві, а і серед тих, хто має реалізовувати перетворення. У зв'язку з цим є наступні основні блоки проблем упровадження інновацій та їх наслідків для особистості, групи, організації:

— адміністративні: пов'язані з напрямком, масштабом і швидкістю проведення реформ;

— технологічні: пов'язані з технологіями управління, зокрема, впровадженням інноваційних технологій в роботі з персоналом;

— суб'єктивні (психологічні, соціально-психологічні): пов'язані з особливостями ставлення до інноваційної діяльності, опором впровадженню змін та інновацій, взаємодії індивідів і груп при її виконанні.

Здійснення реформ передбачає оновлення підходу до кадрової політики у сфері державної служби. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх й інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень органів публічної влади. Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною і ЄС, у співпраці з державними органами влади, у тому числі з Нацдержслужбою, та за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості був підготовлений і прийнятий Закон України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року.

В той же час, проблеми, що виникають при впровадженні інноваційних інструментів у сфері управління персоналом у державні інститути, пов'язані з: необхідністю підвищення кваліфікації одночасно великої кількості службовців; можливою ситуацією зниження якості управління в умовах інноваційного циклу; можливими недовірою і опором відносно якості нових технологій; можливими збоями інформаційно-комунікаційних систем; недоліком рівня кваліфікація управлінських кадрів, здатних адекватно провести інноваційний цикл.

У питанні про технології важливо звернути увагу на той факт, що багато інноваційних технологій запозичені з досвіду комерційних організацій. Так склалося, що багато із кадрових, інформаційних, управлінських технологій формувалися саме в підприємницькому середовищі, тому використання бізнес-технологій в державній сфері є закономірним процесом. Такий підхід констатує, що менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес “виконавського” адміністрування, а й передбачає чітке уявлення кінцевого соціально-визначеного результату (спрямованого на задоволення суспільних потреб людей), максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за отриманий

результат, який у демократичному форматі контролюється громадськістю (чим і створюється конкурентне середовище для влади)¹⁰.

Враховуючи досвід розвинутих країн світу, доцільно узагальнити концептуальні, інструментальні та модельні засоби забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів публічної влади.

До *концептуальних засобів*, які є найбільш загальними і відображують діяльні підходи до управління, віднесені:

- управління змінами;
- програмно-цільовий підхід;
- корпоративний підхід;
- реінжиніринговий підхід;
- управління за результатами та вимірювання успішності діяльності;
- управління якістю;
- управління ризиками;
- логістичний підхід;
- аналіз вигод-витрат;
- організаційно-культурний підхід;
- інформаційно-комунікаційний підхід.

До *конкретно-інструментальних засобів*, яким переважно притаманні визнані технології, віднесені:

- стратегічні;
- проектні;
- маркетингові;
- бенчмаркінгові технології;
- соціологічні методи;
- соціальні технології;
- електронне врядування;
- геоінформаційні технології.

Клас *моделей-підходів*, які представляють апробовані комплексні інструменти вдосконалення діяльності: системи управління якістю (СУЯ) на засадах ISO-9001:2000 та IWA 4:2005; інтегровані системи менеджменту (Integrated Management System, IMC/IMS); модель “BSC” оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (“Balanced Scorecard”); модель “CAF 2002” оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку (“The Common Assessment Framework”); модель самооцінювання в організаціях за методом Т. Конті (модель “EFQM”); модель “CAPAM” оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади (“Commonwealth Association for Public Management”); модель оцінювання рівня проектної досконалості (“Project Excellence”); модель-підхід “Зона стратегічної

¹⁰ Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю.Шаров // Публічне управління: теорія та практика.–2010.–Вип 1. – с. 5-9.

відповідальності”; модель “пріоритет-проект”; модель електронного урядування типу “електронне місто”; модель типу “єдине вікно”.

Отже, однією з основних тенденцій розвитку сучасної системи публічного управління є пошук підходів до інновацій і способам їх впровадження. Використання підходів та моделей, які вже достатньо широко й успішно застосовуються у країнах ЄС і окремих містах та регіонах України, є запорукою досягнення європейських стандартів рівня та якості життя. Наразі, в умовах динамічного ринку інформації і технологій здатність органів публічної влади ініціювати та впроваджувати інновації стає все більш ціннісною конкурентною перевагою.

Питання для самоконтролю

1. Які існують підходи до тлумачення категорії “соціальні технології”?
2. Особливості соціальних технологій?
3. Класифікація соціальних технологій.
4. Особливості технологій публічного врядування?
5. Тенденції розвитку сучасних управлінських технологій?
6. Поняття інновації згідно законодавства України.
7. Особливості запровадження інноваційних технологій публічного управління.
8. Види інновацій.
9. Види соціальних інновацій?
10. Особливості застосування соціальних інновацій в сучасному українському суспільстві?
11. Вказати сучасні концептуальні засоби публічного управління.
12. Які конкретно-інструментальні засоби використовує сучасне публічне управління?
13. Які сучасні комплексні інструменти вдосконалення діяльності використовують у сфері публічного управління

Тематика реферативних повідомлень

1. Інноваційні інструменти технологій публічного управління.
2. Вдосконалення механізмів запровадження технологій публічного управління.
3. Європейський досвід використання інноваційних технологій публічного врядування.

Тема 8

ПРОЕКТНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 8.1 Проектні технології публічного управління: поняття, особливості, класифікація
- 8.2 Проектний підхід як нова форма організації управління державними програмами та проектами
- 8.3 Особливості управління проектами (програмами) у публічному секторі
 - Питання для самоконтролю*
 - Тематика реферативних повідомлень*

8.1 Проектні технології публічного управління: поняття, особливості, класифікація

Під проектом розуміють комплекс науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що пов'язані ресурсами, виконавцями та строками, відповідно оформлені і направленні на зміну об'єкта управління, що забезпечує ефективність вирішення основних завдань та досягнення відповідних цілей за певний період.

Проект – це задум (завдання, проблема) та необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, соціального, технічного, технологічного чи організаційного результату.

Проект – це схема, план, влаштування, заснування будь-чого, прообраз якого-небудь об'єкту, виду діяльності. В найширшому розумінні цього слова в сучасному менеджменті проект – це спосіб трансформації об'єкта, явища від наявного стану до бажаного.

Відповідно до теоретичних та методологічних вимог необхідно розрізняти поняття проекту, бізнес-плану та техніко-економічного обґрунтування інвестицій.

Під *проектом у публічному управлінні* розуміють комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни.

Особливістю проектів у публічній сфері є розв'язання проблем, які винесені на урядовий (місцевий) порядок денний та формалізовані (описані) у відповідних документах – урядовій програмі, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів чи завдань, рішеннях органів місцевого самоврядування, наказах голів рад. Це має засадниче значення для розробки програм і проектів, оскільки головною підставою для розробки програм/проектів у публічному управлінні є наявність проблеми, яка мусить бути

зафіксована та легко перевіряється, на сьогодні – через засоби електронного зв'язку. Проекти можуть реалізовуватись одноосібно органами публічної влади або ж у кооперації з партнерами.

Сукупність проектів складає програму (портфель) проектів. Програма – це сукупність взаємопов'язаних за ресурсами, виконавцями і термінами проектів, які потребують координації та управління реалізацією для досягнення спільної мети.

Програма розвитку в сфері публічного управління може:

— охоплювати увесь сектор (наприклад, програма для сектору охорони здоров'я, реформи державної служби);

— фокусуватися на одній частині сектору (наприклад, у секторі охорони здоров'я програма первинної медичної допомоги);

— представляти собою “пакет” проектів з однаковою темою/фокусом (наприклад, програма зв'язків між університетами країн Південно-Східної Азії й ЄС);

— бути просто великим проектом з цілою низкою різноманітних компонентів.

Правовою та методичною основою розроблення, затвердження та виконання державних програм є: Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку в Україні” від 23 березня 2000 р., Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26 квітня 2003 р. № 621, Постанова Кабінету Міністрів України “Порядок розроблення та виконання державних цільових програм” від 31 січня 2007 р. № 106, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року ” від 6 серпня 2014 р. № 385 тощо.

Основні характеристики проекту в сфері публічного управління:

— наявність проблеми, на вирішення якої буде спрямовано проект;

— наявність учасників, включаючи основну цільову групу і кінцевих бенефіціарів (споживачів);

— системність та цілеспрямованість;

— взаємозалежність мети, цілей, завдань, дій, ресурсів та очікуваних результатів проекту;

— обмеженість ресурсів;

— формування плану реалізації проекту на основі залежності між якістю, вартістю та тривалістю робіт проекту;

— виявлення потенційних ризиків та пошук шляхів їх подолання;

— виокремлення та взаємодія процесів творення продукту проекту та управління ним;

— наявність зворотного зв'язку між продуктами, результатами, цілями, діями і ресурсами проекту;

— розроблена система моніторингу та оцінки для підтримки управління проектом;

— фінансово-економічне обґрунтування користі від проекту, яка має перевищити видатки на його реалізацію.

До основних властивостей проекту, які впливають із його ознак та за якими вони можуть бути класифіковані на типи, належать: масштаб проекту, його розмір, кількість учасників та ступінь впливу на навколишнє середовище.

У публічній сфері розрізняють такі типи проектів:

1) програмні (наприклад, проекти програми ТЕМПУС, програми “Сусідство і партнерство”, Програми транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2007-2013 тощо);

2) дослідницькі;

3) проекти технічної допомоги.

Окрім цього виділяють проекти під оголошені конкурси та проекти, що розробляються за ініціативою замовника проекту.

Серед зазначених типів проектів слід виділити проекти розвитку, які спрямовані на чітке визначення (наприклад, за об’єктами: будівництво аеропорту, будівництво мосту чи автостради, проведення реформи охорони здоров’я тощо) й управління інвестиціями та зміну усталених процедур у державному секторі.

Проекти розвитку, які претендують на отримання підтримки Європейської Комісії, повинні узгоджуватися і бути частиною: Національної політики розвитку (включаючи стратегії скорочення бідності); політики розвитку Європейської Комісії і стратегічних документів для країни; урядових програм (наприклад, з охорони здоров’я, освіти, кримінального законодавства); пріоритетів і програм розвитку неурядових організацій.

Організаціям, необхідно розрізнити діяльність, яка повністю виходить за межі державного сектору, і види робіт, які виконуються від імені уряду. В останньому випадку неурядові організації зазвичай надають послуги державного характеру і виступають організаціями на зразок “підрядників” уряду з надання подібних послуг. Навіть якщо офіційно повноваження не були передані, важливо, щоб ці функції збігалися з державною політикою з метою забезпечення їх актуальності та життєздатності.

За класом проекту (складом і структурою самого проекту та його предметної галузі) існують такі проекти:

1) монопроекти – це окремі проекти різних типів, видів та масштабів;

2) мультипроекти – комплексні проекти, що складаються з декількох монопроектів і потребують застосування багатопроєктного управління;

3) мегапроекти – цільові програми розвитку регіонів, галузей та інших утворень, які включають ряд моно- і мультипроектів. Як правило, мега- та мультипроекти належать до складних чи дуже складних проектів.

За тривалістю проекту або за термінами реалізації розрізняють:

1) короткострокові проекти (до 3-х років);

- 2) середньострокові (від 3 до 5-ти років);
- 3) довгострокові (понад 5 років).

До малих проектів належать: науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки на промислових підприємствах, включаючи конструкторську, технологічну та організаційно-економічну підготовку виробництва, виготовлення дослідно-промислових зразків нової продукції, реконструкцію, технічне переозброєння й модернізацію виробництва. В американській практиці до таких проектів належать нововведення з капітальними затратами до 10-15 млн.дол. і трудовитратами до 40-50 тис. людино-годин. Такі проекти, як правило, виконуються силами самих підприємств. Термін розробки таких проектів не виходить за межі одного-двох років.

Великі проекти виконуються за цільовими загальнодержавними господарськими програмами і містять у собі багато мультипроектів, об'єднаних загальною ціллю, використовуваними ресурсами і єдиним планом-графіком розробки й реалізації. Такі програми можуть бути національними, міжнародними, регіональними, галузевими, міжгалузевими тощо.

8.2 Проектний підхід як нова форма організації управління державними програмами та проектами

Соціально-політичні та економічні виклики, які постали перед Україною в процесі демократичних перетворень, потребують ефективної діяльності органів публічної влади. Сучасний етап реформування українського суспільства вимагає створення на всіх рівнях принципово нових ефективних систем управління розвитком держави, регіонів, міст та галузей господарства.

Реалізація якісних суспільних змін в сучасних умовах передбачає використання антикризових технологій з метою оптимізації публічного управління на основі ефективної результативної взаємодії органів публічної влади і громадськості. Базовим інструментом управління змінами є програми й проекти. Кожна програма являє собою комплекс взаємопов'язаних (по ресурсах, термінах і виконавцях) проектів, які забезпечують досягнення масштабної цілі.

Проект – це послідовність дій призначених для досягнення конкретної мети (результатів) впродовж заданого часу та в рамках виділених ресурсів.

Програма – це низка взаємопов'язаних проектів, направлених на досягнення загальної мети. Як правило, програма розрахована на більш тривалий термін та направлена на досягнення більш широкої мети ніж проект.

Програма розвитку – це набір заходів різного виду, які виконуються на протязі тривалого часу, для того щоб задовольнити певну безліч потреб розвитку. Прикладом може бути програма охорони здоров'я матері і дитини. Вона триває протягом багатьох років і включає в себе широкий спектр заходів, таких як акушерство та педіатрія, імунізація, харчування, водопостачання, освіта тощо.

Проект розвитку – це частина програми з більш коротким терміном виконання, меншими ресурсами і чітко певними результатами, які спрямовані для задоволення конкретної потреби розвитку. Наприклад, проект навчання сільських медичних працівників може бути частиною програми охорони здоров'я матері і дитини. Цей проект має малу тривалість (один рік), обмежений вид діяльності (навчання), спрямований на обмежене коло осіб (сільські працівники охорони здоров'я).

Отже, проектно-орієнтоване управління розглядається як новий “гнучкий” метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль із загальними задачами керівників. Його *суттю* є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення і ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей.

Серед основних підходів, які використовуються в сучасних методологіях управління проектами необхідно виділити системний, проектний та процесний підходи.

Важливим елементом у структурі знань проектного менеджменту є системний підхід. Цей підхід дозволяє розглянути проект як безліч взаємопов'язаних елементів – систему, яка живе в динамічно мінливому оточенні. Системний підхід характеризується максимально повним, систематизованим поглядом на проект чи програму.

Проектний підхід характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення “продукту проекту”. Інструменти управління проектами та програмами побудовані з урахуванням унікальності проекту/програми і забезпечення досягнення мети в заданій системі критеріїв.

Основу проектного підходу в управлінні становить погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи, наприклад, держави, міста, підприємства, пов'язану з витратою часу й засобів.

Методика проектного планування робіт уперше була використана під час спорудження гідроелектростанції на р.Черчилль, що знаходиться на півострові Лабрадор. Вартість проекту склала 950 млн.дол. Гідроелектростанція будувалася з 1967 по 1976 рр. Цей проект містив у собі більше 100 будівельних контрактів, причому вартість деяких з них сягала 80 млн. дол.

Прикладом використання проектного підходу як результативної форми співпраці органів місцевого самоврядування та громади для вирішення питань благоустрою міста є проект “Громадський бюджет у місті Запоріжжі”. Положення про проект, затверджене зі змінами рішенням міської ради від 28.02.2017 р. №79 з урахуванням норм Бюджетного кодексу України, визначає основні вимоги та принципи до організації, проведення та реалізації Громадського бюджетування у місті Запоріжжі. Крім того, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. надає територіальним громадам право брати участь у процесі розроблення та ухвалення рішень щодо питань місцевого значення.

Громадський бюджет у місті Запоріжжі – це форма прямого волевиявлення жителів міста, що впроваджує інноваційні механізми залучення громадськості до розподілу коштів бюджету міста, яка спрямована на демократичний процес обговорення громадою окремих напрямів використання бюджетних коштів (<https://zp.gov.ua/uk/page/gromadskij-byudzhjet-2017>).

Міський проект “Громадський бюджет” реалізується в Запоріжжі з 2016 року. Мета даного заходу – заохочення громадян до участі в покращенні зовнішнього обліку міста Запоріжжя, умов проживання у ньому та задоволення інших потреб його мешканців, а також формування громадянського суспільства на шляху до спроможної громади та європейської якості життя. Кожен житель обласного центру має унікальну можливість запропонувати для реалізації за кошти міського бюджету свій власний проект.

У 2016 році було подано 180 пропозицій, 21 проект набрав найбільшу кількість голосів. Серед пропозицій, які подавали запорожці - обладнання дитячих і спортивних майданчиків, благоустрій шкільних дворів, енергозберігаючі проекти для житлових будівель тощо. У 2017 році в м.Запоріжжі втілений в життя 21 проект-переможець громадського бюджету-2016, на реалізацію яких з міського бюджету було виділено 4,7 млн. гривень.

У 2017 році запорожці подали на розгляд Координаційної ради 138 проектів. Переможцями визнані 33 проекти, які будуть реалізовані в 2018 році, на загальну суму фінансування 10 млн. грн.

Магістрант кафедри менеджменту організацій та управління проектами Юлія Сапунова (гр. МЕН-16-1мд) в 2017 році взяла участь в проекті “Громадський бюджет у місті Запоріжжі” (наукове керівництво проектом здійснювала доцент, к.ю.н. Н.П.Капітаненко). За результатами голосування Координаційна рада з питань Громадського бюджету м. Запоріжжя визнала одним із переможців проект “Благоустрій пішохідної алеї по пр. Металургів (доукомплектація зони відпочинку від перехрестя вул. Незалежної України до вул. Портової)” Юлії Сапунової. В межах проекту буде встановлено 7 лав та 6 урн на пішохідній алеї по проспекту Металургів. На реалізацію проекту виділено 30 тис. гривень (<http://www.zgia.zp.ua/index.php?page=3811&lang=ua>).

Відтак, подальший розвиток технологій публічного управління на демократичній основі сприяє участі громадян в управлінні державою.

Серед *переваг проектного підходу* експерти називають:

— підвищення гнучкості та адаптивності до навколишнього середовища, за рахунок ведення та управління окремими проектами;

— збільшення прозорості управління (ведення бізнесу) на різних рівнях управління;

— подовження до нескінченності життєвого циклу компанії, за рахунок постійного оновлення портфеля проектів;

— можливість оптимізації діяльності органів публічної влади (компанії), відповідно з досягнутими результатами і одержуваними вигодами від тих чи інших реалізованих проектів;

— застосування світового досвіду в управлінні проектами і можливість за рахунок цього відкривати, в межах компанії, нові напрямки та освоювати нові види діяльності;

— застосування передових технологій, методологій і знань, в рамках окремих проектів залежно від їх цілей;

— збільшення контрольованості суспільних процесів (бізнесу), можливість планувати й випереджати ризики і управляти ними;

— можливість більш чітко ставити завдання персоналу і оцінювати результати їх роботи, співвідносно з цілями і результатами проектів;

— підвищення ступеню контролю витрат, за рахунок їх більш детального попереднього планування.

Отже, процесний підхід пов'язаний з необхідністю регламентувати і уніфікувати дії керівників проектів, привести їх до повторюваних процесів з описом вхідних і вихідних параметрів (ресурсів), а також набору дій, які перетворюють вхід у вихід. Процесний підхід прив'язується до певної предметної області (соціальна сфера, будівництво, інформаційні технології тощо) і дозволяє формалізувати дії проектного менеджера.

8.3 Особливості управління проектами (програмами) у публічному секторі

Управління проектами (програмами) у публічній сфері – це процес інституалізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою розв'язання публічної проблеми.

Процес інституалізації включає: формування структури проекту; розробку стратегії; формалізацію процедур і розробку шаблонів координації, управління та фінансування; визначення компетенцій та формування вмінь.

На відміну від управління комерційними проектами, організація управління державними програмами і проектами та їх реалізація має значні особливості:

— державні програми повинні забезпечити скоординовану роботу великої кількості людей (у тому числі й державних службовців), які не пов'язані між собою в єдину організацію звичною командно-адміністративною системою, тобто не пов'язані відносинами “начальник-підлеглий”: учасники програми; постачальники та функціональні замовники (пілотні суб'єкти); суб'єкти програми; адресати (бенефіціари); офіс програми (спеціальна організаційна структура);

— найчастіше державні програми направлені на: 1) безпосередній перерозподіл коштів державного бюджету від одних категорій громадян і організацій до інших (реалізація принципу соціальної держави); 2) зміну

політичного курсу держави, чи зміни в операційній діяльності окремих гілок влади, наприклад, у межах адміністративної реформи.

Стосовно використання принципів в управлінській діяльності у приватній та публічній сферах існують різні точки зору серед фахівців. Чимало науковців вважають, що управлінська діяльність у публічному секторі повинна будуватись на тих самих принципах, що й управління у приватному. Інші спеціалісти підтримують позицію розмежування принципів та змісту управлінської діяльності в публічній та приватній сферах, обґрунтовуючи це наступним.

По-перше, управлінська діяльність на підприємстві, заснованому на приватній чи колективній власності, спрямована передусім на одержання прибутку та задоволення потреб власників. У публічній же сфері управлінська діяльність має на меті забезпечення умов функціонування суспільства в цілому, задоволення найрізноманітніших потреб, які до того ж нерідко конфліктують між собою. Заперечення тут може бути одне: в процесі управлінської діяльності у приватному секторі також забезпечується реалізація багатьох соціально необхідних цілей, зокрема випускається потрібна широкому загалу продукція чи надаються послуги, поліпшується стан зайнятості населення.

По-друге, управлінська діяльність у публічній сфері характеризується значно вищим, ніж у приватній, рівнем відповідальності її суб'єктів перед суспільством та перед громадською думкою за свої дії чи бездіяльність. Крім того, вона й обмежується в набагато більших обсягах. Наприклад, керівникам, заступникам керівників державних підприємств, установ і організацій, їх структурних підрозділів, а також посадовим особам державних органів, органів місцевого і регіонального самоврядування забороняється безпосередньо займатися підприємницькою діяльністю. У приватно-правовій сфері жодним нормативним актом не забороняється управлінська діяльність одночасно в кількох структурах, їх керівником чи засновником.

Контраргументи тут можуть бути такі. Неврахування чи ігнорування думки громадськості, наприклад продовження виробничої діяльності з шкідливими викидами в атмосферне повітря навіть у межах діючих норм, але засуджуване екологічними організаціями регіону, може створити негативний імідж організації, зниження обсягів продажу продукції тощо, тобто навіть якщо відсутня пряма відповідальність, то у кожному випадку вона є хоч би в опосередкованій формі.

По-третє, органи державного управління можуть забезпечити необхідну за законом поведінку інших суб'єктів за допомогою примусу, використовуючи притаманні адміністративному праву методи. Вони в певному розумінні не мають конкурентів у своїй діяльності. Керівник приватної структури не володіє подібними засобами, монополізм у підприємницькій діяльності обмежується законодавством. Щоправда, реальна ситуація в Україні свідчить про монополізм приватних і приватизованих підприємств, які фактично примушують споживачів купувати їх товари чи користуватись їхніми послугам. Питання ускладнюється тим, що монополізм в Україні характеризується

низкою особливостей, які є наслідком тривалого панування адміністративного управління та обумовлюється трансформаційними процесами в економіці. В зв'язку з цим, пошук шляхів зменшення негативного впливу монополізації та вдосконалення державного регулювання діяльності монополій потребує врахування здобутків світової економічної науки і особливостей господарського механізму трансформаційної економіки.

По-четверте, управлінська діяльність у приватному секторі повинна забезпечувати повну самоокупність підприємства, для чого, зокрема, потрібно мати раціональну структуру штатів. І в органі державного управління мали б ідеально додержуватись подібних засад, проте в реальній дійсності їх діяльність менш окупна, а структура і функції персоналу нерідко набагато ірраціональніші, ніж у приватній сфері. Однак і ця відмінність також не безумовна. Конкуренція притаманна не лише економіці, але й політиці, жодна держава в такому змагальному середовищі навряд чи може собі дозволяти функціонування органів, які не є економічно виправданими.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що, незважаючи на спільні риси, простежується значна диференціація управлінської діяльності в публічному та приватному секторах. Більше того, можна стверджувати, що ця диференціація зберігатиметься і надалі, проте в кожному випадку не слід відкидати очевидну можливість запозичення та використання в публічному управлінні багатьох концепцій проектного менеджменту. Такий підхід передбачає, насамперед, чітке уявлення кінцевого соціально-визначеного результату (спрямованого на задоволення суспільних потреб людей), максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і реальну відповідальність за отриманий результат, який у демократичному форматі контролюється громадськістю.

Питання для самоконтролю

1. Підходи до поняття проект у сфері публічного управління.
2. Особливості проектів публічного управління?
3. Основні ознаки проектів у публічній сфері?
4. Види проектів в публічному секторі?
5. Переваги проектного підходу в сфері публічного управління?
6. Особливості управління проектами у публічній сфері?

Тематика реферативних повідомлень

1. Характерні особливості проектів у публічній сфері.
2. Особливості проектів в умовах розвитку публічного управління.

Тема 9

ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

- 9.1 Державно-приватне партнерство: поняття, ознаки, нормативно-правове забезпечення
 - 9.2 Сфера та досвід використання державно-приватного партнерства
 - 9.3 Найбільш поширені форми реалізації державно-приватного партнерства
 - 9.4 Потенційні вигоди та переваги використання механізму державно-приватного партнерства
 - 9.5 Типові ризики проектів державно-приватного партнерства в Україні
- Питання для самоконтролю*
Тематика реферативних повідомлень

9.1 Державно-приватне партнерство: поняття, ознаки, нормативно-правове забезпечення

Розвиток сучасної економіки обумовлює необхідність визначення ступеня втручання держави у функціонування ринків з метою забезпечення їх конкурентоспроможності. В умовах загострення глобальної економічної кризи приватний сектор набуває статусу рівноправного партнера держави у виконанні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Плани антикризових дій та відновлення економіки, запроваджені в багатьох країнах, передбачають розширення співробітництва між державою, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства, що можливо лише за умови формування відносин державно-приватного партнерства (*public private partnerships*). Значне поширення принципів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у світі пов'язане не лише з прагненням держави залучити фінансові ресурси приватного сектору до виконання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку, а і з необхідністю використання складних організаційних, управлінських та виробничих технологій.

В умовах розбудови національної економіки і забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку держави впровадження такого прогресивного механізму співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства як ДПП сприятиме виконанню поставлених завдань

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. **державно-приватне партнерство** – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім

державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому вказаним законом та іншими законодавчими актами, і відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

До ознак державно-приватного партнерства належать:

— надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

— довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

— передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

— внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках ДПП, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до закону можуть бути приватними партнерами. Відносини між приватними партнерами та порядок визначення приватного партнера для представництва інтересів інших приватних партнерів у відносинах з державним партнером визначаються умовами договору, укладеного між приватними партнерами, або умовами договору, укладеного в рамках ДПП. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках ДПП.

Крім переможця (переможців) конкурсу з визначення приватного партнера, приватним партнером може виступати юридична особа, створена для здійснення ДПП переможцем (переможцями) конкурсу з визначення приватного партнера, якщо це передбачено умовами відповідного конкурсу, при цьому протягом строку, встановленого договором, укладеним у рамках ДПП, переможець (переможці) конкурсу повинен (повинні) прямо або опосередковано володіти більше ніж 50 % статутного капіталу цієї юридичної особи. Протягом місяця після державної реєстрації створеної юридичної особи до договору в рамках ДПП мають бути внесені відповідні зміни, у тому числі щодо субсидіарної відповідальності переможця (переможців) конкурсу за зобов'язаннями цієї юридичної особи. Переможець (переможці) конкурсу несе (несуть) у повному обсязі відповідальність за виконання зобов'язань за договором ДПП.

За рішенням державного партнера державне підприємство, комунальне підприємство, підприємство Автономної Республіки Крим або господарське товариство, 100 % статутного капіталу якого належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим, може брати участь у договорі, укладеному в рамках ДПП, на стороні відповідного державного партнера.

Державний партнер несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями такого підприємства або господарського товариства відповідно до договору, укладеного в рамках ДПП.

Об'єктами державно-приватного партнерства є:

— існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, у тому числі ділянки надр;

— створювані або придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках ДПП.

Передача існуючих об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках ДПП.

Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках ДПП, належить державному партнеру.

Об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію.

Об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення державно-приватного партнерства.

В Україні створено необхідне правове поле для співробітництва державного та приватного секторів з метою залучення інвестицій в економіку України на засадах ДПП. Правовими засадами ДПП є Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01 липня 2010 р., інші законодавчі акти України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Низка спеціальних законів України створює законодавче підґрунтя для здійснення ДПП, а саме: Закон України "Про концесії" від 16 липня 1999 р., Закон України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" від 21 жовтня 2010 р. та ін.

Порядок подання пропозиції про здійснення ДПП, проведення аналізу ефективності його здійснення, виявлення ризиків, пов'язаних з ДПП, підготовка та проведення конкурсу з визначення приватного партнера визначаються підзаконними актами, затвердженими Кабінетом Міністрів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі, наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки" від 14 серпня 2013 р. 739-р, Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі "Деякі

питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства” від 27 лютого 2012 р. № 255 та ін.

При підготовці проекту ДПП в залежності від обраного виду майбутнього договору застосовуються також відповідні процедури та методики, що стосуються особливостей укладення концесійних договорів, договорів про спільну діяльність та інших договорів, які містять відповідні підзаконні нормативно-правові акти, зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики розрахунку платежів за надання концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” від 12 березня 2003 р. № 319, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії” від 11 липня 2013 р. № 493 тощо.

Отже, в Україні відбувається формування правових засад реалізації різноманітних форм державно-приватного партнерства

9.2 Сфера та досвід використання державно-приватного партнерства

Відповідно до ст.6 Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01 липня 2010 р. ДПП застосовується в таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів; морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров’я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт тощо.

ДПП може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

У рамках здійснення ДПП відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 р. та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про:

- концесію;
- управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках ДПП, інвестиційних зобов’язань приватного партнера);
- спільну діяльність;
- інші договори.

Договір, укладений у рамках ДПП, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в Довідці щодо результатів здійснення ДПП за 2017 рік зазначає, що за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні :

— на 1 січня 2017 року на засадах ДПП було реалізовано 186 договорів (укладено 154 договорів концесії, 32 договори про спільну діяльність, 1 договір ДПП).

— на 1 січня 2018 року на засадах ДПП, за уточнюючими даними, на підконтрольній Україні території було укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 (157 договорів концесії, 24 договори про спільну діяльність, один договір ДПП), а 9 договорів не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 3 договори – розірвано, 2 договори – призупинено).

Таблиця 9.2

Результати здійснення ДПП за 2017 рік

№	Область	станом на 1 січня 2018 діють			
		концесія	спільна діяльність	договір ДПП	Разом
1	Вінницька	0	0	0	0
2	Волинська	0	0	0	0
3	Дніпропетровська	0	0	0	0
4	Донецька	2	2	0	4
5	Житомирська	0	1	0	1
6	Закарпатська	4	5	0	9
7	Запорізька	7	0	0	7
8	Івано-Франківська	1	0	0	1
9	Київська	13	0	0	13
10	Кіровоградська	0	1	0	1
11	Луганська	1	0	0	1
12	Львівська	3	1	0	4
13	Миколаївська	14	1	0	15
14	Одеська	0	6	0	6
15	Полтавська	109	5	0	114
16	Рівненська	0	0	0	0
17	Сумська	0	0	0	0
18	Тернопільська	0	0	0	0
19	Харківська	1	0	0	1
20	Херсонська	0	1	0	1
21	Хмельницька	2	0	1	3
22	Черкаська	0	0	0	0
23	Чернівецька	0	0	0	0
24	Чернігівська	0	1	0	1
25	КМДА	0	0	0	0
РАЗОМ		157	24	1	182

Зазначені договори реалізуються в наступних сферах господарської діяльності:

— оброблення відходів (116 договорів, що становить 64,7 % від загальної кількості);

— збір, очищення та розподілення води (39 договорів, що становить 21,4 % від загальної кількості);

— будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (7 договорів, що становить 3,9 % від загальної кількості);

— виробництво, транспортування і постачання тепла (10 договорів, що становить 5,5 % від загальної кількості);

— виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (2 договори, що становить 1,1 % від загальної кількості);

— управління нерухомістю (2 договори, що становить 1,1 % від загальної кількості);

— пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 0,6 % від загальної кількості);

— інші (3 договори, що становить 1,7 % від загальної кількості).

Основними причинами уповільнення розвитку ДПП є:

— недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері ДПП і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;

— відсутність у сфері ДПП дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;

— наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

— низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження ДПП;

— низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах ДПП, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері ДПП, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки;

— несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проектів ДПП;

— наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів; складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проектів за участю приватних партнерів;

— відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері ДПП;

— неузгодженість нормативно-правової бази з питань ДПП;

— недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів.

Основними проблемами надання державної підтримки у сфері ДПП є:

— дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки;

— відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів ДПП;

— невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів ДПП;

— невідповідність принципів і підходів у сфері ДПП міжнародним принципам;

— обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні.

Досвід різних країн показує, що економічна інфраструктура (наприклад, транспорт) зазвичай є більш очевидним кандидатом для ДПП, ніж соціальна інфраструктура (наприклад, охорона здоров'я та освіта) за трьох основних причин.

По-перше, проекти, спрямовані на ліквідацію явних вузьких місць в інфраструктурі (автомобільні дороги та залізниці, порти та енергетика), швидше за все, будуть мати високі економічні норми прибутку, а отже, привабливі для приватного сектора.

По-друге, збори за користування більш реальні і доцільні в проектах розвитку економічної інфраструктури.

По-третє, у проектах розвитку економічної інфраструктури зазвичай існує більш розвинений ринок, здатний поєднувати будівництво з наданням суміжних послуг (наприклад, будівництво з експлуатацією та утриманням платної дороги), ніж у випадку проектів розвитку соціальної інфраструктури.

ДПП дозволяє органам публічного управління уникати витрат на інфраструктуру або відстрочити такі витрати, не відмовляючись при цьому від пов'язаних з ними вигод.

Це може бути особливо привабливим для органів публічного управління, у яких обмежені поточні можливості витрачання коштів, тоді як їх здатність приймати зобов'язання за майбутніми витратами майже не обмежена.

Органи публічного управління можуть забезпечити ефективність ДПП в наданні високоякісних послуг інфраструктури за наявності таких факторів:

1) нормативно-правова база, яка регулює діяльність ДПП;

2) порядок відбору і реалізації ДПП;

3) договірні зобов'язання, на яких заснована діяльність ДПП і які безпосередньо визначають фіскальний ризик, що приймається державою.

Крім того, метою органів публічного управління має бути прозорий бюджетний облік і повне розкриття всіх фіскальних ризиків.

Таким чином, проекти ДПП мають певні характеристики, що відрізняють їх від інших форм відносин держави і приватного бізнесу:

— для розгляду проекту як ДПП, він повинен ґрунтуватися на довгостроковому договорі (наприклад, у випадку концесії – до 50 років) з чітко розподіленими ризиками між приватним і державним партнерами;

— специфічні форми фінансування проектів, перш за все, за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування декількох учасників;

— реалізація партнерських відносин у конкурентному середовищі, коли для відбору партнера приватного сектору проводиться конкурс за участю декількох потенційних учасників;

— розподіл відповідальності між партнерами, який передбачає, що державний партнер визначає цілі проекту у контексті інтересів суспільства, а також кількісні та якісні показники, виконує моніторинг реалізації проекту, а приватний партнер здійснює оперативну діяльність на різних етапах проекту: розробки, фінансування, будівництва та експлуатації, управління, реалізації послуг споживачам.

Отже, в Україні набуває поширення державно-приватне партнерство.

9.3 Найбільш поширені форми реалізації державно-приватного партнерства

Партнерство державного і приватного секторів набуває різноманітних форм відповідно до ступеню залучення приватного та державного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони:

1) контракти, які держава дає приватним компаніям: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Система короткострокових контрактів достатньо поширена в господарській практиці органів державної влади в Україні;

2) орендні/лізингові відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності (будівель, виробничого обладнання тощо). В якості оплати за користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату;

3) державно-приватні компанії. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати корпоратизацію і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Чим менша частка приватних інвесторів у порівнянні до держави, тим вужчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави;

4) адміністрування суспільних послуг, особливо на місцевому рівні. Суспільні послуги, пов'язані з переробкою відходів або водо- чи енергопостачанням все більше довіряються структурам, які можуть бути

державними, приватними, або їх поєднанням.

При виборі певного механізму ДПП слід виходити з того, про який інфраструктурний об'єкт йдеться. Оскільки далеко не всі об'єкти можуть бути приватизовані і, навпаки, далеко не всі об'єкти, перебуваючи в публічній власності, можуть бути настільки ж ефективні, що і при залученні приватного сектора.

Аналіз зарубіжного досвіду використання проектів ДПП показав, що в кожній країні є своя найбільш пріоритетна галузь по використанню ДПП. Так, у США такою галуззю є автодороги, у Великобританії — охорона здоров'я та освіта, в Німеччині — освіта, в Італії, Канаді та Франції — охорона здоров'я. У країнах з перехідною економікою — країни Центральної і Східної Європи (Болгарія, Чехія, Угорщина, Хорватія, Польща, Румунія, Україна) по застосуванню ДПП лідирують автодороги, будівництво мостів і тунелів, легкого наземного метро, аеропорти¹¹.

Таким чином, проекти в сфері транспортної інфраструктури займають значну частку в проектах ДПП в країнах з перехідною економікою.

Варто звернути увагу на те, що ДПП має певні відмінності від системи державних закупівель. Система державних закупівель застосовується для придбання необхідних товарів і послуг, а також для використання можливості обрати серед багатьох постачальників найбільш ефективного для економії витрат. ДПП є більш довгостроковим, витратним і складним з точки зору застосування фінансових механізмів. Часто ДПП отримує право експлуатації після закінчення терміну дії контракту, право стягнення плати з користувачів і визначення ключових сфер відповідальності, наприклад, проектування, будівництво, фінансування, технічна і комерційна експлуатація, обслуговування тощо. Тим не менш, ДПП пов'язане з традиційною системою закупівель в контексті того, що постачальники в рамках реалізації проекту публічно-приватного партнерства обираються на основі регламентованих процедур проведення державних закупівель.

У проектах ДПП щодо створення, реконструкції, обслуговування та управління органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть пропонувати різні локальні об'єкти:

- парки та зелені зони в населених пунктах;
- прилеглі водні об'єкти (озера, пляжі рік тощо);
- споруди на річках, пов'язані з використанням водних засобів, доків для спортивного та рекреаційного призначення;
- відкриті майданчики для дозвілля, спорту та відпочинку;
- закриті спортивні та рекреаційні капітальні споруди.

У проектах ДПП у сфері рекреації приватний партнер забезпечить:

¹¹ Чукаєва І.К. Державно-приватне партнерство – сучасний механізм залучення інвестицій до інфраструктурних галузей / І.К.Чукаєва // Міжнародний науковий журнал Інтернаука. – 2017. – № 2. – с. 145 – 148.

- ефективного управління проектом та фінансування проекту ДПП;
- залучення знань з конкретної сфери, як наслідок – краще задоволення клієнтів та підвищену якість послуг для населення;
- передачу в субпідряд окремих видів діяльності ;
- маркетинг і рекламу об'єкта ДПП та супутніх послуг.

У сфері надання освітніх послуг проекти ДПП можливо застосовувати шляхом передачі в концесію навчальних закладів, укладання угод з управління освітніми послугами та інвестиційних договорів. Приватний партнер має можливість у процесі реалізації проекту в сфері освіти проводити навчання персоналу та підготовки кадрів. Одночасно участь у соціально значущих проектах підвищує репутацію приватного партнера в суспільстві. Держава за рахунок нових моделей управління сферою освіти забезпечить виконання стандартів якості освітніх послуг та контроль, зростання рівня освіти в країні в цілому, реформування системи освіти.

Враховуючи широкі можливості щодо вибору найбільш доцільної форми ДПП, державний сектор розглядає питання щодо партнерства з приватним сектором, за наявності наступних умов та обставин:

- послуги не можуть бути надані або проект не може бути реалізований за наявних ресурсів або досвіду тільки місцевого органу влади;
- приватний оператор може забезпечити вищий рівень якості послуг у порівнянні з тим, який міг би бути наданий самостійно місцевим органом влади;
- приватний оператор може забезпечити більш швидкі темпи реалізації інфраструктурного проекту у порівнянні з тим, якби це було реалізовано тільки в рамках державного сектору;
- споживачі послуг підтримують ідею залучення приватного оператора. Існує можливість для конкуренції між потенційними приватними операторами та відповідна законодавча база;
- проект чи послуга створює можливість для інновацій;
- існують можливості для прискорення економічного розвитку.

Отже, в процесі формування стратегії розвитку доцільним буде передбачати конкретні проекти в межах ДПП. Інформаційно-комунікаційні заходи, консультаційну підтримку, юридичну експертизу, підготовку до реалізації інфраструктурних проектів зможуть забезпечити спеціальні уповноважені органи у сфері ДПП (на сьогодні функції таких органів може виконувати Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури України).

9.4 Потенційні вигоди та переваги використання механізму державно-приватного партнерства

Основне завдання органів місцевого самоврядування полягає у тому, щоб формувати політику на місцевому рівні та служити громаді. Цього можна

досягти, в тому числі і тоді, коли приватний сектор бере на себе відповідальність за виконання не ключових для органів державної влади функцій, зокрема й таких, як забезпечення функціонування та утримання інфраструктури. ДПП означає не тільки залучення приватного сектору для фінансування інвестиційних проектів на основі доходів, отриманих від експлуатації об'єктів інфраструктури, але й залучення знань і досвіду управління приватного сектору для реалізації та експлуатації проектів найбільш ефективним способом впродовж обумовленого договором терміну.

Таким чином, сама сутність партнерства державного і приватного секторів передбачає більшою мірою надання послуг, аніж просто фінансування або реалізацію інфраструктурних проектів.

Переваги від впровадження проектів з ДПП розділяють на три умовні групи: фінансові вигоди для органів публічної влади; соціально-економічні вигоди для громади; політичні переваги.

Фінансові вигоди ДПП для органів публічної влади:

— залучення приватного сектору до виконання того чи іншого проекту може не потребувати виділення коштів з державного чи місцевого бюджету;

— окремі рентабельні проекти можуть створювати нові фінансові ресурси шляхом розподілу прибутку між приватним оператором та органами влади;

— підвищення ефективності витрат шляхом отримання переваг від інновацій, які реалізує приватний оператор;

— ефективність використання основних фондів. Результатом може стати вищий рівень послуг і кращий доступ до отримання послуги.

Соціально-економічні вигоди ДПП для громади:

— проект, який фінансуватиметься переважно з доходів від його експлуатації, повинен розроблятися з метою забезпечення кращого обслуговування за кращою ціною, яка могла б задовольнити найбільш широке коло користувачів наданих послуг. Завдяки ДПП уповноважений орган влади може звільнитись від проблем інвестування, зосередившись на контролі за якістю обслуговування;

— швидка реалізація проекту з метою економічного розвитку;

— позитивні економічні ефекти та опосередковані вигоди: модернізації економіки країни, розвиток інфраструктури і швидке впровадження нових технологій.

Отже, залучення місцевих органів влади до партнерства з приватним сектором сприяє розвитку приватного сектору економіки, підвищенню рівня зайнятості, економічному зростанню.

Таким чином, у проектах, які виконуються на засадах ДПП:

1) інтереси держави та місцевого самоврядування полягають в наступному: витрати з інвестування та утримання державного/комунального майна покладаються на приватний сектор для підвищення ефективності таких витрат; державний/місцевий бюджет поповнюється за рахунок надходжень від

сплати концесійних/орендних платежів; вирішуються соціально-економічні проблеми.

2) інтереси приватного сектору полягають у наступному: приватний оператор отримує в довгострокове користування державні активи, що не належать йому, на умовах сплати концесійних/орендних платежів. Інвестуючи, приватний оператор має достатні гарантії повернення коштів, оскільки держава, як партнер, несе певну відповідальність за забезпечення мінімального рівня рентабельності; в окремих випадках (проекти у сфері водо-, газо-, тепlopостачання, або об'єкти соціальної інфраструктури) держава погоджується на те, щоб доплачувати з бюджету концесіонеру за умови, що приватний оператор підвищуватиме якість обслуговування; приватний оператор, маючи свободу у прийнятті рішень, пов'язаних з господарською діяльністю, може за рахунок підвищення продуктивності праці, нововведень збільшувати прибутковість бізнесу в період дії проекту.

Отже, проекти державно-приватного партнерства містять переваги і потенційні вигоди.

9.5 Типові ризики проектів державно-приватного партнерства в Україні

За значенням та впливом на ефективність проектів ДПП можна виділити наступні групи ризиків:

— технічні ризики (пов'язані з розробкою проектної документації, затримкою будівництва у призначений термін тощо);

— ризики невиконання зобов'язань (ймовірність настання події, коли створений об'єкт виявляється нездатним надавати послуги обумовленої якості у встановлених часових рамках);

— фінансові ризики (включає надійність джерел фінансування, що залучаються до реалізації проекту, а також обмеження, які виникають як на момент фінансового закриття угоди, так і впродовж всього проектного циклу);

— ризики попиту (передбачають небезпеку того, що послуги/ продукція, вироблені об'єктом інфраструктури, не користуватимуться попитом у запланованому обсязі);

— політичні та законодавчі ризики.

Деякі із зазначених вище ризиків є характерними для приватного сектору, наприклад, нерентабельність інвестицій, інші – для органів влади, наприклад, неефективність комунального обслуговування.

Для належного виконання проекту ДПП важливо враховувати й інші суттєві питання, які можуть пом'якшити або посилити дію ризиків. Зокрема, це стосується купівлі/оренди землі, норм трудового та податкового законодавства, правил бухгалтерського обліку та регуляторних механізмів.

Багаторічний досвід та широкий спектр застосування ДПП свідчить про те, що успішність та ефективність таких проектів, залежить від наявності та

взаємодії наступних обов'язкових компонентів:

1) політична воля для впровадження механізму ДПП, законодавче і регуляторне поле, що забезпечує стимулювання та результативність дії ППП.

2) відбір та структурування проектів, пріоритетних для загальнонаціонального та місцевого розвитку, а також залучення кваліфікованих спеціалістів і проектної групи, необхідної для підготовки проекту.

3) стабільний потік доходів на основі фінансової життєздатності проекту та виважений розподіл ризиків між партнерами залежно від того, хто з партнерів найкраще управляє ризиками та мінімізує їх дію.

4) залучення приватного фінансування (як місцевого, так і іноземного), що задовольняє інвестиційні потреби проекту на всіх етапах його реалізації.

Проект ДПП не може бути успішно реалізований за відсутності будь-якого зі вказаних компонентів, оскільки вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Відсутність одного з компонентів не може бути компенсована дією інших компонентів.

Таким чином, основою успішного розподілу ризиків є належне оцінювання та визначення ціни кожного ризику. Надзвичайно важливо, щоб усі сторони погодилися з оцінкою кожного ризику, а сторони, яка бере на себе той чи інший ризик, були надані засоби контролю за основними чинниками, що формують цей ризик. Ринковий ризик відображає економічну динаміку і впливає на всі проекти.

Питання для самоконтролю

1. Особливості функціонування державно-приватного партнерства в Україні?
2. Визначення поняття “державно-приватне партнерство” та його ознаки.
3. Як співвідносяться поняття “державно-приватне партнерство” та “публічно-приватне партнерство”?
4. Основні переваги та недоліки державно-приватного партнерства.
5. Тенденція проходження країнами світу трьох етапів розвитку партнерства між державою та приватним сектором.
6. Яким чином органи державного управління можуть забезпечити ефективність ДПП в наданні високоякісних послуг інфраструктури?
7. Які переваги та недоліки притаманні проектам ДПП?
8. У чому полягає особливість договірних відносин між владними структурами і приватним бізнесом?

Тематика реферативних повідомлень

1. Особливості законодавчого забезпечення державно-приватного партнерства в Україні.
2. Проблеми становлення державно-приватного партнерства в Україні.
3. Особливості концесійного договору.

Модуль 4
Сучасні технології публічного управління

Тема 10
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

- 10.1 Адміністративні послуги: поняття, ознаки, принципи надання
- 10.2 Суб'єкти надання адміністративної послуги
- 10.3 Порядок надання адміністративних послуг:
- 10.4 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг населенню

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

10.1 Адміністративні послуги: поняття, ознаки, принципи надання

Усі громадяни є споживачами адміністративних послуг. Ми одержуємо паспорти, посвідчення водія та інші документи, реєструємо місце проживання, шлюб, автомобіль, нерухоме майно, отримуємо будівельні дозволи тощо. Видача цих документів та вчинення дій і є адміністративними послугами.

При цьому одразу варто зробити два застереження:

1) категорія “адміністративні послуги” народжена в розвинених країнах для перебудови держави з управлінсько-розпорядчої (бюрократичної) на сервісну. Часто вживаються також такі терміни, як “публічні послуги”, “урядові послуги”, “послуги адміністрації” тощо. Для України завдання зміни обличчя держави є особливо актуальним, і тому для характеристики бажаної діяльності держави вживається слово “послуги”;

2) використання терміну “послуги” не означає автоматичну платність. Більше того, у багатьох сферах, наприклад соціальній, адміністративні послуги були безоплатними для особи і повинні такими залишатися.

Відповідно до ст.1 Закону України “Про адміністративні послуги” від 06 вересня 2012 р. **адміністративна послуга** – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Із законодавчого визначення можна виділити *ключові ознаки адміністративної послуги*¹²:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Заява – це вид звернення особи, що містить

¹² Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимошука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 2014. – с.15 (392 с.).

прохання (вимогу) про вчинення певних дій та/або прийняття рішень тим, кому адресовано звернення.

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися:

— рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності), або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) тощо;

— адміністративний (публічно-правовий) договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення.

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги.

Адміністративна послуга надається лише обмеженим колом суб'єктів. По-друге, необхідно брати до уваги, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень. Владні повноваження отримують суб'єкти надання адміністративних послуг на підставі закону. Безпосереднє наділення тематичною компетенцією (наприклад, вирішення питання про те, який орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування здійснює реєстрацію суб'єктів господарювання, а який видає паспорти громадян) – визначається в Україні: законом (Верховною Радою України) – щодо органів місцевого самоврядування; актом президента за поданням Кабінету Міністрів України – щодо центральних органів виконавчої влади (за умови первинного закріплення повноваження на рівні закону).

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням законодавець мав на меті визначити:

а) що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом. Такий підхід зумовлений вимогами Конституції України про те, що виключно законом визначаються повноваження та порядок діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (ст.ст.19, 92, 120 Конституції України). Тобто, як вже було зазначено вище, з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади, визначене у законі;

б) те ж саме стосується і процедури, тобто порядку розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг.

5) наявність у особи суб'єктивного права, а саме права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги.

Дія Закону України “Про адміністративні послуги” від 06 вересня 2012 р. поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг. Дія вказаного закону не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю) (тобто ревізії, перевірки, інспекції); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації тощо (ст. 2 Закону).

На практиці, зазначають автори посібника¹³, можуть виникнути проблеми з розмежуванням відносин щодо доступу до публічної інформації та інформації, яка потрібна особі при вирішенні конкретних справ. Насамперед йдеться про надання різних “довідок”, що охоплюється ч.3 ст.3 Закону. Тому критерієм для розмежування слід вважати наявність згадки про адресата в інформації-довідці: його особу, майно, факти з життя тощо

До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Суб'єктом звернення може бути фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), фізична особа-підприємець та юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Очевидно, що деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи споживачів. Наприклад, отримати паспорт громадянина України можуть саме громадяни, а певний вид ліцензії – лише юридичні особи.

Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Водночас необхідно зазначити, що всі послуги держави та місцевого самоврядування складають сферу *публічних послуг*. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

¹³ Адміністративні послуги для Тебе. Посібник громадянину / Тимошук В. (заг. ред.), Школьнік С., Український Д.; ілюстрації – Назаров Г. – К.: Видав. ФОП Москаленко О.М., 2014 – с.9 (44 с.)

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами. Іноді їх ще називають комунальними послугами, хоча традиційно в Україні категорія “комунальні послуги” має відношення до послуг із забезпечення електрикою, газом, водою тощо.

За суб’єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо).

Також в Законі України “Про адміністративні послуги” йдеться про *супутні послуги*. Останні це не адміністративні послуги, а послуги господарського характеру (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо), які особам зручно отримувати до або під час звернення за адміністративною послугою

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб’єктів звернень.

Таким чином, основними позитивами Закону України “Про адміністративні послуги” від 06 вересня 2012 р. можна вважати¹⁴:

— обов’язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);

— законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб’єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно;

¹⁴ Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В.П.Тимошук// Адміністративне право і процес. . – 2014: – №3 (9). – с.104-121.

— упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) і надання зручної інформації для споживачів послуг (через установлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

— уведення уніфікованого поняття “адміністративний збір” як єдиної плати за платні адміністративні послуги;

— гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень.

На жаль, у Законі України збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

— обмеження кола суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість урегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства та установи, останні було вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування наявної номенклатури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального здороження для платників податків вартості окремих адміністративних послуг;

— не зовсім реалістичною видається норма-завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг, адже останній може включати сотні позицій (за даними Мінекономрозвитку на 2014 рік – понад 1500 адміністративних послуг), і забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність, на наш погляд, неможливо;

— замість критерію “собівартості (фактичних витрат) надання адміністративної послуги” як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій “соціального та економічного значення”, тобто верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги немає.

Отже, сфера надання адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвого розвитку і продовжує вдосконалюватися відповідно до європейських принципів публічного управління.

10.2 Суб'єкти надання адміністративної послуги

Суб'єктами надання адміністративної послуги є:

— орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), місцеві державні адміністрації);

— інший державний орган (Національний банк України, регулятори у сфері природних монополій та суміжних ринків, наприклад, Національна

комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації тощо);

— орган влади Автономної Республіки Крим,

— орган місцевого самоврядування (місцеві (сільські, селищні, міські) ради, місцеві голови та їх виконавчі органи; районні та обласні ради);

— їх посадові особи (органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги);

— державний реєстратор (насамперед йдеться про окремих посадових осіб, які наділені компетенцією з надання адміністративних послуг безпосередньо на підставі певного закону, наприклад, державний реєстратор, який від імені держави наділений правом з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, державний реєстратор прав на нерухоме майно тощо);

— суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Крім того, з 1 січня 2013 року припинено надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг, які мають право надавати лише суб'єкти, зазначені в законі.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг,

проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду вирішення цього питання, то слід зауважити, що з кінця 80-х років ХХ ст. багато країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Тоді ж почало використовуватися оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних/адміністративних послуг переважно виділялися: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт (зручність), справедливість, результат.

Але є кілька суттєвих відмінностей у проблематиці послуг в Україні та в інших країнах. Сьогодні можна стверджувати, що українська доктрина адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Адже в такій “строгій” юридичній формі проблематика адміністративних послуг у західних країнах не розглядається. У зарубіжжі є мало прикладів нормативного закріплення категорії публічні послуги. Здебільшого підхід є дуже гнучким і в цю категорію включають всі продукти, які надає уряд/адміністрація (в широкому сенсі), від різних реєстрацій і видачі документів – закінчуючи видачею пакетів для сортування сміття. Фіксація категорії завершується на рівні документів політики (policy paper), організаційних документів чи інформаційних ресурсів. Хоча у деяких країнах для певних цілей є приклади і нормативного закріплення саме категорії публічні послуги (у Фінляндії та Канаді – для регулювання питань оплати цих послуг; у Данії – для захисту інформації при створенні інтегрованих офісів).

У більшості країн є гнучкі підходи і до суб'єктів надання послуг, які в Україні віднесені до адміністративних. Зокрема, допускається їх надання не лише органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування (при чому багато послуг базових на відміну від України надаються саме через органи місцевого самоврядування), але й іншими суб'єктами (установами, підприємствами, в тому числі приватної форми власності, неурядовими організаціями). Тобто і делегування, і аутсорсинг у розвинених країнах є досить популярними, що часто дозволяє заощаджувати публічні ресурси та забезпечувати кращу якість послуг.

10.3 Порядок надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги надаються:

- суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або
- через центри надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються через *Єдиний державний портал адміністративних послуг* (<https://poslugy.gov.ua/>), у тому

числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Мета створення ЦНАП полягає у створенні зручних та доступних умов для отримання максимуму необхідних громадянам та суб'єктам господарювання адміністративних послуг при особистому (фізичному) зверненні за такими послугами.

ЦНАП утворюється на рівні міст, селищ та районів.

Послуги у ЦНАП надаються через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Тобто законодавцем закладена модель, за якою усі контакти з суб'єктами звернень відбуваються лише через спеціальних посадових осіб – адміністраторів, яких можна розглядати як працівників-універсалів.

При вирішенні питання про визначення переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, необхідно зважати на реальні можливості до забезпечення належної якості послуг. З точки зору суб'єктів звернення ідеальною була б ситуація, коли у ЦНАП можна отримати усі адміністративні послуги, які існують в державі чи принаймні на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Тобто орієнтація на максимальну кількість послуг є виправданою.

ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ.

У деяких країнах (наприклад, Канаді, ФРН) визначаються стандарти територіальної доступності до офісу аналогічного ЦНАП, і вони складають від 5 до 10 км для мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За рішенням органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися:

- 1) прийняття звітів, декларацій, скарг;
- 2) надання консультацій;
- 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг;
- 4) укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на відповідному ринку послуг, які мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо).

У м.Запоріжжя створено і працює ЦНАП та його філії відповідно до районів міста (офіційний веб-сайт <http://snapzmr.gov.ua/>). Департамент надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва Запорізької міської ради підвів підсумки моніторингу громадської думки з оцінки якості обслуговування та надання адміністративних послуг за 2017 р.

Відвідувачі філій Центру надання адміністративних послуг у м.Запоріжжі оцінюють роботу Центру за допомогою талону електронної черги, який вкидають у дві скриньки “задоволений” або “не задоволений” та через інформаційний термінал за допомогою штрих коду зазначеному в талоні.

Загалом, протягом 2017 року у голосуванні взяло участь 11098 відвідувачів філій ЦНАП м.Запоріжжя, що склало 18,2% від загальної кількості прийнятих документів за рік (61164). Позитивно оцінило якість обслуговування та надання адміністративних послуг 10863 відвідувача, що становить 97,8 %, негативно – 235 відвідувачів, що становить 2,2% (<http://snapzmr.gov.ua/vazhlyve/monitorynh-yakosti-obsluhovuvannya-ta-nadannya-administratyvnyh-poslulh-u-m-zaporizhzhzhi-za-2017-r/>).

Отже, одним із напрямків державної політики у сфері адміністративних послуг має бути подальша підтримка створення центрів надання адміністративних послуг та якісне обслуговування населення.

10.4 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг населенню

В Україні процес становлення системи надання адміністративних послуг триває, тому корисним є зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади, вивчення якого дозволить виробити інноваційні шляхи удосконалення національної системи надання адміністративних послуг.

Так, у країнах Європейського Союзу питання надання публічних послуг населенню є настільки важливим, що їх регулювання включено до законодавства Європейського Союзу, зокрема до Договору про функціонування Європейського Союзу (гл. 3 “Послуги” розд. 4) та до Протоколу № 26 “Про послуги загального інтересу”. На цій основі у країнах Європейського Союзу створено відповідну правову базу, розроблено концепції та програми, які не тільки визначають загальні засади діяльності державних органів щодо надання

публічних послуг населенню, але й визначають та закріплюють стандарти якості їх надання.

Наприклад, Договір про функціонування Європейського Союзу підкреслює важливість послуг, що забезпечують загальні потреби людини. У ст.14 Договору вказано, що Рада та Парламент встановлюють правові принципи щодо надання державних послуг. Ці принципи мають визначатися шляхом звичайної законодавчої процедури, що в Європейському Союзі означає надання пропозиції Європейською Комісією, її ухвалення Радою та Парламентом.

Протокол № 26 до Лісабонського Договору створює прозору, надійну і міцну основу для надання широкого спектра послуг, що становлять загальносуспільний інтерес включно з економічними та неекономічними послугами. У ст.2 Протоколу зазначено, що положення Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу жодним чином не впливають на повноваження держав-членів щодо надання, доручення виконання та здійснення організації послуг загального інтересу.

Ряд держав Європейського Союзу, включаючи Бельгію, Великобританію, Португалію, Францію, прийняли Хартії про надання державних послуг. Для прикладу, у 1991 році у Великобританії була прийнята Програма під назвою “Хартія громадянина”, яка задекларувала принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах.

У 1992 році Радою міністрів Франції прийнята “Хартія про надання державних послуг”, в якій були представлені основні принципи регулювання роботи французької державної служби на основі рівності, безпристрасності та наступництва, а також викладені нові принципи діяльності, як реакція на зміни в очікуваннях і вимогах населення, появу у споживачів нових потреб і запитів, необхідності прозорості і підзвітності, простоти і доступності.

Хартія споживачів послуг державних служб у Бельгії (1993 рік) є прикладом всеохоплюючої програми, яка переслідує мету вдосконалення відносин між державними органами і установами з одного боку та населенням – замовниками і споживачами (клієнтами) послуг – з іншого¹⁵.

У 1993 році Португалією була прийнята “Хартія якості державних послуг”, дія якої розповсюджувалась на всі послуги центрального уряду і муніципальних органів влади. Основні принципи, задекларовані цим документом, полягали в підзвітності уповноважених до надання послуг осіб, прозорості процедур їх надання, доступу громадян до участі в конкурсах та ін.

Крім того, спільна політика держав – членів Європейського Союзу щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях “Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес”, ухваленої Європейською Комісією у травні 2004 року. Біла книга визнає конструктивну роль Європейського

¹⁵ Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади / А.Б.Лис // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 9. - С. 43-50. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_9_8

Союзу у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх громадян і підприємств Європейського Союзу високоякісними і доступними послугами. В “Білій книзі” зазначено, що відповідальність за надання послуг, що становлять спільний інтерес, розподіляється між Союзом і його державами-членами.

У різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, “офіс для громадян” або “служба для громадян” (ФРН), “адміністративний центр” або “служба (відділ) обслуговування мешканців” (Польща), “інтегрований офіс” (Канада) тощо. В англomовному варіанті дуже поширена назва таких утворень, чи навіть точніше назва способу надання послуг – “one-stop-shop”, що часто перекладають як “магазин однієї зупинки”. Але тут, мабуть, доцільнішим є не буквальный переклад, а змістовний, тобто сенс, що закладається в таку установу: щоб особа могла отримати будь-яку послугу (максимум послуг) в одному місці.

У Німеччині ідея створення офісів для громадян (“універсамів послуг”) виникла у 90-х роках ХХ ст., коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги, в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян. Офіси для громадян у Німеччині набагато повільніше створювалися у великих містах, аніж у малих. Проте, наприклад, у Берліні нині вже функціонує понад 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм із цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей.

“Універсами послуг” в Німеччині є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки саме в них відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Створення таких універсамів триває в середньому один-два роки (залежно від того, чи потрібно проводити будівельні роботи).

Є певні відмінності у створенні універсамів послуг у зарубіжних країнах. В одних акцент робиться на “швидких” часто затребуваних послугах, короткому часі очікування. Зокрема “офіси для громадян” ФРН надають найбільш затребувані з боку громадян послуги (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). Інші намагаються в таких офісах надавати максимальну кількість послуг. Зокрема, “адміністративні центри” у Польщі налічують сотні різноманітних послуг, згрупованих за галузевим критерієм, починаючи від паспортів і реєстрації транспортних засобів, і закінчуючи соціальною допомогою. Максимальний набір послуг і в аналогічних установах у Нідерландах, Канаді.

У країнах Північної Америки і Європейського Союзу поняття “публічні послуги”, як уже зазначалося, також є недостатньо систематизованими і

вживаються для означення широкого спектра взаємодії влади з населенням. У США “послуги для громадян” охоплюють 19 напрямків діяльності (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров’я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток та ін.), кожен з яких ділиться ще й на певні субнапрямки.

Слід звернути увагу, що найбільш повна класифікація спектра публічних послуг розроблена в Німеччині. Послуги федерального уряду (≈ 400 видів) за змістом класифіковані на 8 типів, а 73% від загальної кількості послуг належать тільки до трьох із них, а саме: збору, обробці та наданні загальної і спеціалізованої інформації, опрацюванні заяв і звернень до державних органів, а також наданню допомоги в отриманні різних форм фінансової допомоги, участі в конкурсах на отримання грантів.

Продовжуючи, слід вказати, що в Австрії існує і діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Естонії – ряд законів про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, згідно з яким потреби населення в послугах задовольняються або шляхом надання відповідних послуг самими органами влади, або укладанням угод про їх надання приватними підприємцями.

У більшості ж нових країн-членів ЄС (Латвія, Чехія, Угорщина) є прийнятими і діють закони “Про місцеві органи влади”, згідно з відповідними положеннями яких органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання і потреби місцевого значення, а також шляхи організації і фінансування процесів і процедур надання муніципальних послуг.

Таким чином, становлення інституту надання адміністративних послуг населенню в Україні потребує вивчення зарубіжного досвіду.

Питання для самоконтролю

1. Зміст категорії адміністративні послуги?
2. Ознаки адміністративної послуги в Україні?
3. Які принципи покладені в основу державної політики у сфері надання адміністративних послуг?
4. Хто має право звертатися для надання адміністративних послуг?
5. Хто може бути суб’єктом надання адміністративних послуг?
6. Статус Центрів надання адміністративних послуг?
7. Основні риси центрів надання послуг населенню в європейських країнах?

Тематика реферативних повідомлень

1. Поняття та ознаки адміністративної послуги.
2. Статус Центрів надання адміністративних послуг в Україні.
3. Європейський досвід надання послуг населенню

Тема 11

ТЕХНОЛОГІЇ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

11.1 Основні форми безпосереднього діалогу влади та громадськості

11.2 Соціальні технології діалогу органів публічної влади та громадськості: поняття, види

11.3 Технологія публічного діалогу як метод дискусії влади і громадянського суспільства

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

11.1 Основні форми безпосереднього діалогу влади та громадськості

Розглядаючи громадянське суспільство як особливу організацію суспільної життєдіяльності, яка забезпечує результативний, збалансований діалог громадян та представників органів публічної влади, актуальною стає проблема вивчення соціально-психологічних технологій діалогової взаємодії.

Існують організаційні та змістовні сторони механізму діалогової взаємодії названих суб'єктів: організаційні сторони цього механізму складають його форми, а змістовними сторонами його є соціально-психологічні технології.

Основними *формами безпосереднього діалогу* влади та громадськості, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., є:

- місцевий референдум (стаття 7),
- загальні збори громадян (стаття 8),
- місцеві ініціативи (стаття 9),
- громадські слухання (стаття 13).

Місцевий референдум – це форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Загальні збори – це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань

місцевого значення.

Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку *місцевої ініціативи*) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Територіальна громада має право проводити *громадські слухання* - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Так, відповідно до ст.16 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя, затвердженого рішенням міської ради 15 лютого 2006 р. №4, члени територіальної громади здійснюють своє право на участь у місцевому самоврядуванні як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування міста.

Формами участі членів територіальної громади м. Запоріжжя в місцевому самоврядуванні є: 1) місцеві вибори; 2) місцевий референдум; 3) загальні збори громадян за місцем проживання; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування міста; 7) участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування міста; 8) участь у діяльності громадських організацій, професійних і творчих спілок; 9) інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні міста.

Будь-які обмеження права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні міста забороняються (<https://zp.gov.ua/uk/page/statut>).

На думку Т.Кравченко, серед колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні вчені виділяють: а) проведення

зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про які своєчасно повідомляється органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування; б) направлення колективних звернень до органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам; в) проведення зборів громадян, ініціювання територіальною громадою розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (право на місцеву ініціативу); г) проведення громадських слухань.

Всю багатоманітність форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення також можна представити як: участь через професійну діяльність; участь через громадські та політичні організації; безпосередня публічна діяльність; вплив на осіб, які приймають рішення; безпосередній вплив на соціальне оточення; благодійність, допомога іншим членам громади; турбота про власну родину¹⁶.

У країнах Європейського Союзу однією з найбільш поширених форм залучення громади до формування стратегії розвитку території є громадські слухання. В Україні громадські слухання застосовують не так часто. Подібна тенденція має декілька пояснень: слабка матеріально-технічна база; недостатній рівень поінформованості населення; недосконалість технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань; більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики.

Продовжуючи розгляд питання про взаємодію влади і громадянського суспільства, варто визначити можливі шляхи впливу громадських організацій на державну політику, а саме: безпосередня взаємодія; консультативні дії; переговорні процеси з владними структурами; наглядовий контроль.

Отже, характер взаємодії органів публічної влади і громадськості регламентується відповідними нормативно-правовими актами України, однак співпраця здійснюється в умовах відсутності системного і перспективного бачення цього комунікативного процесу.

11.2 Соціальні технології діалогу органів публічної влади та громадськості: поняття, види

Взаємодію влади і громадськості, що є різновидом соціальної взаємодії, можна розглядати як діалогічну за своєю природою, оскільки саме поняття “діалогічна взаємодія” найбільш точно відображує сутність процесу реалізації спільних дій суб’єктів. Мета діалогу влади й громадськості має чітко визначати

¹⁶ Кравченко Т.А. Інноваційні демократичні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні / Т. А. Кравченко // Публічне адміністрування: теорія та практика : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2(14). – [Електронне видання] – Режим доступу: [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/index.html](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/index.html).

перспективи їх взаємодії та відповідно втілюватися у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійснених, виконання яких можна й треба оцінювати. Мета не може зводитися просто до узгодження майбутнього проекту із громадськістю, вона повинна показувати, наскільки цей проект реально відповідає інтересам громадськості

Наглядний контроль за правильним виконанням рішень органів публічної влади реалізується різними соціальними технологіями¹⁷.

Комплексною соціальною технологією є *адвокасі*, що сприяє впливу громадськості на діяльність органів державної влади. Адвокасі – це діяльність громадських організацій, метою яких є зміни у політиці шляхом поділу влади та представлення інтересів громадськості в результаті впливу на ключових осіб політики в державних структурах.

Соціальна технологія *лобіювання* стає діалогічною лише в тому разі, якщо лобіюючі групи вступають у протистояння з іншими громадськими організаціями чи мають власну фракцію у Верховній Раді України чи органах місцевого самоврядування. Як відомо, в Україні громадські організації офіційно не мають права на здійснення законодавчої ініціативи. Тому лобіювання є єдиним “прямим” шляхом представлення інтересів громадських організацій. Поняття “лобізм” (від англ. “lobby” – закрите приміщення для прогулянок, коридор, кулуари) достатньо нове для нашого суспільства. Лобіювання може бути достатньо ефективною технологією в діяльності представників громадянського суспільства.

Психологічними технологіями діалогової взаємодії як ресурсного забезпечення соціальної технології лобіювання є: встановлення контакту з партнером, ведення бесіди, переконання, аргументації.

Однією з поширених соціальних технологій діалогу влади та громадськості є *створення коаліцій* (добровільне, формальне чи неформальне об'єднання організацій, які працюють над досягненням спільної мети). Найбільш широко ця технологія застосовується при вирішенні екологічних проблем, де почали формуватися недержавні організації професійних юристів-екологів, діяльність яких полягає в наданні безплатних послуг у сфері охорони навколишнього середовища та захисту екологічних прав громадян і об'єднань з використанням прав, що надаються чинним національним законодавством.

Проведення масових акцій розглядається в якості соціальної технології впливу на громадську думку, а також як засіб демонстрації позиції та громадської підтримки партнерів діалогу з боку громадських організацій. До цього напрямку технологій належать мітинги, пікети, демонстрації та інші види діяльності, що ставлять на меті заявити про завдання громадського руху, привернути увагу населення до конкретних проблем та сформуванню громадську думку на свою користь.

¹⁷ Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.

Такі акції, як марші-походи по екологічно-несприятливих регіонах, досить популярні у “зелених”. Задачами учасників марш-походу є активізація громадського руху, розповсюдження знань та інформації про альтернативні варіанти вирішення проблем, привернення уваги громадськості до важливих суспільних проблем, пропаганда ідей та нових підходів до вирішення зазначених питань.

При проведенні масових акцій необхідно враховувати психологічні характеристики маси (натовпу), а саме її: статичність, аморфність, стохастичність (відкритість її кордонів), невизначеність складу, ситуативність, тимчасовість існування, гетерогенність (різномірність складу маси).

У практиці використання масових акцій як технології соціального діалогу відпрацьовано засоби впливу на очікування людей. Ефективним є вплив на рівень очікування людей та можливості його здійснення в реальному житті.

Стабілізація масових настроїв пов’язана з встановленням суб’єктивного балансу, тобто врівноваження рівня домагань людей і можливостей його досягнення. Порушення цього балансу веде до зростання невдоволення мас, тоді як збіг рівня домагань і можливостей (це може бути реальним процесом або ілюзорним) завжди викликає зростання масового ентузіазму.

Комплексним методом технології громадської просвіти є проведення відповідних кампаній, що спрямовані на поширення інформації серед великої кількості громадян. Об’єктом вказаних освітніх технологій є широка громадськість. *Просвітницькі технології*, які побудовані з урахуванням соціально-психологічних закономірностей формування суспільних орієнтацій, значно підвищують активність громадськості та сприяють розвитку діалогової взаємодії в державному управлінні. Використовуючи просвітницькі технології, громадські організації можуть проводити прямий інформаційний вплив на громадськість з метою отримання її підтримки в ході соціального діалогу.

Соціальна технологія аналізу суспільного сприйняття проблем, що має назву *соціального моніторингу*, є корисним інструментом для оцінки реальних процесів та здійснення державної політики. Цей процес вимагає участі багатьох зацікавлених сторін та потребує ефективного обміну інформацією між ними. Одним із недоліків цього методу є те, що він вимагає багато часу та потребує залучення експертів, що веде до його високої собівартості. Соціальний моніторинг – це технологія, яка активно використовується не тільки владою, але й недержавним організаціями, підприємствами чи окремими громадянами. Такий двосторонній аналіз суспільної ситуації робить соціальний діалог посправжньому дієвим. У більшості випадків соціальний моніторинг здійснює певна організація або декілька організацій на замовлення уряду або з власної ініціативи (чи волі громади). Соціальний моніторинг сприяє кращій комунікації між владою та громадянським суспільством, а також між організаціями громадянського суспільства та громадянами.

Практична реалізація даної технології в соціальному діалозі здійснюється під час громадських слухань, консультацій, семінарів, форумів, на “круглих столах”, у громадських приймальнях, на зборах, у дискусіях,

інтерв'ю, “гарячих лініях”. Існують приклади ефективного використання даної соціальної технології як в зарубіжних країнах, так і в Україні. Аналогічні групи створюються із різних спеціалістів у різних відомствах, які отримують відповідні матеріали та засоби і оперативно виїжджають у будь-яке місто країни для проведення зустрічей з громадськістю.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює механізм проведення *консультацій з громадськістю* в Україні, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Однак, органам місцевого самоврядування лише рекомендовано використовувати в своїй роботі цей нормативний акт. Згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

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.

У Постанові Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 996 прописані можливі шляхи *вивчення громадської думки*, це: соціологічні дослідження та спостереження (опитування, анкетування; контент-аналіз інформаційних матеріалів, проведення фокус-груп); запровадження спеціальних рубрик друкованих та електронних засобах масової інформації; для визначення позиції різних соціальних груп – проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні; обробка та аналіз зауважень і пропозицій, висловлених у зверненнях громадян; узагальнення інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Сталому розвитку взаємодії громадськості з органами публічної влади сприяють удосконалення законодавства, обмін актуальною інформацією, спільна участь органів публічної влади та громадських організацій у соціально важливих заходах та акціях, в основу яких покладено принципи соціального партнерства, розробка і реалізація спільних партнерських соціальних проектів, створення відповідних економічних програм. У цьому контексті саме соціальні проблеми внаслідок повільного розвитку економіки України будуть загострюватись найбільше, оскільки економіка без належного зростання не здатна забезпечити зростаючі потреби соціальної сфери.

Отже, наявність налагоджених, ефективно діючих каналів комунікації між органами публічної влади та громадянським суспільством виступає важливим чинником послідовності державної політики, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

11.3 Технологія публічного діалогу як метод дискусії влади і громадянського суспільства

Постановка стратегічної мети розвитку українського суспільства в напрямку європейської інтеграції надзвичайно актуалізує проблематику виводу на принципово новий рівень механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства, де б домінували не диктат і патронатні відносини, а рівноправне партнерство, толерантність і консенсус – все те, що є основними ознаками публічного діалогу як найбільш демократичного інструменту узгодження інтересів громадянина, територіальних спільнот та громад, органів місцевого самоврядування та державних інституцій.

Сутність публічного діалогу міцно пов'язана з ефективністю державної політики, адже до впровадження діалогу мають бути готовими і кадри органів державного управління, і громадські лідери, і суспільство в цілому. Передусім слід зазначити, що держава, органи публічної влади для пересічних громадян уособлюються в їх офіційних представниках – посадовцях, державних службовцях, службовцях органів місцевого самоврядування, які здавна мають таку узагальнену назву як кадри. Держава покликана служити народові й ефективно вирішувати нагальні проблеми суспільства. При цьому слід розрізняти два аспекти ефективності: продуктивність та результативність. Ефективна державна служба вирішує все і слугує конкурентною перевагою сучасної держави на глобальному ринку. Для швидкого зростання України продуктивно працювати – замало, мають діяти ефективні управлінські процеси.

Нестримний розвиток технологій, швидка зміна реалій, світогляду, парадигм і, навіть, цінностей навколо – докорінно змінюють як саме суспільство, так і підходи до ефективного управління ним. Урядовці, впливові міжнародні організації, науковці, соціологи, експерти, бізнес-лідери та меценати через діалог та дискусію пробують знайти “універсальний рецепт” державного управління для того, щоб кожна людина відчула себе щасливішою, більш захищеною та могла сама обирати своє майбутнє.

Сьогодні спостерігається ситуація, коли провідні економісти, соціологи та політологи визнають: ті моделі світового порядку та ідеологічні концепти, які були актуальні в кінці 90-х рр. XX ст. – на початку XXI ст., сьогодні не дають ефективно вирішувати кризові ситуації та долати виклики, які постають перед цивілізацією (забезпечення глобальної безпеки, ефективності структур ООН, НАТО та інших інституцій, сформованих у повоєнний час). Сьогодні у світі йде пошук нових моделей і однозначні відповіді чи рецепти відсутні. Один із способів вирішення питання полягає у необхідності залучення якомога більшого кола суспільних груп, груп інтересів до процесу формування політики у тій чи іншій сфері. Україна намагається йти цим шляхом. Ключові реформи, які реалізуються у сферах охорони здоров'я, освіти чи державного управління – цей процес реалізується за активної участі громадськості, експертного середовища, науковців. Це робить сам процес реформ більш легітимним, прогнозованим та якісним, оскільки від самого початку він орієнтований на потреби тих, кого ця політика стосується, хто має отримати результат.

Світовий досвід розвитку демократичних країн визнає, що рішення проблеми полягає в тому, щоб будувати державну політику на засадах активного діалогу. Яскравий приклад делегування повноважень – процес децентралізації в Україні. Об'єднані територіальні громади, утворені в процесі децентралізації, бюджетна децентралізація і передача повноважень із центрального рівня на рівень територіальних громад – це кроки у бік не просто умовного залучення, а конкретної співпраці між державними інститутами та інститутами громадянськими задля ефективного вирішення тих питань, які хвилюють громадян.

Також спостерігається активна участь громадськості у процесі проведення конкурсів на посади державної служби, її представники беруть участь у конкурсах на посади в державні структури і потім працюють у цих структурах. Відповідно, саме з цього починається безпосередня реалізація питання відповідальності, адже громадський діяч приймає рішення стати на бік тих, хто у щоденному режимі намагається максимально ефективно працювати.

Традиційний соціальний діалог уособлює інституційний спосіб спілкування між державною владою та різними соціальними суб'єктами, що представляють інтереси значних соціальних груп, принциповою функцією яких є взаємне повідомлення думок та рішень стосовно цілей, інструментів і стратегій соціальної політики

На думку О.Радченко, публічний діалог виконує низку важливих функцій, зокрема¹⁸: стабілізує очікування всередині соціальних груп, внаслідок чого влада отримує більш узагальнену, достовірну та придатну для практичного застосування інформацію, на яку може покластися в процесі управління; прищеплює громадянські уявлення про інтерес та громадянські норми поведінки, тобто ті, в яких враховується існування суспільства в цілому та в яких визнається демократичний процес; забезпечує такі канали самовираження та ідентифікації, які найбільш близькі людям і які, в даному зв'язку, найлегше використовувати при висуненні вимог, особливо вимог, адресованих чиновникам центральних державних інституцій; регулює поведінку членів різноманітних соціальних та професійних груп стосовно сфери колективних зобов'язань, полегшуючи тим самим тягар управління як для влади, так і для приватних виробників; є важливим, хоча і не єдиним, джерелом потенційного опору тиранії правителів – будь-то незаконні узурпатори або фанатична більшість.

Відтак, узгодження протиріч та зменшення рівня конфліктності в суспільстві цивілізованим, безконфліктним шляхом сприяє зняттю соціальної напруженості, досягненню соціального миру і злагоди у суспільстві, забезпеченню високої якості життя та гідної праці. Публічний діалог здатний

¹⁸ Радченко О. В. Публічний діалог як системотворчий феномен новітньої державної політики в Україні / О. В. Радченко, О. М. Крутій, І. О. Парубчак // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 4. - С. 158-165. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_26.

виступати досить досконалим інструментом впровадження соціальної політики держави, є цінним демократичним механізмом вирішення соціальних проблем, формування консенсусу, а також сучасним і динамічним процесом, що має унікальний потенціал та широкі можливості в сприянні прогресу у контексті глобалізації, регіональної інтеграції і перехідного періоду. Завдяки публічному діалогу можна знайти нові способи вирішення питань. Без діалогу сторона залишається наодинці, вона обмежена в можливостях пошуку рішень. А публічний діалог допомагає розширити базу варіантів рішень, тим самим вибрати найкраще рішення. Отже, публічний діалог є ефективним засобом узгодження інтересів його учасників.

Публічний діалог не закінчується сам по собі, це засіб вирішення різних економічних і соціальних проблем. Публічний діалог недостатньо визнати частиною успішного управління, його слід оцінювати на основі ефективного внеску в зайнятість, соціальний захист. Надання можливостей великим групам суспільства брати участь у процесі формулювання та прийняття рішень стосовно соціально-економічної політики може посилити та консолідувати традиційні політичні чинники. Публічний діалог гнучкий: партнери можуть зустрічатися в разі необхідності, він також може бути стратегічним, тобто спрямовуватися на досягнення довготривалих, а не короткочасних результатів. Однак, публічний діалог повністю ефективний лише в умовах демократії, у суспільстві, яке не лише декларує, а й дотримується основних прав і свобод. Він сприяє запобіганню або розв'язанню соціально-політичних конфліктів, досягаючи консенсусу в суспільстві, прийняттого компромісу між економічними та соціальними імперативами і призводить до узгодження соціально-економічних інтересів держави і суспільства.

Для ефективного застосування публічного діалогу як технології, крім використання методології та процедури її проведення, існує психологічна технологія проведення полеміки, яка має назву “метод виваженого діалогу”.

Метод виваженого діалогу – це інтерактивний метод проведення дискусії, метою якого є співробітництво та загальне розуміння проблеми. Дана технологія є основою для ефективною суспільної дискусії, якщо при її проведенні зберігаються основні правила методу “виваженого діалогу”, які суттєво відрізняються від дебатів.

Таким чином, трансформаційні виклики сучасної України передбачають вдосконалення системи публічного управління шляхом застосування інноваційних технологій, зокрема соціальних технологій.

Порівняльна характеристика виваженого діалогу та дебатів

<i>Виважений діалог</i>	<i>Дебати</i>
Учасники шукають сильні сторони протилежної сторони	Учасники шукають слабкі сторони протилежної сторони
Учасники слухають, щоб зрозуміти і знайти основу для згоди	Учасники слухають, щоб знайти протилежні позиції і рахують аргументи
Учасники відкриті до сприйняття ідей інших людей	Учасники враховують опозицію, незважаючи на плюси іншої сторони
Учасники включають у свою опозицію переживання або переконання інших людей	Учасники шукають, у чому полягає різниця між протилежною позицією та своєю
Мета врівноваженого діалогу – прийти до співробітництва і до спільного розуміння проблеми	Мета дебатів – опозиційна за своєю природою, один учасник повинен довести, що інший не правий
Учасники пропонують переоцінити пропозиції	Учасники видають безапеляційні пропозиції
Виважений діалог відкриває можливість для кращих рішень	Учасники захищають особисті оригінальні ідеї
Мета врівноваженого діалогу – знайти спільний основу для дій	Мета дебатів – перемогти, хоча б на короткий проміжок часу
Учасники представляють свої кращі ідеї, щоб їх покращити	Учасники представляють свої кращі ідеї, щоб довести їх правоту

Питання для самоконтролю

1. Які існують форми безпосереднього діалогу влади та громадськості?
2. Види соціально-психологічних технологій діалогу органів публічної влади та громадськості?
3. Особливості проведення масових акцій як технології соціального діалогу?
4. В чому полягають особливості виваженого діалогу як методу дискусії влади і громадськості?
5. Відмінності дебатів і виваженого діалогу як соціальних технологій?
6. Значення соціально-психологічних технологій для влади і для суспільства.

Тематика реферативних повідомлень

1. Місцеві ініціативи як форма безпосереднього діалогу влади та громадськості.
2. Мистецтво виваженого діалогу як технологія спілкування влади і громадськості.

Тема 12

НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

12.1 Аут-технології у публічному управлінні: особливості застосування

12.2 Крауд-технології публічного управління: сутність та перспективи розвитку

12.3 Бенчмаркінгові технології публічного управління

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

12.1 Аут-технології у публічному управлінні: особливості застосування

Впровадження в Україні європейських стандартів життя та її вихід на провідні позиції у світі значною мірою залежить від застосуванням новітніх технологій, які відіграють важливу роль у реформуванні публічного управління.

Адаптація методів аут-технологій до використання у сфері публічного управління передбачає встановлення сутності та змісту цих технологій. У перекладі з англійської мови “out” – “назовні”, “ззовні”, “із”, тобто аут-технології є тим інструментом ефективного менеджменту, наявними засобами яких ми можемо оптимізувати виробничі процеси всередині організації шляхом винесення чи виведення “за межі” певних функцій чи ресурсів, в тому числі і людських.

Дослідження основних підходів до визначення терміну “аутсорсинг” виявило, що зміст аутсорсингу зводиться до наступного – це інтегрована діяльність, що охоплює: використання зовнішніх ресурсів для виконання діяльності, що традиційно ведеться силами наявного персоналу та з використанням власних ресурсів; делегування деяких бізнес-функцій зовнішнім виконавцям; стратегія управління компанією, спрямована на передачу ведення функціонально необхідних, але не основних напрямів у діяльності організації компаніям, що спеціалізуються в цьому конкретному виді діяльності; передача окремих видів діяльності, які не є основними для компанії, субпідряднику; вид функціональних комп’ютерних послуг, що надаються спеціалізованою компанією своїм клієнтам (банкам, страховим компаніям, біржам та ін.); передача сторонній організації певних завдань, бізнес-функцій або бізнес-процесів, що, звичайно, не є частиною основної діяльності компанії, проте необхідних для повноцінного функціонування бізнесу. Це можуть бути функції розробки, виробництва, технічної підтримки, обслуговування, адміністрування.

Американські дослідники аут-технологій Д.Браун і С.Вілсон розглядають аутсорсинг як інструмент по управлінню змінами, викликами та можливостями шляхом отримання певної послуги від джерела ззовні. Вчені поділяють

аутсорсинг на три види¹⁹:

1) тактичний аутсорсинг використовують при необхідності швидкого досягнення поставленої цілі (наприклад, прибирання приміщень компанії);

2) стратегічний аутсорсинг використовують при довгостроковій перспективі вирішення певних питань компанії (наприклад, звільнення високкваліфікованих фахівців від рутинних завдань для вивільнення тим самим часу на креативні ідеї та рішення поставлених проблем);

3) трансформаційний аутсорсинг потребує суттєвих інновацій в організації роботи компанії, що в майбутньому гарантує збільшення прибутку (найбільш складний вид аутсорсингу, застосовують переважно при повному перезавантаженні процесів управління компанії).

Найбільш поширеними видами аут-технологій є:

- аутсорсинг;
- аутстафінг;
- ауттаскінг;
- аутплейсменг;
- інсорсинг.

Найпоширенішим видом аут-технологій є *аутсорсинг* (англ. "outside resource using" – "використання зовнішніх джерел для отримання ресурсів, яких не вистачає") – це передача певних завдань зовнішнім виконавцям. Засоби аутсорсингу є своєрідними комунікаціями між замовником і виконавцем певного зобов'язання відповідно до умов договору.

Так, І.Котляров вважає, що більш доречно розглядати аутсорсинг як використання зовнішніх ресурсів для виконання власних завдань, а не як передачу процесів стороннім виконавцям і класифікує його за економічним критерієм (як тип ресурсів, необхідних для виконання певних функцій) на такі види: аутсорсинг капіталу (замовлення на виконання певної продукції компанія-замовник розміщує під своєю торговельною маркою); аутсорсинг праці (залучення персоналу); аутсорсинг інформації (збір та аналіз певної інформації); аутсорсинг підприємницьких здібностей (замовник користується зовнішнім інтелектуальним ресурсом для забезпечення власної підприємницької діяльності – франчайзинг і ліцензування); змішаний аутсорсинг (з метою виконання певного замовлення аутсорсер користується кількома видами ресурсів).

У процесі діяльності великі холдингові компанії використовують такий вид аутсорсингу, як *інсорсинг*. Сутність його полягає в тому, що виконавцем є дочірня чи афілійована компанія – одна з двох компаній, яка є дочірнім підприємством третьої та володіє пакетом акцій, меншим від контрольного. Відповідно, ресурси для виконання завдання знаходяться всередині компанії.

¹⁹ Ганущин С.Н. Теоретико-методологічні аспекти застосування аут-технологій у державному управлінні / С.Н.Ганущин // Актуальні проблеми державного управління: 2015. - №2. – с.44 – 51. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_8

Наступний різновид аутсорсингу – *ауттаскінг* (англ. “out” – “зовнішній”, “task” – “задача”, “завдання”) передбачає часткову передачу окремих завдань за межі компанії. Відмінність від аутсорсингу полягає у менших масштабах, розподілом доручень між невеликими фірмами. Замовник делегує виконавцю частину певного проекту і визначає терміни виконання. Перевага ауттаскінгу полягає у відносній дешевизні послуги, короткому терміні виконання і простоті контролю за процесом виконання.

Особливим видом взаємовідносин між організацією і працівником є *аутстафінг* (англ. “out” – “вивід”, “staffing” – “штат”), тобто виведення за штат. Шляхом переведення працівника із штату компанії-замовника в штат компанії-провайдера регулюється кількість працюючих в даній компанії, офіційно не зменшуючи загальну чисельність штату. Такі працівники залишаються працювати на своєму робочому місці та виконувати ті ж самі функціональні обов’язки, що і раніше. Відмінність полягає в тому, що всю юридичну відповідальність за них бере на себе компанія-провайдер. Крім того, компанія-провайдер забезпечує ведення кадрового діловодства та бухгалтерського обліку, що передбачає прийом і звільнення з роботи, виплату заробітної плати, планові відрахування у соціальні фонди, надання відпустки, відряджень, листів тимчасової непрацездатності, вирішення трудових спорів, забезпечення соціальним та медичним страхуванням за домовленістю. Вперше процедура аутстафінгу була застосована в кінці 1960-х років у Сполучених Штатах Америки, коли набула поширення практика позики працівників. Відтоді, кількість надавачів послуг аутстафінгу щорічно зростає, що свідчить про ефективність такої аут-технології, адже за її допомогою компанія отримує змогу зосереджуватись на стратегічних питаннях розвитку та ведення бізнесу без розпорошення власного ресурсу на вирішення супутніх проблем. На сьогодні в США механізми реалізації надання послуг аутстафінгу, на відміну від України, є законодавчо врегульованими.

Ще однією поширеною аут-технологією в частині кадрової політики є *аутплейсмент* (англ. “out” – “за”, “place” – “місце”), яка застосовується у розвинутих країнах з метою підтримки працівників, яких планують звільнити в зв’язку зі скороченням чисельності або штату працівників. Метою діяльності спеціалістів із аутплейсменту є зменшення стресового навантаження працівника з причин настання процесу його звільнення чи переведення. За власний рахунок компанія надає підтримку таким особам шляхом психологічного супроводу впродовж визначеного періоду, сприяння у пошуку нового місця роботи через професійні агентства з працевлаштування, проведення тренінгів із розвитку навичок ефективної комунікації, підвищення кваліфікації, складання резюме.

Так, компанія “Toyota”, наприклад, здійснює лише проектування, складання та реалізацію продукції, в той час як багато комплектуючих деталей виробляють інші фірми. Це зумовлено тим, що компанія передала на аутсорсинг значну кількість виробничих процесів, а в окремих випадках і весь виробничий цикл. Прикладами успішного застосування аут-технологій в

Україні є такі компанії: Cisco Україна – використовує фахівців по договору аутстафінгу з ІТ, маркетологів, аудиторів, бухгалтерів, продавців тощо; Samsung Україна – працюють спеціалісти по договору аутстафінгу з просування товарів, дилерів, бухгалтерів, продавців тощо; Київстар – наймає працівників в Call-центри та менеджерів нижчого рівня управління.

Стосовно трактування поняття аутсорсингу в органах державної влади, то, визнає К.Леміш, з одного боку, аутсорсингом можуть вважатися відносини, пов'язані з будь-яким скороченням обсягів роботи державних органів за рахунок залучення зовнішніх ресурсів на основі укладення контрактів з недержавними компаніями, з іншого боку, як передачу виконання окремого процесу або виду робіт зовнішній організації при збереженні загальної відповідальності державної організації шляхом укладання договору.

Основними причинами розвитку аутсорсингу в органах державної влади виступають необхідність в інноваційному розвитку для задоволення зростаючих суспільних потреб, прагнення одержати доступ до нових технологій і знань, поліпшення якості послуг, необхідність контролю над витратами.

Згідно з результатами дослідження у державному секторі найбільш розвинені такі види аутсорсингу: інформаційні технології; підтримка інфраструктури; підвищення кваліфікації й навчання персоналу; надання окремих послуг населенню й управління взаєминами із клієнтами (Client Relationship Management)²⁰.

Гострота проблеми реформування публічного управління є особливо характерною для сьогодення. В контексті даного питання доцільно застосовувати аут-технології, які сприятимуть системним змінам у сфері публічного управління. Історія виникнення і розвитку аут-технологій підтверджує ефективність їх використання саме у період реформ з метою мінімізації навантаження на органи державної влади та місцевого самоврядування. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на безпосередній зв'язок розвитку інструментів аут-технологій з реформуванням публічного управління.

12.2 Крауд-технології публічного врядування: сутність та перспективи розвитку

Процеси модернізації системи державного і муніципального управління в Україні, що особливо активізувалися останнім часом як відповідь на внутрішні і зовнішні виклики сучасності (фінансова і соціально-політична нестабільність, уповільнення реалізації реформ, зовнішні загрози незалежності країни, глобалізація), вже сьогодні потребують використання інноваційних соціальних технологій, здатних спрямувати соціальне середовище в режим соціальної

²⁰ Леміш К.М. Використання аутсорсингу в органах державного управління / К.М.Леміш // Економічний вісник. – 2011. – №1. – с.63 – 67.

взаємодії. Саме такими є крауд-технології, використання яких забезпечує ефективність реалізації різних проектів органів публічного управління.

Крауд-практики – це інноваційні інструменти комунікації, що тільки почали розвиватись та поширюватись в глобалізованому світі, тому є необхідність теоретичного осмислення можливості адаптації таких інструментів до вітчизняних умов. В Україні ці інструменти є новими та не набули широкого застосування в тих галузях, де їх використання, як свідчить зарубіжна практика, є ефективним.

Історія виникнення терміна *краудсорсинг* (crowdsourcing, crowd – “натовп” і sourcing – “використання ресурсів”) тісно пов’язана з іменем редактора американського видання “Wired” Дж.Хау, який з колегою М. Робінсон зацікавились можливістю спільно працювати на віддалі. У червні 2006 р. Дж.Хау опублікував у журналі “Wired” статтю “The Rise of Crowdsourcing”, в якій описав феномен об’єднання людей для вирішення певного завдання, яке не обумовлене або мінімально спричинене можливістю отримання винагороди. Поштовхом до його виникнення Д.Хау вважає стрімкий розвиток такого напрямку інформаційних технологій, як відкрите програмне забезпечення (таке програмне забезпечення, яке розповсюджується безкоштовно з доступними для всіх користувачів текстами програм) системи Linux, Solaris, офісні додатки Staroffice, мова програмування Java²¹.

Теорію краудсорсингу підхопили представники управлінського й економічного підходів і започаткували використання краудсорсингу як засобу вирішення комунікативних проблем, використовуючи можливості Інтернет-технологій.

Найновіше трактування краудсорсингу – це розгляд його як одного із видів сучасних маркетингових технологій. Фахівці розглядають краудсорсинг як вагомий фактор впливу на формування репутації різних соціальних суб’єктів, що сприяє формуванню нової, ефективнішої моделі взаємодії суб’єктів у громадянськомусуспільстві. Тобто гарантом успішності вирішення будь-яких складних завдань є максимально відкрите інформаційне середовище взаємодії з аудиторією.

Розгляд змістового аспекту використання краудсорсингу на регіональному і муніципальному рівні надає можливість визнати, що органи державної влади та місцевого самоврядування повинні будуть залучати доступну їм аудиторію – споживачів адміністративних послуг до розв’язання пріоритетних проблем соціально-економічного розвитку регіону. Зацікавлене співтовариство за допомогою Інтернету “отримує завдання” (наприклад обговорення проекту якої-небудь програми, законодавчого акта, будівництва соціально значимого інфраструктурного об’єкта, розв’язання екологічної проблеми, розробка туристичного маршруту, розробка бренду регіону) і витрачає на його виконання свій вільний час, працюючи безкоштовно.

²¹ Ганущин С. Теоретико-методологічні аспекти застосування краудсорсингу та краудфандингу в практиці публічного адміністрування / Ганущин С. // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 81–90.

Крім того, для ефективного використання технології краудсорсингу необхідні грамотні, компетентні керівники – уповноважені особи державного і муніципального менеджменту, наділені відповідними компетенціями, які зуміють сформулювати актуальну для місцевого (регіонального) співтовариства проблему, закликаючи його включитися в процес конструктивного обговорення з подальшими реальними результатами.

Краудсорсинг дає змогу перейти від об'єктних для суб'єкта до суб'єктних для суб'єкта стосунків між владою і громадою на конкретній території, забезпечуючи зворотний зв'язок, закладаючи якісно нові основи соціальної справедливості і політичної стабільності. Застосування такої технології трансформує суспільство в громадянську спільноту, де задовольняються інтереси держави і суспільства, з'являється реальна можливість для людини, громадськості бути почутим, відчутти свою причетність до вирішуваної проблеми, дістати можливість здійснювати зміни на краще. Варто зауважити, що ініціатором краудсорсингу можуть бути не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й споживачі державних владних послуг²².

Відтак, краудсорсинг – це технологія віртуальної (за допомогою Інтернету) соціальної взаємодії органів державного та муніципального управління і споживачів державних (муніципальних) владних послуг, орієнтована на задоволення потреб суспільства за рахунок надання йому права брати участь у процесі ухвалення державно-управлінських рішень (розробці, прийнятті, реалізації), що стосуються їх життєдіяльності. Також, у процесі участі у крауд-технологіях відбувається задоволення таких людських потреб, як соціальне визнання, самоствердження, відчуття потреби іншим або ж заради розваг. Використання такого ресурсу призводить до зменшення вартості вирішення поставлених завдань, наприклад, витрати на виробництво маскувальних сіток для потреб АТО завдяки участі небайдужих громадян стають в рази меншими від придбання цього товару на ринку.

Крауд-технології це не лише краудсорсинг, але й краудфандинг. *Краудфандинг* (від англ. “crowd” – “натовп”, “funding” – “фінансування”) – соціальна технологія колективного фінансування, заснована на добровільних пожертвуваннях, даруваннях. Краудфандинг являє собою одне з відгалужень краудсорсингу, під яким розуміється спільна добровільна участь людей у вирішенні суспільно значущих завдань. За краудфандингу така участь зводиться до перерахування грошових коштів, за рахунок яких запускається та підтримується конкретний проект.

Краудфандинг може мати в основі як безвідплатне дарування, так і дарування з подальшою винагородою. У першому випадку дарувальник не переслідує якої-небудь матеріальної/фінансової вигоди, основним мотивом фінансування проекту є зацікавленість у його успішному завершенні (наприклад, проект створення фільму або комп'ютерної гри). Дарування з

²² Кушнір С.О. Краудфандинг як одна з реальних можливостей фінансування стартапів та перспективи його розвитку в Україні / С.О. Кушнір // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – № 3. – С. 132–135.

подальшою винагородою не заперечує сформульованого вище мотиву, але доповнює його цілком конкретною вигодою, яку може переслідувати дарувальник. Так, найвідомший сервіс Kickstarter, на платформі якого ініціатор має можливість зареєструвати свій проект, визначає розмір суми, що необхідна для його реалізації, встановлює часові рамки та пропонує винагороду. Ініціатор проекту пропонує кілька видів винагород залежно від внесеної суми. Наприклад, у разі внесення 5 доларів ім'я дарувальника буде вказано в титрах фільму, 10 доларів – ім'я дарувальника буде вказано в титрах і він отримає ліцензійну копію фільму і так далі. Таким чином, винагорода виступає додатковою стимул-реакцією.

Для успішного розвитку і поширення крауд-технологій необхідно максимально покращити комунікацію між ініціатором та суспільством. Такими медіаторами є крауд-агентства та крауд-платформи, що є інформаційною технологією, яка одночасно поєднує функції соціальних мереж, інформаційного веб-сайту та фінансового посередника. Найвідомішими є такі крауд-платформи: AmazonMechanical Turk (MTurk), InnoCentive, Microworkers.

У контексті інформаційної війни, в якій перебуває Україна, цікавою є історія створення платформи “Ушахіді”. Після серії зіткнень між прихильниками і опонентами Кібакі – президента республіки Кенія, провладні сили зуміли втримати контроль над ЗМІ. На протигагу радіо та телебаченню, Інтернет-спільноти взяли на себе роль альтернативного до провладних джерела подачі інформації. Тоді було створено платформу “Ушахіді”, що в перекладі з суахілі означає “свідчення”. Завдяки створенню такої платформи стала якіснішою робота щодо аналізу контенту із різних джерел, порівняння отриманої інформації з метою нівелювання пропаганди, отримана можливість демонструвати дані (інформацію) на карті, візуально пов'язуючи подію із певною географічною точкою. Соціальне значення краудсорсингу полягає у тому, що інформацію про подію поширювали з самого початку її виникнення. Традиційні ЗМІ повідомляли про новину, коли було досягнуто певного рівня ескалації (наприклад, руйнування об'єктів нерухомості, людські жертви). Тим самим, завдяки роботі крауд-платформи “Ушахіді” стало можливим завчасне прийняття відповідних рішень, направлених на попередження кровопролиття.

В Україні, попри новизну краудсорсингу, реалізуються цікаві проекти силами спільноти. Найпопулярнішою краудфандинг-платформою є “Велика ідея”, завдяки якій десятки проектів знайшли стартовий капітал для соціального бізнесу, гроші на розробку винаходу, зйомку фільму, організацію фестивалів, перформансів та ін. Характерно, що редизайн сайту “Велика ідея”, внаслідок якого запрацював інструмент краудфандингу, сам був профінансований шляхом краудфандингу.

Першими крауд-технології активно почали використовувати програмісти, організатори благодійних акцій, зокрема щодо прибирання довкілля. Один із таких проектів “Зробимо Україну чистою” – це громадська акція з прибирання своїх міст, яка відбувається кожного року навесні. Для користувачів iPhone і iPad було створено Карту некурящих ресторанів м.Києва. Бібліотеки активно

починають застосовувати краудсорсинг для перекладу, оцифрування фондів та краудфандінг – для їх поповнення. У м. Львів за допомогою краудсорсингу діє ініціатива громадських активістів “Дайте пройти!”, об’єктом якої є водії транспортних засобів, що припарковують транспортні засоби в заборонених місцях.

Серед інноваційних соціальних технологій слід звернути увагу на *форсайт-технології*. Форсайт – це сукупність методів, засобів і прийомів прогнозування соціально-економічного й інноваційного розвитку господарсько-економічних суб’єктів (держави, галузі, регіону, підприємства, домогосподарства), направлених на формування стратегічного бачення майбутнього і дії на нього шляхом виявлення подій і участі в процесах, здатних мати культурний, політичний, економічний і соціальний вплив на економіку та суспільство в довгостроковій перспективі.

Форсайт є принципово новим підходом до визначення сценаріїв майбутнього. Його основний сенс – мобілізація людей із різних верств суспільства – від рядових споживачів і підприємців до глав дослідницьких центрів, державних і політичних діячів, на досягнення поставлених на десятиліття вперед завдань. Характерна роль форсайту полягає саме у формуванні майбутнього, оскільки методи, що використовуються під час прогнозування, направлені на створення образу майбутнього, до якого прагнуть учасники цього процесу.

Отже, сучасні крауд-технології врядування відкривають нові можливості комунікації влади з громадою, її участю у розробці управлінських рішень, підвищення якості державних послуг населенню. Потенціал соціальної активності “колективного розуму” в інформаційній сфері сприяє консолідації й активізації користувачів мережевого сегмента соціально-комунікаційних структур для вирішення чіткого завдання та знаходить нові можливості для встановлення багатовимірних комунікаційних зв’язків із суспільством.

12.3 Бенчмаркінгові технології публічного управління

Вибір Європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі, що забезпечує прогрес у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави. Такий вибір зумовлено пошуками місця України у Світовому співтоваристві, необхідністю радикального підвищення конкурентоспроможності країни.

В сучасному управлінні, коли передовий світ переходить до економіки знань, має бути місце для інновацій. Саме прикладна наука публічного управління повинна імплементувати суспільні цінності в конкретні цілі стратегій, політик, програм і проектів. До конкретно-інструментальних засобів, яким переважно притаманні визнані технології, віднесені і бенчмаркінгові технології.

Бенчмаркінг — це дослідницько-аналітичний вид діяльності. Сам термін бенчмаркінг, який характеризує самостійний вид діяльності, з’явився в

Інституті стратегічного планування Кембриджу (1972 р.) в процесі проведення дослідницької діяльності консалтинговою групою PIMS. Тоді ж й був сформульований основний принцип бенчмаркінгу: “для того, щоб знайти ефективне рішення у сфері конкуренції, необхідно знати кращий досвід інших підприємств, які досягли найбільшого успіху у подібних умовах”. Хоча варто визнати, що і раніше успішно діючі організації активно вивчали і брали на озброєння передовий досвід підприємств партнерів і конкурентів. Бенчмаркінг допомагає відносно швидко і з найменшими витратами удосконалити бізнес-процеси, а у більш широкому сенсі, просто удосконалити власну діяльність.

Так на Заході, на початку XXI ст., бенчмаркінг набуває статусу глобального і розглядається як інструмент міжнародного обміну бізнес-інформацією. Багато в чому це пов'язано тим, що з'являються організації, що спеціалізуються на пошуку партнерів для еталонного зіставлення. На європейському рівні в 1997 р. було сформовано робочу групу експертів – Європейський форум із бенчмаркінгу (EBF), в якій зібрано представників промисловості, урядових органів, навчальних закладів і консалтингових фірм. Цією групою вивчено глибинні причини проблем, що перешкоджають широкому застосуванню бенчмаркінгу в масштабах Європи. У 1997 р. в Дубліні було проведено нараду, в якій брало участь 96 делегатів, що представляли престижні галузі промисловості, уряд, навчальні заклади і консалтингові фірми 12 країн – членів ЄС. Саме на цьому засіданні був схвалений “Європейський кодекс правил проведення бенчмаркінгу”.

Відповідно до класичного визначення *бенчмаркінг* (benchmarking) — це спосіб оцінки стратегій і цілей роботи організації в порівнянні з першокласними підприємницькими організаціями для визначення свого місця на конкретному ринку. Бенчмаркінг представляється як використання методів управління, які успішно використовуються підприємницькими організаціями після того, як у результаті порівняння з іншими сферами підприємницької або діяльності конкурента були виявлені слабкі сторони своєї організації.

Бенчмаркінг використовується для аналізу неочевидних, тобто прихованих від очей спостерігача, ринкових процесів і явищ. Його особливість полягає в зборі якомога повної, у тому числі конфіденційної інформації, про діяльність різних суб'єктів ринкового середовища. Зібрана інформація дозволяє одержати більш широке уявлення про характер підприємницької діяльності лідерів конкурентного середовища і причинах та чинниках їхнього успіху, які мають бути узагальнені та використані в процесі побудови моделі ефективного підприємництва. У згаданому аспекті бенчмаркінг — це збір і аналіз інформації про діяльність найкращих підприємств партнерів і конкурентів, а також про методи управління, що ними використовуються.

Мета бенчмаркінгу — підвищення ефективності власної діяльності та завоювання переваг у конкурентній боротьбі. *Предметом* бенчмаркінгу є технологія, виробничі процеси, методи організації виробництва та збуту продукції, а також забезпечення безпеки. Результати бенчмаркінга поряд з результатами маркетингових досліджень використовуються при виробленні

цілей і стратегій діяльності організацій.

У науковій літературі розрізняють декілька поколінь еволюції бенчмаркінгу²³. Відтак, еволюція бенчмаркінгу є неминучою, з огляду, на розвиток новітніх технологій у різних сферах життєдіяльності, формування інформаційної цивілізації та процесами глобалізації.

Серед *основних видів бенчмаркінгу* можна виділити²⁴:

— внутрішній бенчмаркінг, що являє собою бенчмаркінг процесу, здійснюваний у корпорації і полягає у зіставленні характеристик підприємств;

— конкурентний бенчмаркінг припускає дослідження специфічних продуктів, можливостей процесу або адміністративних методів підприємств-конкурентів;

— функціональний бенчмаркінг — порівняння визначеної функції двох чи більше організацій у тому ж секторі;

— бенчмаркінг процесу, спрямований на зміну визначених показників і функціональності для їхнього зіставлення з іншими підприємствами в аналогічних процесах;

— загальний бенчмаркінг — бенчмаркінг процесу, що порівнює визначену функцію двох або більше організацій незалежно від виду діяльності;

— асоціативний бенчмаркінг проводиться організаціями, які перебувають у вузькому бенчмаркінговому альянсі, протокол якого міститься в Кодексі поведінки правил проведення бенчмаркінгу;

— глобальний бенчмаркінг — розширення стратегічного бенчмаркінгу, що включає також асоціативний бенчмаркінг.

На сьогодні філософія бенчмаркінгу використовується у багатьох фірмах – ZM, HP, Dupont, Motorola, IBM, Ford Motor, General Electric, Shell. В Україні бенчмаркінг ще не настільки розвинений, проте його вже вдало використовують такі українські підприємства, як ПрАТ “Оболонь”, компанія “Сандора” та ін. Також технологія бенчмаркінгу активно використовується в Інтернеті для досягнення конкурентної переваги перед сайтами-лідерами. На сьогодні бенчмаркінг вважають найефективнішим напрямом консалтингу.

Отже, економічна й управлінська наука запропонувала чимало ефективних методів досліджень економіки й управління в ринковому господарюванні, у т.ч. SWOT-аналіз, компаративний аналіз, кластерний аналіз, бенчмаркінг, програмні й програмно-цільові методи та ін. Але їх практичне застосування залишається ще й досі недостатнім. На думку О.Бобровської, освоєння й широке використання сучасних методів досліджень практичного стану й рівня розвитку господарюючих суб’єктів гальмується відсутністю чітко сформованих технологій застосування системних методів та їх методологічного

²³ Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. – К. : Кондор, 2008. – 552 с.

²⁴ Палеха Ю.І., Горбань Ю.І. Інформаційний бізнес: підручник — К.: Вид-во Ліра-К. 2015.-492 с.

забезпечення, що дозволило б не тільки отримати уявлення про ефективність методів, а й здобути вміння і навички їх практичного застосування²⁵.

Технологія бенчмаркінгу в публічному врядуванні визначається послідовністю способів перетворення задуму у ціль. Якість процесу бенчмаркінгу забезпечується дотриманням загальних принципів управління, до яких належать: системність, об'єктивність, колегіальність, збалансованість, обґрунтованість, результативність, оптимальність нових організаційних можливостей, встановлення технологічних орієнтирів тощо. Принципи діють разом, а їх дотримання здатне забезпечити якість бенчмаркінгу шляхом повного використання управлінського потенціалу.

Для виконання своїх функцій бенчмаркінг необхідно забезпечити відповідними ресурсами: кадровими, інформаційними, матеріально-технічними засобами, моделями, технологіями потоків інформації, їх систематизації і обробки. Особлива роль при цьому повинна бути надана функції адміністрування процесу, яка формує склад і види спеціалізованої інформації, розподіляє її для вирішення поточних завдань, забезпечує засобами для здійснення робіт, регулює взаємовідносини між їх виконавцями. Виконання функції адміністрування дозволяє зберегти стійкість процесу або виконати необхідну й своєчасну дію, спрямовану на його адаптацію, підтримувати складові процесу в стані упорядкованості зв'язків між його складовими, забезпечувати реакцію на виклики.

Дія функції адміністрування є проявом влади особи, яка наділена повноваженнями й відповідальністю за формування, перебіг і результати діяльності. Це наділяє керівника процесу можливостями впливати на фахівців, задіяних у ньому, та вимагає від них високої фаховості в питаннях виконання функцій і завдань процесу, необхідних професійних компетенцій.

Питання для самоконтролю

1. Причини виникнення уат-технологій?
2. Види уат-технологій?
3. Сфера застосування крауд-технологій?
4. Сутність бенчмаркінгових технологій у сфері публічного управління?

Тематика реферативних повідомлень

1. Значення застосування уат-технологій у публічному управлінні.
2. Особливості впровадження крауд-технологій у сфері публічного управління.

²⁵ Бобровська О.Ю. Методологічні засади використання технології бенчмаркінгу в стратегічному аналізі й прогнозуванні розвитку регіонів / О.Ю. Бобровська // Проблеми економіки транспорту: Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. – 2013. – вип. 5. – с.7 – 14.

Модуль 5
Інформаційно-комунікаційні технології публічного управління

Тема 13
**РОЗВИТОК СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ
ТЕХНОЛОГІЙ В УКРАЇНІ**

- 13.1 Електронна участь: поняття, зміст
- 13.2 Е-звернення громадян як прояв демократії
- 13.3 Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Україні
- 13.4 Розвиток системи електронних послуг в Україні

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

13.1 Електронна участь: поняття, зміст

У рамках ООН *електронну участь* визначають як процес залучення громадян до участі у формуванні державної політики і прийнятті рішень та до процесу розробки і надання публічних послуг з метою активізації громадської участі в публічному управлінні, а також для того, щоб цей процес був партиципаторним (активна участь), інклюзивним (широка доступність) та деліберативним (діалог).

В розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації” від 8 листопада 2017 р. № 797-р визначено, що *електронна участь* – це забезпечення права участі громадян і представників громадянського суспільства за їх власною ініціативою у розвитку самоврядування, формуванні та реалізації державної політики, її моніторингу та оцінці, у процесах прийняття рішень, що передбачає двосторонню електронну взаємодію суб’єктів владних повноважень і громадянського суспільства із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій та кібернетичного простору за прозорими процедурами.

Як зазначено в аналітичних матеріалах Національного інституту стратегічних досліджень, за своєю суттю традиційні та он-лайн форми громадської участі подібні, проте інформаційно-комунікаційні технології надають нові можливості для розширення участі громадськості у політичному процесі, створення нових способів участі громадян в управлінні державними справами. Електронна участь сприяє розвитку діалогу та формуванню консенсусу з питань державної політики між суспільством і владою, надає можливість органам влади краще зрозуміти і врахувати інтереси та потреби громадськості у процесі вироблення державної політики, а отже дозволяє підвищити легітимність і якість державних рішень (www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektr_uchast-ea01e).

Більшість концептуальних моделей електронної участі базується на підході, запропонованому Організацією економічного співробітництва та

розвитку (ОЕСР). Згідно цього підходу електронна участь включає три основні *етапи*:

- е-інформування – надання інформації про діяльність органів влади он-лайн;
- е-консультації – організація консультацій з громадськістю он-лайн;
- е-рішення – безпосереднє залучення громадян до процесу прийняття рішень за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Така трирівнева модель електронної участі використовується в рамках ООН для порівняльного аналізу та оцінки прогресу в розвитку електронної участі в країнах світу, що відображається за допомогою індексу ЕРІ (E-Participation Index). У процесі дослідження оцінюється наявність на урядових веб-сайтах інструментів і характеристик, які необхідні для реалізації кожної складової електронної участі.

Так, на першому рівні електронної участі – *е-інформування* – оцінюється наявність на веб-сайтах установ архівованої інформації щодо напрямів політики уряду, поточної діяльності органів державної влади, бюджету, законодавчої бази або наявність посилань на джерела такої інформації; наявність інформації щодо прав громадян на доступ до публічної інформації, наборів відкритих даних та інструкції щодо їх використання тощо.

На другому рівні – *е-консультації* – наявність на веб-сайтах он-лайн інструментів, які використовуються для проведення електронних консультацій з громадськістю, зокрема, посилань на соціальні мережі, он-лайн форуми, інші спеціально створені для он-лайн обговорення інструменти; он-лайн голосування, електронні петиції.

Для реалізації третього рівня електронної участі – *е-рішення* – на веб-сайтах мають бути опубліковані календарі подій, які пов'язані з електронною участю; правила електронної участі, оголошення про державні закупівлі та про їх результати, інформація про результати проведених електронних консультацій із громадськістю, зокрема, щодо внеску громадськості у прийняття рішень. Електронна участь на цьому рівні також передбачає можливість проведення електронного голосування, що здійснюється через захищені системи.

На практиці усі три рівні електронної участі є взаємозалежними, ступінь розвитку кожного наступного рівня залежить від прогресу країни на попередньому. Для того, щоб підвищити рівень е-консультацій необхідно домогтися прогресу в е-інформуванні. Прогрес у використанні е-консультацій при прийнятті рішень впливає на зростання рівня е-рішення.

Дослідження ООН за 2016 р. показало, що у більшості країн світу найкраще впроваджено першу складову електронної участі - е-інформування. Протягом 2014-2016 рр. відбувся суттєвий прогрес у реалізації другого рівня електронної участі: кількість урядів, які проводять електронні консультації з громадськістю зросла майже вдвічі. Утім, потенціал залучення громадян до вироблення державної політики та прийняття рішень на рівні е-консультацій не

використовується повною мірою. У багатьох країнах органи влади проводять електронні консультації нерегулярно, без чітко визначеної мети; результати он-лайн обговорень часто не оприлюднюються на офіційних веб-сайтах органів влади.

Протягом 2014-2016 рр. Україна піднялась у рейтингу електронної участі ООН з 77 на 32 місце. При цьому за цей період в країні відбувся суттєвий прогрес у розвитку таких складових електронної участі, як е-консультації та е-рішення.

Серед ініціатив, спрямованих на розвиток електронної участі на рівні е-інформування, варто відзначити: створення он-лайн платформи публічних закупівель “Prozorro”, прийняття законодавства у сфері відкритих даних, створення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, Порталу відкритих даних Верховної Ради України, Офіційного порталу публічних фінансів України E-Data, запровадження електронного декларування доходів і майна державних посадових осіб.

Використання громадянами інструментарію електронної участі поки що залишається на низькому рівні в Україні. Соціологічне опитування, проведене у 2015 р. Київським міжнародним інститутом соціології показало, що он-лайн взаємодія громадян із органами влади переважно має односторонній характер: більшість громадян використовують веб-сайти органів влади для пошуку інформації, а не з метою громадської участі. Менше 10% громадян користувалися наявними на веб-сайтах органів влади інструментами електронної участі (9% респондентів брали участь в опитування громадської думки, 4% - подавали скарги).

Суттєвою перешкодою для використання громадянами наявного інструментарію електронної участі є низький рівень поінформованості населення щодо можливостей та переваг електронної участі. Згідно результатів соціологічного дослідження КМІС, 79% опитаних ніколи не чули терміну “електронна демократія”, 41% - частково розуміють його значення. Громадські експерти констатують брак інформації та низький рівень висвітлення теми електронної участі у ЗМІ.

Розвиток електронної участі в Україні також ускладнюють деякі політико-культурні особливості українського суспільства:

- патерналістське ставлення населення до держави;
- невисока значимість таких цінностей, як участь у політичному житті, демократичний контроль рішень влади;
- нерозвиненість культури відкритого врядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- внутрішня цифрова нерівність (нерівний доступ громадян з різних верств до можливостей використання новітніх ІТ);
- відсутність узгодженого системного підходу до розвитку електронної участі;
- відсутність концептуального документу, який би визначав основні

пріоритети та напрями реалізації політики із розвитку електронної участі в Україні.

Отже, у разі налагодження в Україні ефективного використання інструментів електронної участі органи державної влади розширяють свої можливості для формування середовища довіри та справжнього залучення громадян до процесу вироблення державної політики.

Окрім впровадження інструментарію електронної участі на веб-сайтах органів влади та своєчасного реагування органів влади на пропозиції громадськості, втілення практик електронної участі потребує створення нормативно-правової та інституційної бази, яка б забезпечувала сприятливі умови для розвитку електронної участі. Це, зокрема, передбачає гарантування права на свободу інформації, участь громадян в управлінні державними справами, захист недоторканості приватного життя та персональних даних, забезпечення ефективної координації процесу залучення громадян до формування державної політики всередині уряду.

Важливими чинниками розвитку електронної участі в Україні також є наявність політичної волі та чіткої стратегії розвитку електронної участі, яка б збалансувала усі її три рівні; впровадження сервісно-орієнтованих підходів у державному управлінні; розширення доступу населення до інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня його комп'ютерної грамотності.

Імплементація ініціатив із розвитку електронної участі вимагає виділення органами влади достатньої кількості технічних, фінансових, людських ресурсів та часу для реалізації кожного етапу електронної участі, а також розробки та запровадження механізмів оцінювання ефективності власної роботи на кожному етапі залучення громадян до формування державної політики та прийняття рішень.

13.2 Е-звернення громадян як прояв демократії

Перехідний характер соціально-правової реальності українського суспільства формує основи якісних перетворень цивілізаційного рівня для становлення України як демократичної, соціальної і правової держави та формування громадянського суспільства.

Правовою основою розвитку демократії в країні є положення ст. 5 Конституції України про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Однією із гарантій реалізації зазначеного є право направляти індивідуальні чи колективні письмові або особисті звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом час (ст. 40 Конституції України).

Особливою формою колективного звернення громадян до президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу

місцевого самоврядування відповідно до ч.3 ст. 5 Закону України “Про звернення громадян” від 01.10.1996 р. є електронна петиція.

Петиція (лат. *petitio*) перекладається як пошук, прохання. Юридична енциклопедія визначає петицію як колективне письмове звернення громадян з того або іншого питання, яке подається здебільшого главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування.

Формування громадянського суспільства сприяє актуалізації петицій як форми взаємодії з владою. За таких умов петиції перетворюються з інструменту індивідуального звернення до державних інституцій окремих громадян на засіб колективної ініціативи.

Новела українського законодавства щодо електронних петицій базується на зарубіжному досвіді використання електронних звернень. Вперше електронні петиції як спосіб донесення думки громадян до влади було використано в Шотландії в 1999 р., коли на сайті парламенту з’явилися електронні звернення. В подальшому більшість європейських країн скористалися таким видом суспільного діалогу з органами публічної влади. Інституції Європейського Союзу також почали використовувати електронні звернення, так з кінця 2014 р. на сайті Європарламенту з’явилися електронні петиції.

Відповідно до ст.23¹ Закону України “Про звернення громадян” від 01 жовтня 1996 р. 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. Існують певні заборони стосовно змісту звернення, так 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. У разі невідповідності петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Після оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідного органу влади, місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об’єднання розпочинається збір підписів на її підтримку.

Відповідні органи публічної влади та громадські об’єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов’язані забезпечити: безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною

системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів; електронну реєстрацію громадян для підписання петиції; недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Чинне законодавство визначає, що електронна петиція, адресована відповідно президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

З метою забезпечення реалізації права громадян на звернення до президента України з електронними петиціями Указом Президента України від 28 серпня 2015 року № 523/2015 було затверджено Порядок розгляду електронної петиції, адресованої президентові України. Всього за два місяці від 28 серпня 2015 р., як на сайті президента України почав працювати новий механізм електронної демократії в підтримку тих чи інших ініціатив, було зареєстровано понад 16500 петицій і майже 30 з них змогли зібрати 25000 голосів. Через два місяці 28 жовтня 2015 р. на офіційному сайті Верховної Ради України в тестовому режимі також почав працювати сервіс електронних петицій на виконання проекту “Електронний парламент”.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається у порядку, встановленому п.2 прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” від 02.07.2015 р.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Позитивним положенням Закону України є норма, яка передбачає розгляд як звернення громадян електронної петиції, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку.

Запровадження електронних петицій вказало на питання, вирішення яких вдосконалить вказану форму звернень громадян, а саме: каталогізація звернень; процедура реєстрації петиції; зміст петиції щодо розмежування суспільних і комерційних інтересів.

Відтак, запровадження нового механізму взаємовідносин між суспільством і органами публічної влади в Україні шляхом використання електронних петицій є проявом демократії в епоху цивілізаційних перетворень, що сприяє формуванню громадянського суспільства в країні.

Запровадження електронних петицій на місцевому рівні відбувається

більш повільно. Нині лише 17% органів місцевого самоврядування створили на своїх веб-сайтах сервіси електронних петицій, при цьому ці сервіси часто не відповідають усім вимогам чинного законодавства. З метою сприяння забезпеченню виконання органами місцевого самоврядування норм чинного законодавства щодо електронних петицій в рамках програми EGAP створено Єдину систему місцевих петицій. Система являє собою уніфіковану он-лайн платформу для подання громадянами електронних петицій до органів місцевого самоврядування. Приєднання міст до платформи є безкоштовним; станом на грудень 2016 р. до неї підключились більше 100 громад.

У 2015 р. було ухвалено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 996, які визначають порядок проведення електронних консультацій з громадськістю. Згідно Постанови, для проведення електронних консультацій використовується спеціально створена підрубрика “Електронні консультації” рубрики “Консультації з громадськістю” на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади, а також урядовий веб-сайт “Громадянське суспільство і влада”. Постановою встановлено обов’язок органів виконавчої влади оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах та на урядовому веб-сайті “Громадянське суспільство і влада” інформацію щодо проведення електронних консультацій з громадськістю, а також звіт про результати електронних консультацій. У звіті, зокрема, має зазначатись інформація про пропозиції громадськості, що надійшли до органу влади за результатами обговорення, про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов’язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень, а також про рішення, прийняті за результатами обговорення. Дана норма має важливе значення в контексті розвитку електронної участі, адже сумніви громадян щодо своєї спроможності вплинути на рішення органів влади можуть слугувати демотивуючим чинником для використання наявного інструментарію електронної участі.

Здійснений Національним інститутом стратегічних досліджень моніторинг офіційних веб-сайтів 18 міністерств засвідчив високий рівень впровадження таких інструментів електронної участі, як електронні звернення, соціальні мережі та форми для зворотного зв’язку із громадянами. На веб-сайтах усіх міністерств наявні форми для зворотного зв’язку та посилання на сторінки міністерств у соціальних мережах. Електронні звернення приймають 16 з 18 міністерств. Міністерство молоді та спорту та Міністерство оборони приймають електронні звернення від громадян, проте для цього не створено окремих рубрик.

Спеціальну рубрику “Електронні консультації з громадськістю” створено на веб-сайтах 11 з 18 міністерств. На веб-сайтах МЗС та Міноборони відповідні рубрики створено, проте інформації щодо проведення таких консультацій відсутня. На веб-сайтах Мінмолоді, Міноборони, Мінінформполітики, Мінрегіону, Мінсоцполітики для електронних консультацій не створено спеціальної рубрики як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів

України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 996. На низькому рівні запроваджено інструмент он-лайн опитувань: їх проводять 5 з 18 міністерств. Майже не використовується міністерствами такий інструмент електронної участі, як он-лайн форуми. Взяти участь в он-лайн форумах громадянам надає можливість Міністерство соціальної політики України.

Аналіз веб-сайтів міністерств свідчить, що переважна більшість міністерств не виконують або виконують неналежним чином законодавство щодо оприлюднення на своїх веб-сайтах звіту за результатами проведених електронних консультацій з громадськістю. Так, з січня по листопад 2016 р. такі звіти на своїх веб-сайтах оприлюднили лише 4 з 18 міністерств.

13.3 Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Україні

Проникнення інформаційно-комунікаційних технологій у життя суспільства відіграло важливу роль, адже вирішилось питання географічної ізоляції – інформаційно-комунікаційні технології зруйнували межі відстані та часу завдяки створенню мобільного зв'язку; також набагато спростилась система обміну інформацією, грошових переказів та загалом з'явились безліч інструментів, без яких зараз важко уявити наше життя. За останні роки відбулося визнання ІКТ-індустрії як важливої ланки економічного зростання країн. Інформаційно-комунікаційні технології сьогодні стали основою майже кожного сектору світової економіки, дозволяючи розширювати економічні можливості компаній та організацій завдяки продуктам та послугам даної галузі.

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) на сьогодні становлять вагомому частку світового виробництва. Згідно з даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), загальний обсяг ринку ІКТ-товарів і послуг стрімко зростає (у середньому на 8,3% на рік), а ІКТ-продукція становить більше чверті світового імпорту та п'яту частину світового експорту. Галузь ІКТ включає наступні напрямки – це розробка програмного забезпечення, системна інтеграція та консалтинг, виробництво і продаж комп'ютерної техніки. Розвиток даної індустрії є ключовим фактором підвищення інвестиційно-інноваційного потенціалу країн світу, а також є рушійною силою у багатьох сферах економіки. Але лише держава, яка має високий рівень науково-технічного розвитку, може зайняти значиму нішу в ІКТ-сфері.

У сфері інформаційно-комунікаційних технологій України існують певні проблеми.

1) *Недосконалість системи підготовки професійних кадрів у сфері ІКТ.* Протягом останніх років в Україні спостерігається значна увага економічно активного населення до даної сфери, є багато варіантів працевлаштування громадян саме в іноземних ІТ-компаніях з гідною зарплатою, кар'єрним

ростом, хорошими умовами та можливостями працювати навіть дистанційно, але дійсно висококваліфікованих спеціалістів на ринку праці України, які б могли працювати на вітчизняній платформі, не вистачає. На користь цього свідчить відтік ІТ-мізків за кордон та зосередження працівників лише на працевлаштуванні в іноземних компаніях, внаслідок чого відбувається процес вивезення фінансового капіталу в інші країни. Тому дуже важливо створити належне освітнє підґрунтя для навчання та розвитку фахівців ІКТ-індустрії в Україні.

При підготовці кадрів для ІТ-індустрії основоположним чинником якісної освіти є актуальність отриманих знань і навичок, які затребувані на ринку в даний момент часу (стежити за трендом). Це пов'язано з тим, що ІТ-індустрія розвивається з великою швидкістю і кожен день з'являються нові і удосконалюються вже існуючі інструменти та технології.

Престижність того чи іншого вузу ще не обіцяє якісну та повноцінну подачу матеріалу та можливість практичного застосування отриманих знань в рамках навчального процесу. Тому більшість студентів, починаючи з курсів, на яких вони отримали базові знання, шукають досвіду роботи в тих же іноземних компаніях, де пропонують хороші гроші та стрімкий початок кар'єри.

У часи, коли новітні технології займають значне місце у світовій економіці, а ринок праці формують ІТ-спеціалісти, для України має велике значення розвиватись у цьому ж напрямку для створення гідних робочих місць і розвитку власних мереж ІТ-компаній у межах держави.

2) Особливості розвитку вітчизняної ІТ-індустрії.

Ринок ІТ-технологій в Україні розвивається швидкими темпами, адже наша держава багата на талановитих спеціалістів, що мають бажання розвиватись в ІТ-сфері. Однак більшість послуг та продуктів галузі країна експортує за кордон, тому що в нашій державі продавати розробки молодих ІТ-компаній та стартапів не завжди вигідно.

В останні роки у світі спостерігається значний попит на види аутсорсингових послуг – кадровий, обліковий та ІТ-аутсорсинг, де останній має найбільші масштаби використання. Послуга ІТ-аутсорсингу дозволяє передавати частину робіт певної компанії організаціям, що спеціалізуються на ІТ. Така форма економічної кооперації дозволяє зменшити витрати компанії та отримати якісний кінцевий продукт.

Тенденція використання аутсорсингу інформаційних технологій у бізнес-процесах світу не оминула й нашу державу, де є всі умови для розвитку аутсорсингової діяльності. На формування такої ситуації впливає те, що спеціалісти країн Східної Європи мають високий рівень підготовки у даній сфері та погоджуються на оплату праці, що за європейськими стандартами є доволі низькою. На сьогодні Україна займає 24 місце у ТОП-55 найбільш привабливих для аутсорсингу країн.

У 2017 році Міжнародна асоціація ІАОР опублікувала щорічний рейтинг кращих аутсорсингових компаній світу, серед яких 13 – з офісами саме в Україні.

Компанії українських роботодавців: SoftServe (м.Львів); ELEKS (м.Львів); Miratech (м.Київ); SigmaSoftware (м.Харків); N-iX (м.Львів); Softengi (м.Київ); Program-Ace (м.Харків).

Компанії з представництвами в Україні: EPAM (США); Luxoft (Швейцарія); Ciklum (Данія); Intetics (США); TEAM InternationalServices (США); Softjour (США).

Вітчизняна компанія N-iX, що належить Львівському ІТ-кластеру, 19 жовтня 2017 року отримала відзнаку від Британської асоціації GlobalSourcingAssociation та закріпила позиції України серед країн з високим рівнем надання послуг аутсорсингу у 2017 році. N-iX займається постачанням послуг для компаній Північної Америки, Великобританії та Швеції.

В Україні існує шість ІТ-кластерів, які об'єднують вищі навчальні заклади, комерційні ІТ-компанії та науково-дослідні інститути. В рамках кластерів здійснюється в першу чергу освітня діяльність – це участь у ІТ-конференціях, семінарах та в будь-яких заходах, де відбувається обмін корисною інформацією, також у діяльність кластерів включають проведення різноманітних досліджень і пошук вітчизняних чи іноземних інвесторів для реалізації власних проєктів, або проєктів партнерів. Зараз в Україні діють такі ІТ-кластери: Львівський (2009 р.) – 60 компаній; Харківський (2015 р.) - 21 компанія; Одеський (2015 р.) – 18 компаній; Київський (2016 р.) – 18 компаній; Черкаський (2015 р.) – 13 компаній; Луцький (2015 р.) – 9 компаній.

Не зважаючи на інтенсивний розвиток ІТ-кластерів в Україні, зустрічаються випадки чинення перепон цьому бізнесу, зокрема обшуки ІТ-компаній працівниками прокуратури у 2015 році, внаслідок чого було вилучено апаратуру в 15 компаній. Такі ситуації дестабілізують розвиток ринку ІТ-технологій та не сприяють залученню додаткових коштів до розвитку стартапів.

ІТ-ініціативи, що створюються талановитими громадянами потребують залучення інвесторів та захисту чесного і прозорого бізнесу. Адже важливо, щоб наша держава зарекомендувала себе не лише в якості постачальника послуг аутсорсингу, а й потужного виробника власних програмних продуктів, що будуть використовуватись в межах держави.

3) Нерівномірне поширення інформаційно-комунікаційних технологій у регіонах України.

Однією з основних причин низьких місць України у Рейтингу розвитку інформаційно-комунікаційних технологій є недостатній розвиток інформаційно-технологічної інфраструктури. За даним показником Україна значно відстає від інших держав, адже відсутність рівномірного поширення мережі Інтернет, відповідно й недостатнє використання населенням сучасних технологій зв'язку, уповільнює процес “цифровізації” держави.

За дослідженням компанії Gemius, що оприлюднила свої результати у червні 2017 року, інтернет-користувачів в Україні налічувалось близько 22 мільйонів, включаючи використання усіх платформ – ПК, мобільних телефонів, планшетів. Це значний прогрес порівняно із ситуацією 10 років тому, коли налічувалось близько 9 млн. користувачів Інтернету. Але така позитивна

тенденція ще ніяк не свідчить про якість надання інтернет-послуг та їх доступність у будь-якому куточку країни.

Станом на 01.07.2017 року, згідно з даними Державної служби статистики України, найбільша кількість абонентів мережі Інтернет по Україні (у розрахунку на 100 жителів) спостерігається в Одеській, Закарпатській областях та місті Києві, а найнижча – в Івано-Франківській, Чернівецькій та Луганській областях.

Однак, доступ населення до Інтернету в межах того чи іншого регіону не відзначається рівномірністю. За даними всеукраїнського опитування громадської думки Київського міжнародного інституту соціології, що відбулося з 19 по 28 травня 2017 року, частка користувачів Інтернету серед мешканців села займає всього лиш 51%. Проникнення широкосмугового Інтернету у село складає 4%.

Жителі сільської місцевості не завжди мають змогу долучитись до Інтернет-мережі, а ті, кому вдалося це зробити, часто мають справу із технічними неполадками. Насправді, у сучасному світі це доволі значима проблема, адже недоступність цифрових технологій для навчального процесу в селах та маленьких містах сприяє продовженню використання застарілих методик навчання, чим погіршує підготовку учнів до майбутньої вузівської освіти. Це стосується й облаштування робочих місць жителів села, які також не завжди йдуть у ногу з цифровим прогресом через обмеженість доступу до мережі чи навіть просто недостатню поінформованість про новітні технології, якими користується вже не тільки увесь світ, а й більшість населення України.

Інфокомунікаційна інфраструктура є важливим фактором розвитку високотехнологічних галузей України. Трансформації у даному напрямку зможуть підняти ІТ-індустрію нашої держави на новий, сучасний етап розвитку.

4) Недосконалість законодавства у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

У ХХІ ст. інформаційно-комунікаційні технології внесли значні зміни у суспільні й економічні відносини світу. Наша країна на даному етапі переживає складний період: воєнний конфлікт завдав значного удару по економіці держави, та все ж, сфера ІКТ в Україні стрімко розвивається, чому свідчить збільшення з року в рік кількості випускників ІТ-спеціальностей.

Але в той же час наша країна є чи не єдиною у світі, де ІТ - сфера майже не підтримується та не забезпечується державою. Підтримка ІТ є дуже важливою для економіки України, продукти ІТ - галузі у першому півріччі 2017 року ввійшли у першу трійку за часткою експорту, як було оголошено Комітетом з інформаційних технологій Європейської Бізнес Асоціації за підсумками роботи експортної ІТ-індустрії України.

Законодавство сфери ІТ України потребує реформ, що сприятимуть зростанню галузі та відповідатимуть міжнародним стандартам.

Державну політику в сфері ІТ реалізує Агентство з питань електронного урядування. Агентство є центральним органом виконавчої влади, який

відповідає за розвиток ІТ галузі в Україні, створює відповідні плани, обробляє та погоджує проекти нормативних документів щодо розвитку галузі. В свою чергу, державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації здійснює Національна комісія, а законодавчим забезпеченням діяльності сфери інформаційно-комунікаційних технологій опікується Комітет з питань інформатизації та зв'язку Верховної Ради України. До об'єктів його відання належить: розвиток інформаційного суспільства; електронне урядування; електронний документообіг; електронний цифровий підпис тощо.

Одним з важливих елементів розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні є запровадження електронного урядування. Як один із інструментів розвитку інформаційного суспільства, воно забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Такий спосіб організації державного управління дозволяє громадянам, юридичним особам та неурядовим організаціям звертатися до органів державної влади у віддалений спосіб та в режимі реального часу, що суттєво спрощує процес комунікації, та досягається шляхом використання глобальної та локальних інформаційних мереж. Таким чином, розвиток електронного урядування сприяє формуванню держави, яка орієнтована на забезпечення вільної реалізації прав та свобод своїх громадян.

Отже, для України на даний момент важливим є налагодження державного регулювання розвитку сфери інформаційно-комунікаційних технологій. Нові законодавчі рішення мають бути спрямовані на покращення системи оподаткування, модернізацію напрямків ІТ-освіти, підтримку інтелектуального капіталу, розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

13.4 Розвиток системи електронних послуг в Україні

З розвитком інформаційного суспільства та суспільних відносин виникає необхідність надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі. На сьогодні до сфери публічних послуг віднесені послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні” від 16 листопада 2016 р. № 918-р *електронна послуга* – це адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем. Регламентують питання цієї сфери також: Закон України “Про адміністративні послуги” від 6 грудня 2012 р., Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22 березня 2003

р., Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”” від 12.01.2015 № 5/2015, Розпорядження Кабінету Міністрів України “Деякі питання реформування державного управління України” від 24 червня 2016 р. № 474-р. та ін.

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 держав.

Наведене свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики у зазначеній сфері, спрямованої на розв’язання таких першочергових проблем:

— неформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг;

— відсутність єдиних вимог до запровадження електронних послуг;

— неврегульованість питання електронної ідентифікації (процес використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи) та автентифікації (електронний процес, який дає змогу підтвердити електронну ідентифікацію фізичної, юридичної особи, інформаційної, телекомунікаційної, інформаційно-телекомунікаційної системи, а також походження та цілісність електронних даних) суб’єктів звернення під час надання електронних послуг;

— відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час надання адміністративних послуг;

— складність та зарегульованість порядків надання адміністративних послуг;

— невизначеність формату електронного документа, згідно з яким суб’єкт звернення повинен подавати документи для отримання адміністративної послуги;

— відсутність єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг на основі встановлених вимог;

— брак довіри до електронної взаємодії суб’єктів надання адміністративних послуг та суб’єктів звернення;

— низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг.

Метою Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні 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 розвитку системи електронних послуг в Україні 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.

Реалізація Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні передбачена на період до 2020 року та складається з трьох основних етапів.

На *першому етапі (2016-2017 роки)* передбачається:

— оптимізація порядків надання пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово, згідно з розпорядженням;

— реалізація пілотних проектів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі та альтернативних способів електронної ідентифікації та автентифікації;

— формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури надання електронних послуг та визначення єдиних вимог до запровадження електронних послуг;

— врегулювання на законодавчому рівні застосування альтернативних електронному цифровому підпису схем електронної ідентифікації із встановленням рівня довіри до них (низького, середнього, високого);

— розподіл електронних послуг за необхідними рівнями довіри до схем електронної ідентифікації залежно від наслідків, які можуть бути заподіяні у разі компрометації схеми.

На *другому етапі (2018-2019 роки)* передбачається: оптимізація порядків надання адміністративних послуг; запровадження пріоритетних послуг в електронній формі; широке залучення фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

На *третьому етапі (2020 рік)* передбачається забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження транскордонних електронних послуг.

Для досягнення мети Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками: оптимізація порядків надання адміністративних послуг; визначення та планування стадій розвитку системи електронних послуг; розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання

електронних послуг; підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

Запровадження електронних послуг повинно здійснюватися шляхом послідовної реалізації таких *стадій*.

На першій стадії передбачається забезпечити можливість дистанційного доступу суб'єкта звернення до повної, актуальної та достовірної інформації про адміністративну послугу за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

На другій стадії передбачається забезпечити можливість дистанційного доступу суб'єкта звернення для завантаження, заповнення та друку електронних заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

На третій стадії передбачається забезпечити можливість подання суб'єктом звернення заяви та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги в електронній формі, а також здійснення оплати за надання адміністративної послуги в електронній формі (у разі надання платної адміністративної послуги).

Реалізація даної стадії передбачає проведення електронної ідентифікації суб'єкта звернення, розроблення та затвердження електронних форм заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також запровадження міжвідомчої електронної взаємодії.

Результат надання електронної послуги у паперовій формі може бути виданий суб'єкту звернення безпосередньо суб'єктом надання адміністративної послуги або центром надання адміністративних послуг відповідно до встановленого порядку надання адміністративної послуги.

На четвертій стадії передбачається забезпечити виконання всіх етапів (процедур), передбачених порядком надання адміністративної послуги в електронній формі, а також персоналізоване планування необхідності отримання адміністративної послуги на підставі даних, відомих про фізичну або юридичну особу. Четверта стадія не виключає фізичного контакту суб'єкта звернення та суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо це передбачено законодавством.

Реалізація третьої та четвертої стадій розвитку електронних послуг повинна передбачати можливість доступу центрів надання адміністративних послуг до інформації про надання електронних послуг на відповідній території.

Формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, повинно здійснюватися за концептуальною моделлю системи електронних послуг, яка використовує сервіс-орієнтований підхід, модульний принцип з метою поєднання та повторного використання її компонентів під час запровадження нових електронних послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівні.

Концептуальна модель умовно поділяється на три рівні: рівень даних, рівень взаємодії та презентаційний рівень²⁶.

Рівень даних – це нижчий рівень концептуальної моделі, який містить компоненти для формування електронних послуг. Державні реєстри містять первинні та актуальні дані про фізичних та юридичних осіб, рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з таких реєстрів повинні бути доступними для суб'єктів надання адміністративних послуг.

Інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень під час надання адміністративних послуг, які повинні бути інтегровані в єдиний державний портал надання адміністративних послуг згідно з єдиними встановленими вимогами, відкритими форматами та протоколами.

Таблиця 13.4

Концептуальна модель системи електронних послуг в Україні



Зовнішні системи – це інформаційні системи третіх осіб (надавачі житлово-комунальних послуг тощо), дані з яких можуть використовуватися під час надання електронних послуг.

²⁶ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

Сервіси – програмні інтерфейси, за допомогою яких забезпечується: доступ до визначених даних з державних реєстрів та інших інформаційних систем під час здійснення міжвідомчої електронної взаємодії; обробка електронних документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адміністративних послуг та/або іншими інформаційними системами під час надання електронних послуг.

Сервіси повинні бути розроблені власниками інформаційних систем згідно з єдиними встановленими вимогами, відкритими форматами та протоколами.

Рівень взаємодії – це центральний рівень концептуальної моделі, який використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами між її компонентами. Такий обмін повинен бути безпечним, керованим та контрольованим.

Гарантування безпечного обміну потребує виконання таких управлінських функцій: управління обміном для здійснення контролю за електронною ідентифікацією, автентифікацією, обміном електронними даними та електронними документами; реєстрація обміну для забезпечення доступу до нових сервісів; протоколювання обміну; виконання вимог законодавства у сфері захисту інформації.

Презентаційний рівень – це вищий рівень концептуальної моделі, який повинен реалізовуватися на базі єдиного державного порталу адміністративних послуг, у тому числі інтегрованих в нього інших порталів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що функціонують та взаємодіють згідно з єдиними визначеними вимогами.

Презентаційний рівень повинен забезпечувати реалізацію принципу єдиного вікна (“one-stop-shop”) і використання єдиного електронного кабінету суб'єкта звернення та єдиної системи електронної ідентифікації та автентифікації з метою: забезпечення доступу до всіх електронних послуг з одного місця, уніфікації інтерфейсів надання електронних послуг; збереження всієї історії взаємодії суб'єкта звернення із суб'єктами надання адміністративних послуг; забезпечення можливості автоматичного планування необхідності отримання адміністративних послуг; забезпечення здійснення контролю за якістю надання електронних послуг.

Центри надання адміністративних послуг можуть виконувати такі завдання в системі електронних послуг: організація видачі результату надання електронної послуги в паперовій формі; отримання інформації про надання електронних послуг для забезпечення здійснення загального контролю та координації надання адміністративних послуг на відповідній території; організація допомоги суб'єктам звернення під час отримання електронних послуг; реалізація можливості отримання дистанційної консультації, дистанційного запису на прийом, попереднього замовлення адміністративної послуги з наступним поданням оригіналу пакета документів, дистанційна оцінка якості надання адміністративної послуги, подання скарги щодо порушення порядку надання адміністративної послуги.

Очікувані результати реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні:

— покращити якість надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог;

— підвищити ефективність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності та підзвітності;

— забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання у сучасних економічних умовах;

— зменшити ризик корупції під час надання адміністративних послуг;

— покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність держави;

— стимулювати розвиток інформаційного суспільства в Україні.

Отже, розвиток інформаційного суспільства сприяє становленню системи надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі.

Питання для самоконтролю

1. Поняття та зміст електронної участі?
2. Що ускладнює розвиток електронної участі в Україні?
3. Особливості використання електронних петицій як форми звернення громадян?
4. Умови запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Україні?
5. Першочергові завдання у сфері надання електронних послуг в Україні?
6. Проаналізувати етапи реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні.
7. Сутність концептуальної моделі системи електронних послуг в Україні?

Тематика реферативних повідомлень

1. Електронні петиції як прояв демократії.
2. Стан системи електронних послуг в Україні.

Тема 14

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- 14.1 Стан електронного урядування в Україні
- 14.2 Концепція розвитку електронного урядування в Україні: принципи, строки
- 14.3 Шляхи і способи запровадження електронного урядування в Україні
Питання для самоконтролю
Тематика реферативних повідомлень

14.1 Стан електронного урядування в Україні

Електронне урядування – це 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.²⁷

Відповідно до Указу Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна—2020” від 12 січня 2015 р. № 5, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік” від 3 квітня 2017 р. № 275 розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог.

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. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі — органи влади). Крім того, 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).

²⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 країн.

Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та необхідність удосконалення державної політики у даній сфері, спрямованої на розв'язання таких першочергових проблем, як:

- недостатній рівень єдиної координації, контролю та взаємодії замовників завдань і проектів у сфері інформатизації та розвитку електронного урядування;

- економічна криза, що призвела до зменшення обсягу фінансування завдань та проектів у сфері розвитку електронного урядування;

- низька якість, ефективність та результативність реалізації проектів і завдань у зазначеній сфері;

- несформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронного урядування;

- низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо) органів влади;

- несформованість базової інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури електронного урядування як техніко-технологічної основи для реалізації всіх проектів і завдань у зазначеній сфері;

- відсутність автоматизованого обміну даними та інтеперабельності між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади;

- недостатній рівень інформаційної безпеки та захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади;

- низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до відкритих даних;

- неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади;

- низькі темпи розвитку внутрішніх систем електронного документообігу та сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття управлінських рішень;

- недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування;

- цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівні;

- недостатній рівень участі громадян та контролю у зазначеній сфері.

14.2 Концепція розвитку електронного урядування в Україні:

принципи, строки

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року та покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку “Україна—2020”.

Реалізація Концепції здійснюється за такими основними принципами:

— цифровий за замовчуванням — забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реалізацію будь-якої реформи, проекту чи завдання — із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

— одноразове введення інформації — реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних;

— сумісність за замовчуванням — здійснення проектування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання;

— доступність та залучення громадян;

— відкритість та прозорість;

— довіра та безпека.

14.3 Шляхи і способи запровадження електронного урядування в Україні

Повсякденне життя громадян стає дедалі все більш “цифровим”, що передбачає високий рівень очікувань від діяльності органів влади, зокрема розвитку сучасних електронних форм взаємодії, прозорості та відкритості діяльності, залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

На сучасному етапі розвитку країни вбачається можливим використання консервативного або трансформаційного шляхів для подальшого розвитку електронного урядування.

Консервативний шлях має еволюційний характер та суттєво не змінює існуючі принципи та цілі розвитку наявної інфраструктури електронного урядування, що може призвести до відставання від світових темпів розвитку.

Натомість 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 есопому, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно-правового врегулювання принципів “цифровий за замовчуванням”, “одноразове введення інформації” та “сумісність за замовчуванням”, а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства.

Для досягнення мети Концепції слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками:

- модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- управління розвитком електронного урядування.

Передбачається, що 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.

З урахуванням переваг *технологій електронної взаємодії* основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за даним напрямом є:

- запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

- розвиток електронної взаємодії суб’єктів владних повноважень на базі системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі підключення базових державних реєстрів і баз даних, центрів надання адміністративних послуг, а також розвиток транскордонної електронної взаємодії;

- розвиток організаційної, технічної та семантичної інтеперабельності інформаційно-телекомунікаційних систем органів влади, у тому числі

поширення унікального номера запису в реєстрі єдиного демографічного реєстру для зв'язування даних в різних державних реєстрах та базах даних.

Стосовно підвищення ефективності *управління розвитком електронного урядування* завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за даним напрямом є:

- забезпечення ефективної роботи Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування;

- аналіз та систематизація нормативно-правової бази з питань електронного урядування, інформаційно-комунікаційних технологій на предмет їх дієвості та досягнення задекларованої мети та стратегічних цілей;

- актуалізація та розроблення нових нормативно-правових актів з питань електронного урядування, інформаційно-комунікаційних технологій, інформаційного суспільства та електронних адміністративних послуг тощо;

- надійний захист персональних даних та прав на приватність особи з метою зміцнення довіри до он-лайн середовища;

- модернізація і забезпечення виконання Національної програми інформатизації та регіональних програм інформатизації;

- запровадження проектного підходу до реалізації проектів у сфері електронного урядування та стандартів управління інформаційними системами;

- гармонізація та запровадження міжнародних стандартів у сфері інформаційних технологій;

- формування ефективної системи управління проектами з інформатизації та електронного урядування в органах влади, у тому числі вимог до розроблення, оцінки інвестицій та результативності таких проектів;

- забезпечення багаторазового використання інформаційно-телекомунікаційних систем з метою мінімізації бюджетних витрат та створення дублюючих систем та рішень;

- централізація підтримки функціонування державних електронних інформаційних ресурсів та здійснення типових заходів з інформатизації;

- визначення єдиних правил та вимог до створення, ведення і функціонування державних електронних інформаційних ресурсів та запровадження національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;

- розвиток міжнародного співробітництва та інтеграція до загальноєвропейських проектів з розвитку електронного урядування;

- забезпечення захисту інформації в державних електронних інформаційних ресурсах;

- сприяння підвищенню готовності фізичних та юридичних осіб до використання інструментів електронного урядування;

- сприяння популяризації електронного урядування в Україні.

Міжгалузева рада з питань розвитку електронного урядування сприяє забезпеченню координації дій органів влади під час реалізації положень цієї Концепції. До проведення моніторингу з метою дотримання об'єктивності та

неупередженості залучатимуться громадські об'єднання, незалежні інститути та експерти.

Координація та контроль за реалізацією положень Концепції здійснюються Державним агентством з питань електронного урядування.

Очікувані результати реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні:

— підвищити ефективність роботи органів влади і досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності;

— покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог, а також забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах;

— мінімізувати корупційні ризики під час виконання владних повноважень;

— покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність країни;

— стимулювати соціально-економічний розвиток України.

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, затверджених на відповідний рік, а також інших не заборонених законодавством джерел. Центральні органи виконавчої влади під час формування бюджетного запиту на відповідний рік передбачають видатки на реалізацію заходів Концепції.

Питання для самоконтролю

1. Поняття електронного урядування?
2. Стан електронного урядування в Україні?
3. Першочергові напрями реформування сфери електронного урядування в Україні?
4. Принципи реформування сфери електронного урядування в Україні?
5. Шляхи запровадження електронного урядування в Україні?
6. Визначити шляхи підвищення ефективності управління у сфері електронного урядування?

Тематика реферативних повідомлень

1. Шляхи забезпечення доступності інструментів електронного урядування в Україні.
2. Підвищення готовності органів публічної влади в Україні до використання можливостей електронного урядування.

ТЕМА 15

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

15.1 Моделі електронного урядування в країнах Європейського Союзу

15.2 Досвід впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Польщі

15.3 Впровадження електронного урядування в Канаді

15.4 Розвиток е-урядування у Великобританії

15.5 Становлення е-урядування в Сінгапурі

Питання для самоконтролю

Тематика реферативних повідомлень

15.1 Моделі електронного урядування в країнах Європейського Союзу

Процес стрімкого впровадження електронного урядування (далі – е-урядування) в країнах Європейського Союзу (ЄС) обґрунтовується тим, що в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання послуг громадянам супроводжується розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства в мережі Інтернет сьогодні є е-урядування, використання якого забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг.

У провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації публічного управління до умов інформаційного суспільства, що передбачають впровадження е-урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства. У контексті євроінтеграційних прагнень України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання зарубіжного досвіду впровадження е-урядування. Зазначені процеси об'єднують орієнтованість їх на розбудову нової організації суспільно-політичної діяльності, зокрема системи публічного управління, за допомогою широкого застосування новітніх ІКТ.

Зважаючи на підписання Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, основні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 р. мають бути гармонізовані з орієнтирами розвитку, визначеними ініціативою “Цифровий порядок денний для Європи” в рамках європейської стратегії економічного розвитку “Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання”. Крім того, розвиток е-урядування визначено одним із головних пріоритетів Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2016–2020 рр.

У цьому контексті ключовими заходами у сфері розвитку е-урядування для нашої держави є: імплементація профільних документів ЄС щодо е-урядування в українське законодавство; можливості врахування й використання Україною відповідного досвіду публічної політики розвитку е-урядування

окремих європейських країн.

В Рекомендаціях Ради Європи визначаються такі **сектори (напрямки) е-демократії**:

— *Е-парламент* – використання ІКТ парламентом, парламентарями, адміністративним персоналом для виконання своїх завдань, особливо з метою залучення громадян. Е-парламент використовує й інші сектори е-демократії: е-законодавства, е-голосування, е-петиції, е-консультації;

— *Е-законотворення* – використання ІКТ для написання законопроектів, коментування, консультацій, представлення та внесення змін. Е-законотворення робить законотворчий процес більш прозорим, дозволяє удосконалювати зміст законодавства, забезпечує кращий доступ до законодавства та громадську компетентність у сфері законодавства;

— *Е-правосуддя* – використання ІКТ для здійснення правосуддя всіма учасниками процесу, підвищення якості судових послуг для громадян та бізнесу; включає електронну комунікацію та обмін даними, доступ до судової інформації. Система правосуддя покращується на основі кращого доступу громадян до правосуддя;

— *Е-медіація* – використання ІКТ для пошуку способів вирішення спорів без фізичної присутності суб'єктів конфлікту;

— *Е-навколишнє середовище* – використання ІКТ для оцінки та захисту навколишнього середовища, планування просторового розвитку, сталого та безпечного використання природних ресурсів на основі участі громадян у прийнятті рішень;

— *Е-вибори, е-референдум, е-ініціативи* – передбачають використання ІКТ у зазначених політичних заходах на одній чи декількох стадіях їх здійснення;

— *Е-голосування* – передбачає використання ІКТ на виборах чи референдумах, як мінімум, для підрахунку голосів;

— *Е-консультація* – електронний спосіб збору даних щодо думок/позицій визначених стейкхолдерів, громадськості відносно певних питань публічної політики. Існує чимало форм е-консультацій: формальні/неформальні, регульовані громадськістю чи владою, нерегульовані тощо;

— *Е-ініціативи* – дозволяють громадянам висловлювати свої пропозиції засобами інформаційно-комунікаційних технологій і таким чином впливати на формування порядку денного публічної політики;

— *Е-петиції* – використання інформаційно-комунікаційних технологій для висування протестів та рекомендацій демократичним інститутам. Громадяни підписують петиції і включаються в дискусію, вказуючи он-лайн свої імена та адреси;

— *Е-політичні компанії* – використання інформаційно-комунікаційних технологій для заохочення громадян прийняти участь у виборчих чи інших

політичних компаніях, спрямованих прямо чи опосередковано на впливати на формування чи впровадження політики;

— *E-опитування* – дозволяє отримати думки громадян електронними засобами за випадковою чи цільовою вибіркою; як правило, громадянам пропонується питання та варіанти відповідей.

Е-демократія може бути запроваджена будь-якою заінтересованою стороною. Імплементация е-демократії вимагає ретельної експертизи різних сфер діяльності органу влади, *поступовості* впровадження на основі зрозумілої методології, механізмів моніторингу та оцінки. Успіх запровадження е-демократії залежить від політичної волі керівництва, яке виявляє готовність до структурних змін. Існує потреба у навчальних програмах, тренінгах та інструментах, які гарантують інклюзію всіх груп громадян.

Загалом, у межах ЄС можна виділити дві успішних, але досить різних моделі розвитку е-урядування, а саме: континентально-європейську та англо-американську²⁸.

Континентально-європейська модель е-урядування характеризується наявністю наддержавних інституцій (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС; високим ступенем інтеграції європейських країн, що проявляються в єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі; жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки.

Англо-американська концепція е-урядування реалізує сучасні уявлення про реформування публічного управління і базується на таких принципах: уряд має концентруватися на громадянах, а не бюрократії; уряд повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; уряд повинен базуватися на ринку, активно просуваючи інновації.

Отже, досвід публічного управління розвитком е-урядування містить декілька моделей, які застосовуються урядами країн з урахуванням особливостей їх розвитку.

15.2 Досвід впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Польщі

Інформаційно-комунікаційні технології в Польщі в органах державної влади виконують чотири завдання відповідно до законодавства²⁹: поліпшують внутрішнє функціонування державних установ (електронний документообіг, внутрішні інформаційні системи та ін.); сприяють реалізації функцій уряду, що дозволяють громадянам і підприємцям вирішувати офіційні питання через Інтернет; постачають для політичного сектора інформацію, що дозволяє

²⁸ Серенко А.О. Публічне управління розвитком електронного урядування окремих країн Європейського Союзу / А.О. Серенко // Теорія та практика державного управління. – 2017. - Вип. 3 (58). – с.1-6.

²⁹ Серенко А. О. Досвід Польщі для України у впровадженні е-уряду // Інновації. Інвестиції. Харківські ініціативи! Матеріали VI Міжнар. екон. форуму, 5 верес. 2014 р. Харків: Золоті сторінки, 2014. С. 74–75.

ефективно та дієво управляти державою (Good Governance); сприяють забезпеченню прозорості функціонування публічної адміністрації. Це найновіша функція, яка, проте, динамічно розвивається.

Усі ці завдання та функції пов'язано з ефективною та дієвою сумісністю систем інформаційно-комунікаційних технологій та публічної адміністрації.

На рівні інституційного забезпечення розвитком інформаційного суспільства та е-урядування в Польщі займається Міністерство управління та цифризації (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, МАС), створене в 2010 р. Національна програма інформатизації Polska Cyfrowa має на меті: забезпечити широкий доступ до високошвидкісного Інтернету; підвищити ефективність і зручність електронних державних послуг; стимулювати зростання рівня комп'ютерної грамотності серед населення; збільшити обсяг послуг інформаційно-комунікаційних технологій та підняти їхню якість. Тут існують такі пріоритети: підвищення доступності інформації для суспільства; побудова електронного уряду; створення служб і додатків, що використовують державні електронні послуги та інформацію в державному секторі; підтримка громадських ініціатив для активації цифрової грамотності та електронної інтеграції. Зокрема, на проведення програми Polska Cyfrowa в період 2014–2020 р.р. ЄС виділив 8 млрд. злотих. Разом із національним внеском загальна сума складає більше 10 млрд злотих для оцифрування країни.

Програму Polska Cyfrowa поділено на три пріоритетних напрями, що відповідають найбільш важливим напрямам інформатизації. У кожному з трьох аспектів встановлено конкретні цілі й запропоновано дії для реалізації проекту. Програма Polska Cyfrowa загалом тісно пов'язана з Цифровим порядком денним ЄС. Разом з документом, орієнтовано на постановку та виконання суто національних завдань. Цілі цієї політики узгоджено з основними проектними документами країни, а саме: Цифровий порядок денний для Європи; Стратегія розвитку інформаційного суспільства; Стратегія національної безпеки; Середньострокова стратегія національного розвитку; Стратегія “Європа 2020”; Ефективна стратегія державного розвитку.

Також в Польщі діяв Акт про комп'ютеризацію операцій суб'єктів, залучених до виконання державних замовлень (2005 р.), який наділяв громадян і підприємців правом звертатися до державних органів влади в електронній формі. Відтак, електронне звернення громадян до органів влади офіційно було закріплено на рівні закону. Кожен орган влади, включно найменшу територіальну одиницю (гмін), повинен мати е-скриньку на єдиній платформі послуг публічної адміністрації (ePUAP). Згідно з новим Законом з інтегрованої інформатизації держави (2014 р.) метою держави є не просто інформатизація, а надання послуг.

Слід звернути увагу на використання в Польщі єдиної електронної платформи послуг публічної адміністрації – ePUAP. Як і в Україні, у Польщі було створено та діють багато різних державних електронних реєстрів. Однак в Польщі їх об'єднує єдина електронна платформа послуг публічної адміністрації – ePUAP. Усі ці реєстри сумісні між собою та інтероперабельні, тобто

взаємодіють один з одним.

Згідно з польськими національними стандартами взаємодії, що засновані на Європейських стандартах взаємодії (EIF 3.0), сумісність досягається через: уніфікацію; взаємозамінність; сумісність. Взаємодія, згідно з EIF 3.0, – це відповідь на потребу:

— співпраці між державними установами, мета якої – надання державних послуг; обміну інформацією між установами з метою виконання правових вимог чи політичних зобов'язань;

— обміну інформацією та її повторного використання публічними адміністраціями з метою збільшення адміністративної продуктивності та обмеження бюрократії з користю для громадян і підприємств.

Отже, досвід Польщі у сфері інформатизації та побудови е-урядування, зокрема, треба уважно вивчити та, враховуючи українську специфіку, імплементувати в нашій країні.

15.3 Впровадженні електронного урядування в Канаді

У Канаді працює урядова програма “Уряд у режимі он-лайн” (*Government On-Line, GOL*), яка з 2005 р. забезпечує громадян Канади всебічною інформацією та всіма необхідними послугами через Інтернет. Усі урядові послуги були переведені в Інтернет до кінця 2005 р. З початку 2001 р. в Інтернеті розміщені всі документи, нормативні акти, інформація про конкурси і тендери. Позитивним є досвід від використання громадсько-інформаційного порталу SmartSudbury (Розумний Садбері), який функціонує з 2005 р. і є універсальним он-лайновим, що створює додаткові зручності для жителів і підприємств в отриманні адміністративних послуг³⁰.

Метою уряду Канади було забезпечення громадян найбільш популярними та поширеними 130 послугами, які були б доступні 24 години на добу, 7 днів на тиждень та якими можна було б скористатись де завгодно, коли завгодно, користуючись двома офіційними мовами Канади – англійською та французькою.

Завдяки Government On-Line канадці, канадські приватні підприємства та міжнародні клієнти мають змогу постійно користуватися послугами в режимі он-лайн.

Підтримка впровадження GOL вищими ешелонами політичної влади та верхівкою державного адміністрування створила сприятливе середовище для втілення цього проекту. Важливим фактором для успішного впровадження GOL стало також належне фінансування цього проекту, на його впровадження (за шість років) було виділено 880 млн. канадських доларів. Разом з цим

³⁰ Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. - К., 2008. - 200 с. – с.44 - 50

існувало багато інших важливих факторів, які зробили Канаду лідером у впровадженні е-урядування. Службовці, які несли відповідальність за впровадження е-урядування – GOL, задіяли всі урядові установи та агенції до постачання електронних послуг, тобто це був широкомасштабний проект, який задіяв федеральний і регіональний рівні державної влади.

Уряд Канади було сфокусовано на ті послуги, які дійсно потрібні громадянам, а не на ті, які уряд вважає потрібними їм. Це було досягнуто за допомогою професійних опитувань громадян, які проводилися по всій країні. Уряд не робив припущень, що потрібно громадянам, натомість було витрачено значні ресурси на те, щоб дізнатися, чого саме хочуть громадяни. Також було сформовано Дорадчий орган з упровадження GOL, до якого входили видатні громадяни, представники бізнес-середовища, академіки; всі ці люди давали необхідні поради уряду стосовно успішної імплементації е-урядування.

Головним підходом уряду був аналіз результатів громадських опитувань, тобто так званий підхід “Громадяни перш за все” (“Citizens First”) у випадку з громадянами та “Піклування про Бізнес” (“Taking Care of Business”), коли йшлося про бізнес-середовище. Таким чином, уряд був у змозі виміряти очікування клієнтів, визначити їх пріоритети, відобразити реальний процент задоволення державними послугами на всіх рівнях влади, прослідити як він змінюється.

Також фактором просування GOL було те, що всі департаменти заохочувалися до перепроєктування своїх бізнес-процесів. Відтак, з появою інформаційних та комунікаційних технологій змінився спосіб роботи як людей, так і організацій, чи то на урядовому рівні, чи то на рівні великих корпорацій, організацій, навчальних закладів, неурядових організацій, малого та середнього бізнесу, підприємців, фізичних осіб. Канадський уряд правильно зорієнтувався в умовах постійних змін культури та діяв відповідно до нових сучасних “кращих методів”, які почали розвиватися й допомогли досягти успіху у впровадженні програми Government On-Line.

Одним із найважливіших факторів успіху в розвитку GOL було вкладання коштів у наступні чотири сфери діяльності: розвиток політики, технічних стандартів (наприклад “Спільні погляди та почуття” (“Common Look and Feel”)), законодавства, вимоги зберігання таємності; розвиток комунікацій та рекламних компаній; розвиток відомчих установ з тим, щоб співробітники державних відомств були у змозі працювати в нових умовах, надавати послуги в режимі он-лайн; розвиток загальної інфраструктури технологій на кшталт цифрових свідоцтв та спільних мереж.

Уряд Канади уникнув багатьох помилок упровадження е-урядування, які виникли в інших країнах, завдяки: підтримці керівництва держави; тісній кооперації всіх ланок управління через комітети; правильній розстановці пріоритетів; визначенню громадських потреб та побажань; належному фінансуванню впровадження GOL. Усі помилки визначалися на початковому етапі та вчасно виправлялися.

Стратегія GOL складається з таких елементів: надання ключових та найбільш поширених послуг клієнтам на всіх рівнях управління; створення загальної інфраструктури безпеки; модернізація політики та законодавчої бази задля забезпечення безпеки та конфіденційності інформації і трансакцій; забезпечення чіткості та прозорості інформації, надання якісно кращих послуг; навчання кваліфікованої робочої сили.

Існує багато факторів, завдяки яким Канада стала одним зі світових лідерів постачання електронних послуг. Одним із найбільш вагомих є той, що програма розроблення електронного урядування “Уряд он-лайн” (Government Online (GOL) була підтримана на найвищому політичному та адміністративному рівні. Починаючи з 1997 р. прем’єр-міністри країни, міністри урядів наголошували на важливості та необхідності створення е-урядування та підтримували курс на його поступове постійне впровадження.

З жовтня 1999 р. після промови, яка відкрила засідання парламенту, GOL стала одним із ключових компонентів стратегії уряду Канади з надання різноманітних послуг своїм громадянам. Головною тезою промови стало наступне: “Уряд повинен стати взірцем у використанні інформаційних технологій та мережі Інтернет. Нашою метою є: стати урядом, найближчим та найдоступнішим для своїх громадян, щоб канадці могли отримувати будь-яку інформацію та послуги від уряду в той час та з того місця, якого вони забажають”. Відтоді фінансування програми уряду GOL було закладено в усіх бюджетах країни на наступні роки.

Федеральні міністерства та агентства Канади, які брали участь у розробці, створенні та запровадженні е-урядування (GOL) в Канаді, у рамках всієї державної служби створили Комітет із заступників міністрів – Підкомітет з управління телекомунікацій та інформатики (TIMS – The Telecommunications and Informatics Management Subcommittee), який взяв на себе відповідальність за забезпечення впровадження GOL.

Успіх е-уряду (GOL) є результатом роботи 34 міністерств та агентств Канади, включаючи діяльність Секретаріату казначейського правління (the Treasury Board Secretariat), Міністерства урядових послуг (Public Works and Government Services Canada), партнерів з приватного сектору, органів місцевого управління. GOL не було б успішно впроваджено, якщо б у його створенні не брав учать весь державний сектор (федеральне управління та управління провінцій і на територіях), представники бізнесу, громадяни. Отже, у розробці, створенні та запровадженні е-урядування (GOL) в Канаді брали участь більшість федеральних міністерств та агентств Канади.

15.4 Розвиток е-урядування у Великобританії

За результатами комплексного оцінювання розвитку е-урядування United Nations E-Government Survey 2016. E-Government In Support Of Sustainable Development від Організації Об’єднаних Націй, Великобританія у 2016 р. посіла перше місце серед 193 країн, що брали участь в оцінюванні. Тобто

Великобританія є світовим лідером розвитку е-урядування в 2016 р.³¹

Оскільки Великобританія тривалий час була членом ЄС, то й розбудова інформаційного суспільства та е-урядування відбувалася згідно із загальноєвропейським законодавством з певною британською специфікою.

Розбудову інфраструктури електронного уряду Великобританії було започатковано в 2000 р. з прийняттям відповідного стандарту eGIF (e-government Interoperability Framework). Нині вона успішно триває в рамках виконання завдань GDS (Government Digital Strategy) – цифрової державної стратегії. Ця стратегія визначає те, як уряд стане цифровим “за замовчуванням”, що, у першу чергу, стосується державних послуг, які повинні: створюватися вже в цифровій формі; бути простими для розуміння і зручними для отримання; передбачати альтернативні шляхи отримання для тих, хто не має змоги отримувати їх через Інтернет. Усіма процесами упровадження е-урядування у Великобританії керує спеціальний орган – Government digital services.

На неелектронні послуги уряд Великобританії витрачає 4 млрд фунтів, щорічно надаючи громадянам можливості альтернативного доступу (безпосередньо в органах влади, телефоном, поштою тощо). Та одним із завдань Стратегії є зменшення цього показника на 1,7 млрд на рік шляхом переведення послуг в електронну форму, надання та популяризації е-послуг у населення.

У наданні публічних послуг Великобританія пішла шляхом комплексного підходу до створення відповідного порталу www.gov.uk не лише як сервісу з державних послуг, але і як системи забезпечення транзакцій за принципом єдиної точки доступу та системи підтримки міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення надання комплексних державних послуг. Розробники порталу www.gov.uk сформулювали нову тезу, на якій базуються сьгоднішні урядові інновації: від уряду в Інтернеті слід переходити до уряду з Інтернету.

Центральний урядовий портал Великобританії являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до інших порталів, сайтів органів державної влади та приватних організацій. Портал підтримується функціонально розподіленими професійними групами, створеними в рамках урядових відомств. Центральний урядовий портал вирішує такі завдання: надання центральної точки доступу для громадян із метою отримання державних послуг та інформації; забезпечення доступу для інтерактивної взаємодії; підтримка партнерства для державних і приватних організацій у сфері надання інформації та послуг; організація захищеного середовища, у якому громадяни можуть виконувати транзакції з державою.

Портал е-послуг Великобританії являє собою централізований інтернет-ресурс, побудований за схемою “згори вниз”, метою якого є інтеграція інтернет-сервісів всіх органів влади для надання державних послуг в єдиному

³¹ Серенок А.О. Публічне управління розвитком електронного урядування окремих країн Європейського Союзу / А.О. Серенок // Теорія та практика державного управління. – 2017. - Вип. 3 (58). – с.1-6.

інформаційному просторі. Портал являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до порталів і субпорталів, а також є єдиним центром відповідальності з надання послуг для заявників.

Портал Великобританії надає загальну державну інформацію, поєднуючи разом інформацію і консультаційні послуги з різних джерел. По суті, портал являє собою єдину точку входу для громадян та бізнесу для отримання необхідної інформації або отримання публічної послуги. На сьогодні на порталі інтегровано всі сторінки міністерств та відомств Великобританії, що надають основну частину сервісів в режимі онлайн. На сайті можна знайти понад 350 офіційних веб-сторінок або посилань на сторінки організацій, які ще не було інтегровано до єдиного державного порталу, як, наприклад, сайт Національного архіву. На сьогодні в електронній формі на загальнодержавному порталі доступні для отримання більш ніж 650 послуг.

Отже, досвід одного зі світових лідерів е-урядування – Великобританії потрібно уважно вивчити та, враховуючи українську специфіку, імплементувати. На особливу увагу заслуговує як структура управління е-урядування в Великобританії, так і роль урядової структури, що займається управлінням розвитку е-урядування в країні.

15.5 Становлення е-урядування в Сінгапурі

Вся урядова інформація і всі урядові послуги у Сінгапурі об'єднані під одним порталом. Сінгапурський урядовий портал був створений у 1995 р., а в 2004 р. з метою інтеграції основних урядових порталів було приєднано портали e-Citizen та Business Town. Портал перебуває в адмініструванні Національного маркетингового відділу Міністерства інформації, комунікацій та мистецтв (The National Marketing Division (Ministry of Information, Communications and the Arts)). Основна ідея – простий і зручний портал для того, щоб кожен міг знайти потрібну інформацію легко і швидко. Головна сторінка подає стільки важливої інформації, скільки можливо без перевантаження відвідувачів.³²

Основними принципами е-уряду G2C є: клієнтоцентрованість та інтеграція послуг. Е-урядування для громадян реалізується через портал e-Citizen, який було створено в 1999 р. за ініціативи Міністерства фінансів. Адмініструє його Сінгапурське управління Infocomm розвитку (Development Authority of Singapore (IDA)). За даними урядового сайту портал e-Citizen започаткував загальнонаціональну інфраструктуру персональної ідентифікації громадян для надання е-послуг. Проста ідентифікація і пароль роблять он-лайн взаємодію з урядом простішою і легшою. Загалом даний портал пропонує близько 2600 послуг. Увесь набір послуг, що надається міністерствами і іншими урядовими агенціями громадянам, поділяється на 7 сфер, так званих e-міст.

³² Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. - К., 2008. - 200 с. – с.114 -130.

1) Культура, оздоровлення та спорт (Culture, Recreation & Sports) – пропонує своєчасну, точну і різноманітну інформацію щодо культурних, оздоровчих та спортивних заходів та програм, а також е-послуги типу реєстрація і оплата курсів он-лайн, перегляд бібліотечних книжок, бронювання квитків на спортивні і рекреаційні заходи тощо.

2) Оборона і безпека (Defence & Security) – адмініструється Міністерством оборони і внутрішніх справ та пропонує широкий спектр е-послуг, таких як отримання дозволу на виїзд, замовлення паспорта, перегляд звітів поліції тощо. Основна мета цього е-міста – залучити громадян до створення безпечного середовища в Сінгапурі. Тут можна висловити свої думки з приводу того, як можна краще захистити свою домівку, повідомити про злочин чи пожежу тощо.

3) Освіта, навчання та працевлаштування (Education, Learning Employment) – Міністерство кадрів (Ministry of Manpower), Міністерство освіти та Національна бібліотека забезпечують інформацію, починаючи від початкової школи і закінчуючи трудовою діяльністю, а також про навчання впродовж життя і різноманітні тренінги.

4) Сім'я та громадський розвиток (Family & Community Development) – пропонує всім інформацію та послуги, що стосуються сім'ї та громадського життя. Розділ “Дитинство та батьківство” допомагає батькам та майбутнім батькам дізнатися про реєстрацію при народженні дитини, усиновлення, вагітність та догляд за дітьми. Розділ “Підлітки та молодь” забезпечує молодь від 10 до 24 років інформацією про розвиток, навчання та діяльність. Батьки підлітків знаходять поради з приводу того, як краще поводитися зі своїми дітьми. Розділ “Залицяння і шлюб” допомагає самотнім знайти собі пару, обмінятися інформацією з приводу підготовки до весілля, інформує подружжя про те, як зберегти щасливі сімейні стосунки. Розділ “Люди похилого віку” забезпечує інформацією людей похилого віку і тих, хто за ними доглядає, про практику догляду за людьми похилого віку, а також інформацію про те, як залишатися здоровим і активним. Розділ “Люди з особливими потребами” забезпечує таких людей, їхні сім'ї та людей, що доглядають, інформацією про програми та послуги, що стосуються потреб цієї особливої категорії громадян. Розділ “Громадський розвиток” – місце, куди заходять за інформацією про те, як поділитися своїми вміннями, знаннями чи коштами зі своєю спільнотою від волонтерства та донорства до благодійної діяльності. Розділ “Підтримка сім'ї” забезпечує інформаційну підтримку та допомогу сім'ям у період криз.

5) Здоров'я та навколишнє середовище (Health & Environment) – забезпечує низку послуг від інформації про охорону здоров'я до послуг з охорони здоров'я. Робота цього сайту забезпечується спільними зусиллями Міністерства здоров'я, Міністерства навколишнього середовища та водних ресурсів, Організації по промоції здоров'я, Медично-наукової організації, Національної агенції з навколишнього середовища, громадських лікарень тощо. Тут можна знайти інформацію про практикуючих у Сінгапурі лікарів, замовити догляд вдома, ліки, оплатити медичні послуги та сплатити податки на охорону

здоров'я, забронювати чи змінити час візиту до лікаря, замовити медичні звіти, проконсультуватись тощо.

6) Житлові питання (Housing) – призначений для тих, хто шукає житло, власників житла і тих, хто хоче збільшити свою власність. Покупці тут знайдуть інформацію про всю нерухомість, яка продається в Сінгапурі; власники, які здають житло в оренду, можуть заповнити усі необхідні документи он-лайн, а ті, що знімають, можуть ознайомитися з термінами і умовами проживання; ті, що планують ремонт, знайдуть тут інформацію про нові ідеї і практики в житлових ремонтах, а також про фірми, які пропонують свої послуги з ремонту; ті, що переїжджають, знайдуть тут інформацію, як замовити телефонну лінію, ТБ-ліцензію, переадресувати пошту тощо; крім того, тут є необхідна інформація про те, як зберегти своє житло в належному стані, як підтримувати з сусідами добрі відносини, інформація про послуги по догляду за тваринами, паркування транспорту тощо.

7) Транспорт та подорожування (Transport & Travel) – забезпечує інформацію як про переміщення всередині країни, так і про закордонні подорожі. Тут можна з'ясувати, яким міським транспортом краще добратися у визначене місце, записатися на курси водіння, запланувати польоти тощо. Діяльність цього міста забезпечують Міністерство транспорту, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство зовнішніх справ, Сінгапурська агенція з цивільної авіації (Civil Aviation Authority of Singapore), Агенція з наземного транспорту (Land Transport Authority), Дорожна поліція тощо.

Портал для громадян існує завдяки спільним зусиллям Міністерства фінансів, Сінгапурського управління Infocomm розвитку. Основна мета - створити максимальні зручності для громадян через персоналізовану інформацію та е-послуги як від уряду, так і від приватного сектору. Портал пропонує такі послуги: MyeCitizen alerts дає змогу отримати через sms чи е-мейл вчасне і персоніфіковане повідомлення з приводу сплати членських внесків, новин та подій, про наступне парламентське засідання, бібліотечні зобов'язання, продовження терміну дії паспорта, сплату дорожніх рахунків тощо; Moving House – он-лайн сервіс, що дозволяє повідомити відповідні служби про зміну поштової адреси та замовити послуги з переїзду; Travel Buddy допомагає зручно підготуватись до закордонних подорожей (купити путівки, перевірити дійсність паспорта, проінформувати про подорож урядові організації, замовити візу тощо).

На урядовому сайті розповідається про інформацію та послуги, які громадяни можуть отримати на свій *мобільний телефон*, наприклад: NPV Mobile Portal – пропонує інформацію про здоровий спосіб життя, вираховує індекс маси тіла та дає рекомендації щодо кількості спожитих калорій; Local Weather and PSI Information – пропонує інформацію про місцеву погоду та рівень забруднення; Police Crime Alerts Service – дозволяє отримати інформацію про злочини, що сталися по сусідству; Singapore Government Directory Interactive – послуга з надання контактної інформації урядових агенцій і державних службовців, яка здійснюється через урядовий сайт; SingStat Express

SMS Service – дозволяє отримати статистичну інформацію від Сінгапурського статистичного управління про ВВП (GDP), індекс оптової торгівлі (Wholesale Trade Index), місцевий індекс ціни пропозиції (Domestic Supply Price Index), індекс ділових виручок (Business Receipts Index); Supreme Court Mobile Information Service – дає змогу здійснити запит на сайт вищого суду Сінгапура про судові засідання.

Сінгапур вкладає десятки мільйонів доларів, для того щоб зробити ІТ-технології доступними і зручними для всіх, незважаючи на вік, мову, фізичну чи соціально-економічну спроможність. Особлива увага приділяється чотирьом таким категоріям населення – люди літнього віку, домогосподарки, люди робітничих професій та люди з особливими потребами, які у своїй повсякденній діяльності менше використовують ІТ-технології порівняно з іншими. Крім того, щоб гарантувати всім рівний доступ до е-врядування, по всьому острову створені громадські центри е-допомоги, де працюють люди, що знають усі чотири державні мови та володіють відповідними навичками.

Уряд Сінгапура проводив тривалі кампанії для вироблення у громадян е-стилю життя. Ці кампанії містили чотири Е: е-навчання, е-розваги, е-спілкування та е-взаємодія, які показували громадянам переваги використання ІТ-технологій.

Е-врядування для підприємців. Урядовий портал EnterpriseOne є мульти-організаційною ініціативою під управлінням SPRING Singapore (Агенція з розвитку підприємництва). EnterpriseOne прагне допомогти місцевим підприємцям знайти відповіді на запитання щодо того, як розпочати, підтримувати і збільшувати свій бізнес.

Таким чином, Сінгапур пройшов тривалий і результативний шлях до запровадження е-врядування в країні. Кожний наступний крок був усе більш амбіційним, кожні наступні завдання були все складнішими і вимагали більше ініціатив і зусиль, кожен наступний етап відповідав суспільним потребам і сучасному рівню розвитку ІТ-сфери.

Питання для самоконтролю

1. Поняття електронного врядування за законодавством Європейського Союзу?
2. Принципи е-демократії за Рекомендаціями Ради Європи.
3. Напрями розвитку е-демократії в ЄС?
4. Види моделей е-врядування та їх особливості?
5. Особливості впровадження е-урядування в Польщі?
6. Фактори успішного е-урядування в Канаді?
7. Основні завдання е-урядування у Великобританії?
8. Напрями розвитку е-урядування в Сінгапурі?

Тематика реферативних повідомлень

1. Досвід упровадження електронного врядування в Швеції.
2. Особливості упровадження електронного врядування в Естонії.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

Прочитати умови тесту та обрати правильну відповідь

Модуль 1

Загальні засади публічного врядування

1. Публічне адміністрування - це:

- А) відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт;
- Б) цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій;
- В) наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту й об'єкту управління;
- Г) відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому.

2. Публічне адміністрування здійснюють відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України:

- А) прогнозування, планування, верховенства права;
- Б) регулювання, комбінація, організація ;
- В) відповідальності органів виконавчої влади, верховенства права, законності, гласності;
- Г) посадових осіб, комітетів, влади.

3. Що є головним призначенням публічного адміністрування:

- А) управління адміністрацією;
- Б) управління державою;
- В) управління суспільством;
- Г) всі відповіді правильні.

4. Ознаки публічного адміністрування:

- А) транспарентність і гнучкість;
- Б) легітимність;
- В) демократичність і діалогічність;
- Г) всі відповіді правильні

5. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються:

- А) договором;
- Б) декларацією;
- В) державою;
- Г) Конституцією, законами, рішеннями органів місцевого самоврядування, статутами територіальних громад.

6. Муніципальна публічна влада – це:

- А) багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно;
- Б) це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування;
- В) форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;
- Г) правильні відповіді Б та В.

7. Децентралізація – це:

- А) передача повноважень згори до низу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом;
- Б) структура організації влади і публічного управління ;
- В) інтенсифікація управляючого впливу на управлінських об'єкт за вертикаллю шляхом концентрації повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу;
- Г) всі відповіді не вірні.

Модуль 2

Загальні положення механізмів державного управління

1. Загально-методичні принципи публічного управління:

- А) принцип державної політики;
- Б) принцип об'єктивності та принцип економії ентропії;
- В) принцип найменшої дії та принцип вищої доцільності дії управляючого суб'єкта;
- Г) всі відповіді вірні.

2. Механізм державного управління – це:

- А) конституційно визначений комплекс правових та інституційних засобів та важелів;
- Б) універсальна інтегрована діяльність системи, яка складається із принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій, методів, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане із забезпеченням пізнавальної та практичної діяльності;
- В) один із видів відносин суб'єктів державного управління, що здійснюється через взаємодію органів різних регіонів;
- Г) сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням

відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління.

3. Системний підхід дає змогу:

- А) аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють між собою так і з зовнішнім середовищем;
- Б) аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють між собою так і з внутрішнім середовищем;
- В) синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють між собою так і з внутрішнім середовищем;
- Г) базується на 3-х рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреби в міжособистісних стосунках), потреби зростання (проблеми самореалізації та поваги).

4. Кабінет Міністрів України – це:

- А) вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- Б) колегіальний орган спеціальної компетенції;
- В) колегіальний орган загальної компетенції;
- Г) не належить до жодної гілки влади.

5. Кабінет Міністрів України:

- А) відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.;
- Б) відповідальний перед Верховною Радою України;
- В) відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України;
- Г) правильної відповіді немає

6. До системи центральних органів виконавчої влади України входять:

- А) міністерства;
- Б) адміністративні суди;
- В) Секретаріат Президента;
- Г) Рада національної безпеки та оборони України.

7. Місцеве самоврядування – це:

- А) багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно;
- Б) 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;
- В) це комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має досить точного і єдиного наукового визначення;
- Г) всі відповіді правильні

Модуль 3

Загальні положення про технології публічного управління

1. Проект – це:

- А) план довгострокових фінансових вкладень;
- Б) програма дій використання фінансових ресурсів ;
- В) завдання з певними вихідними даними й плановими результатами (цілями), що зумовлюють спосіб його розв'язання;
- Г) задум (завдання, проблема) та необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, технічного, технологічного чи організаційного результату.

2. Основними критеріями прийняття проекту є:

- А) технічна та технологічна можливість його реалізації;
- Б) довгострокова життєздатність;
- В) економічна ефективність;
- Г) всі відповіді вірні.

3. Процес розробки планів охоплює такі етапи проектного циклу:

- А) створення концепції проекту;
- Б) вибір стратегічного рішення щодо виконання проекту і розробка деталей проекту;
- В) укладання контрактів;
- Г) всі відповіді вірні.

4. Вдале забезпечення поточного процесу контролю, своєчасного виконання графіків і плану, завершення кожної стадії життєвого циклу проекту характеризує таку рису проект-менеджера:

- А) спроможність до розв'язання проблем та орієнтація на результат;
- Б) перспективність, стратегічне мислення;
- В) комунікабельність, зацікавленість у людях;
- Г) уміння вести переговори.

5. Основним положенням концепції системного управління якістю проектів є:

- А) кожен учасник проекту причетний (у певних межах) до якості проекту загалом;
- Б) комплексне управління якістю проекту;
- В) відповідальність за стан якості проекту несе лабораторія підприємства;
- Г) проект є цілісною системою, якою необхідно управляти.

6. Яке з перерахованих завдань не належить до процесу структуризації проекту:

- А) розподіл відповідальності за елементами проекту й визначення зв'язку робіт зі структурою організації (ресурсами);
- Б) точне оцінювання необхідних витрат (коштів, часу і матеріальних ресурсів);
- В) створення єдиної бази для планування, упорядкування кошторисів і контролю за витратами;
- Г) всі відповіді вірні.

7. Інструменти управління проектними ризиками, відповідно до яких створюються резервні фонди окремих учасників проектної діяльності та проекту загалом, застави в різноманітних формах, є:

- А) організаційними;
- Б) технічними;
- В) фінансовими;
- Г) договірно-правовими.

Модуль 4

Сучасні технології публічного управління

1. Що таке адміністративна послуга?

- А) результат здійснення владних повноважень органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг і задоволення прав і свобод людини;
- Б) результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи;
- В) очікуваний результат здійснення владних повноважень органами державної влади та їх посадовими особами щодо задоволення прав і свобод громадян України;
- Г) результат здійснення органами державного управління владних повноважень, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи.

2. Хто може бути суб'єктом звернення за отриманням адміністративних послуг?

- А) фізична особа;
- Б) фізична особа, юридична особа;
- В) юридична особа;
- Г) громадська організація.

3. Якими актами визначаються адміністративні послуги?

- А) постановою Кабінету Міністрів України;
- Б) виключно законом;
- В) розпорядженням Кабінету Міністрів України;
- Г) рішенням голови місцевої державної адміністрації.

4. Що мають право отримати безоплатно суб'єкти звернення в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги»?

- А) інформацію про адміністративні послуги та порядок їх надання;
- Б) адміністративну послугу;
- В) інформацію про адміністративні послуги та саму послугу;
- Г) інформацію про повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг.

5. Де оприлюднюється інформаційна картка адміністративної послуги?

- А) на офіційному веб-сайті суб'єкта надання адміністративних послуг та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень;

- Б) у засобах масової інформації за місцем знаходження суб'єкта надання адміністративних послуг;
- В) на офіційному веб-сайті суб'єкта надання адміністративних послуг та у засобах масової інформації за місцем знаходження суб'єкта надання адміністративних послуг;
- Г) на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

6. Ким надаються адміністративні послуги?

- А) центрами надання адміністративних послуг та органами місцевого самоврядування;
- Б) суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг;
- В) органами державного управління та центрами надання адміністративних послуг;
- Г) спеціально уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

7. Чим (ким) визначається перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг?

- А) органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг;
- Б) центром надання адміністративних послуг;
- В) Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Г) законом.

Модуль 5

Інформаційно-комунікаційні технології публічного управління

1. Хто має право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування?

- А) громадяни України;
- Б) громадяни України та іноземці за виключенням тих, хто перебуває на території України незаконно;
- В) усі;
- Г) громадяни України і закордонні українці.

2. Що є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування?

- А) електронна петиція;
- Б) звернення;
- В) скарга;
- Г) пропозиція.

3. Кому забороняється направляти скарги громадян для розгляду?

- А) органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються;

- Б) органам, до повноважень яких не належать питання, зазначені у скарзі;
- В) посадовим особам, які є близькими родичами особи, яка подає скаргу;
- Г) заборони не встановлено.

4. Які звернення громадян розглядаються у першочерговому порядку?

- А) які мають встановлені законодавством пільги;
- Б) неповнолітніх;
- В) недієздатних;
- Г) інвалідів Великої Вітчизняної війни.

5. У який термін розглядаються звернення, які не потребують додаткового вивчення?

- А) у місячний строк від дня їх отримання;
- Б) у тижневий строк від дня їх отримання;
- В) не пізніше 15 днів від дня їх отримання;
- Г) невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

6. Чи мають право особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, на подання звернення, як і громадяни України?

- А) не мають;
- Б) мають, але виключно у випадках, визначених законодавством;
- В) мають, якщо інше не передбачено міжнародними договорами;
- Г) мають.

7. Що таке конфіденційна інформація відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»?

- А) інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов;
- Б) інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою та суб'єктами владних повноважень та яка може поширюватися у визначеному ними порядку;
- В) інформація, доступ до якої обмежено суб'єктами владних повноважень та яка може поширюватися у визначеному ними порядку;
- Г) інформація, доступ до якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративна культура (від англ. *administration*) – це система вмінь, навичок, цінностей, переконань, ділових принципів, норм поведінки, які характеризують рівень адміністративної діяльності.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Адміністративний ресурс (від англ. *administrative resource*) – це наявні в системі державного управління засоби, механізми, владні повноваження та людські ресурси, що залучають для підвищення ефективності функціонування державних інституцій і створення додаткової суспільної вартості.

Антикризове управління (від англ. *crisis management*) – це процес застосування комплексу взаємопов'язаних заходів, спрямованих на соціально-економічне оздоровлення фінансово-господарської діяльності індивідуального підприємця, компанії, галузі чи держави загалом, що передбачає створення умов для виходу з кризової ситуації та формування механізмів попередження і запобігання кризовим явищам у майбутньому.

Апарат держави — це система всіх державних органів, які здійснюють завдання та виконують певні функції держави. Він є складовою частиною механізму держави, але не ототожнюється з ним.

Аутсорсинг (англ. "outside resource using" – "використання зовнішніх джерел для отримання ресурсів, яких не вистарчає") – це передача певних завдань зовнішнім виконавцям.

Бенчмаркінг (benchmarking) — це спосіб оцінки стратегій і цілей роботи організації в порівнянні з першокласними підприємницькими організаціями для визначення свого місця на конкретному ринку. Мета бенчмаркінгу — підвищення ефективності власної діяльності та завоювання переваг у конкурентній боротьбі.

"Біла книга" (від англ. *white paper* – буквально: білі папери) – це авторитетне видання у сфері управління, яке зорієнтоване на конкретне питання або проблему. Це назва опису різних типів офіційних звітів чи доповідей (найчастіше державних органів влади), яка використовується для підкреслення їх авторитетності. Зазвичай це довідкові документи, в яких міститься дослідження або аргументи з конкретного питання, та викладено план дій.

Грант (від англ. *grant* – дарувати, давати: дотацію, субсидію, стипендію, задовольняти прохання) – це вид субсидій; надається меценатом або меценатською організацією (грантодавцем) набувачу меценатської допомоги на безкомпенсаційній основі для реалізації цілей (для здійснення конкретних проектів у галузі науки, культури, освіти), визначених програмою (проектом) меценатської діяльності, а невитрачені кошти після завершення програми (проекту) повертаються грантодавцеві.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадський сектор – це сфера громадської діяльності, яку здійснюють утворені за власною ініціативою громадян добровільні об'єднання, що є недержавними (утворюються і діють незалежно від волі органів влади чи посадових осіб), неполітичними (не прагнуть до здобуття влади) і неприбутковими (не отримують прибуток для його перерозподілу між учасниками організацій), а працюють заради загального добра та суспільного інтересу.

Гуманізм (від лат. *humanus* – людський, людяний) – це система соціально-філософських, соціально-духовних поглядів, що відображає визнання цінності людини як вищої мети та результату життєдіяльності суспільства.

Державна інформаційна політика – регулююча діяльність державних органів, спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства. Охоплює не лише інформаційні системи, телекомунікації і ЗМІ, а й усю сукупність виробництва та відносин, пов'язаних зі створенням, одержанням, зберіганням, обробкою, використанням і поширенням інформації у всіх її видах.

Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами–підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому вказаним законом та іншими законодавчими актами та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Делегування повноважень (від англ. *delegation of powers* – делегування повноважень) – це передача функцій та компетенції із вирішення певного державно-управлінського питання від одного суб'єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб'єкту із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання та збереження за ним дійового контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Демократизація державного апарату – це залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, запобігання бюрократизму і корупції.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Дискредитація влади (від франц. *discrediter* – “підривати довіру”) – це процес руйнації довіри до влади у суспільній свідомості.

Дискримінація – це будь-яке розходження, виняток або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав.

Дорожня карта – це наочне подання покрокового сценарію розвитку об'єкта – певної технології, бізнесу, компанії, цілої галузі, індустрії, а також плану досягнення політичних, економічних, соціальних тощо цілей, наприклад, урегулювання міжнародних конфліктів, співробітництво в певній галузі, боротьби з корупцією тощо.

Електронна культура (*e-культура*) – форма культури, яка передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронна освіта (*e-освіта, e-Learning*) – комплексна система з надання будь-яких послуг у галузі освіти на рівні держави або регіону. Серед таких послуг – здобуття освіти з використанням ІКТ, надання інформації про навчальні заклади та організацію навчання, загальнодержавна атестація (тестування), організація прийому до навчальних закладів тощо. Важливою складовою е-освіти є дистанційне навчання – процес навчання в електронній формі через мережу Інтернет.

Електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи його обов'язкові реквізити, склад та порядок розміщення яких визначається законодавством.

Електронний парламент (*e-парламент, e-Parliament*) – нова форма участі громадян і організацій громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також організації діяльності і взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання ІКТ на всіх етапах законотворчості: від виявлення потреб у правовому регулюванні певних громадських стосунків, планування законотворчої роботи і розробки законопроекту до його внесення на розгляд і розгляду в законодавчому (представницькому) органі, підписання і публікації закону.

Електронна послуга – це адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Електронне урядування – це 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.

Електронна участь – це процес залучення громадян до участі у формуванні державної політики і прийнятті рішень та до процесу розробки і надання публічних послуг з метою активізації громадської участі в публічному управлінні, а також для того, щоб цей процес був партиципаторним (активна участь), інклюзивним (широка доступність) та деліберативним (діалог).

Електронні інформаційні ресурси (*e-ресурси*) – систематизовані дані, інформація та знання, що мають цінність у певній предметній галузі і можуть бути використані людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

“Зелена книга” (від англ. green paper) – у термінології Європейської Спільноти найвідоміша форма урядових документів для проведення широких консультацій стосовно чітко визначених галузей державної політики в демократичних країнах, опрацювання відповідних законодавчих ініціатив та пропозицій, а підготовка її, поряд із Білою книгою – вимога ЄС для країн-кандидатів.

Інновації – це новостворені 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.

Інформація з обмеженим доступом – інформація, шкода від оприлюднення якої переважає суспільний інтерес, пов'язаний з її отриманням, і становить загрозу національній безпеці, обороні, перешкоджає запобіганню злочину тощо. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

Інформаційна війна – політичний конфлікт, що виникає в результаті зіткнення двох або більше різноспрямованих політичних сил з метою розв'язання суперечностей з приводу влади й здійснення політичного керівництва, а також перерозподілу їх ролі, місця й функцій у політичній системі інформаційного суспільства, в якому зіткнення конфліктуючих сторін відбувається у формі інформаційно-психологічних операцій із застосуванням інформаційної зброї.

Інформаційна глобалізація – один з найбільш показових інтеграційних процесів, які відбуваються в цей час у рамках і під впливом глобалізації, що включає розвиток комунікацій (у тому числі таких, що використовують космічний простір), створення глобальних інформаційних мереж, комп'ютеризацію багатьох сфер життєдіяльності людини.

Інформаційна загроза – сукупність умов і чинників, що створюють потенційну або реально існуючу небезпеку порушення конфіденційності, доступності і (або) цілісності інформації.

Інформаційна інфраструктура – це сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій та управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування.

Інформаційна система (англ. *Information System*) – це організаційно-технічна система, яка впорядковує сукупність елементів (людей, документів, даних, інформації тощо) та інформаційних технологій, що реалізують інформаційні процеси, підтримують управлінську діяльність і прийняття рішень.

Інформаційне забезпечення діяльності органів влади – це збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності.

Інформаційний ресурс – це систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній галузі і можуть бути використані людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

Інформаційний конфлікт – це зіткнення інтересів двох або кількох суб'єктів інформаційних відносин з метою загострення або розв'язання суперечностей з питань поділу влади й здійснення політичного керівництва в інформаційному просторі, а також із приводу перерозподілу їх ролі, місця й функцій у соціально-політичній системі інформаційного суспільства.

Інформаційний менеджмент – це спеціальна галузь менеджменту, до сфери якого віднесено сукупність необхідних для управління рішень на всіх етапах функціонування установи (підприємства, підрозділу), що включає певні дії, пов'язані як з інформацією у всіх її формах й станах, так і з установою в цілому. При цьому здійснюється управління інформацією – інформаційними потоками та інформаційними ресурсами (обробка інформації), а також управління за допомогою інформації (управлінська технологія або власне менеджмент).

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – це сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, інтегрованих з метою збирання, обробки, зберігання, поширення, відображення і використання інформації в інтересах її користувачів.

Інформаційно-технологічна інфраструктура електронного урядування (ІТ-інфраструктура) – комплекс взаємопов'язаних організаційних систем, правових та нормативних баз, інформаційних ресурсів, програмно-технічних засобів, який забезпечує функціонування і розвиток електронного урядування.

Інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Загальні збори – це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення; є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Комунікація (від лат. *communicare* – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь) – це змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів.

Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному нею порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених нею умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформації інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації.

Краудсорсинг – це технологія віртуальної (за допомогою Інтернету) соціальної взаємодії органів державного та муніципального управління і споживачів державних (муніципальних) владних послуг, орієнтована на задоволення потреб суспільства за рахунок надання йому права брати участь у процесі ухвалення державно-управлінських рішень (розробці, прийнятті, реалізації), що стосуються їх життєдіяльності.

Краудфандинг (англ. “crowd” – “натовп”, “funding” – “фінансування”) – соціальна технологія колективного фінансування, заснована на добровільних пожертвуваннях, даруваннях; являє собою одне з відгалужень краудсорсингу, під яким розуміється спільна добровільна участь людей у вирішенні суспільно значущих завдань; участь зводиться до перерахування грошових коштів, за рахунок яких запускається та підтримується конкретний проект.

Легітимність (від лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – це політико-правове поняття, що означає позитивне ставлення жителів країни, великих груп, громадської думки (зокрема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності.

Лобізм (від англ. *lobby* – кулуари) – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади.

Місцева ініціатива – це форма безпосередньої участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, офіційна письмова пропозиція з питань, які мають важливе значення для територіальної громади, внесена у встановленому порядку до відповідного органу місцевого самоврядування для розгляду та прийняття рішення в межах їхньої компетенції.

Місьцеве 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.

Місцевий референдум – це форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Механізм держави — це система органів, організацій, інших державних інститутів, які складають її організаційну основу та беруть безпосередню участь у здійсненні завдань і функцій держави.

Муниципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами. Іноді їх ще називають комунальними послугами, хоча традиційно в Україні категорія “комунальні послуги” має відношення до послуг із забезпечення електрикою, газом, водою тощо.

Національні електронні інформаційні ресурси – ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу та місця створення, форми власності, призначені для задоволення потреб громадянина, суспільства, держави.

Неурядові організації (від англ. non-governmental organization – NGO) – це добровільні організації локального, національного чи міжнародного рівня, що працюють із громадянами або від їх імені заради суспільного добра на неприбутковій основі.

Орган держави — це структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов’язаних із реалізацією тієї або іншої функції держави.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законом. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Представницькі органи місцевого самоврядування (від англ. local self-administration representative boards) – це сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст).

Проект у публічному управлінні – комплекс взаємопов’язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни.

Публічна інформація – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Публічна служба (від англ. public service) – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця, виконують повноваження публічної адміністрації та публічні функції.

Система електронного документообігу (*система автоматизації документообігу*) – це організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації.

Службова інформація – це інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службу кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Соціальні інновації – це процеси, у результаті яких відбуваються суттєві зміни у стосунках між людьми, групами в суспільстві, що призводить до формування нових зв'язків та більш повного задоволення духовних, інтелектуальних та інших потреб суспільства, збереження довкілля, охорони здоров'я, створення нових організацій та зв'язків більш високого рівня розвитку.

Соціальна технологія – 1) сукупність засобів, методів, предметів і способів впливу на суспільні процеси і систему в цілому; 2) опис зазначених способів в текстах і методиках; 3) сфера знань, яка досліджує процеси створення, розповсюдження і застосування засобів суспільних перетворень; 4) характеристика людської діяльності з цілеспрямованого перетворення соціальних суб'єктів.

Стандарти в системі державного управління – 1) узагальнення управлінського досвіду найбільш успішних, прогресивних та конкурентоспроможних країн; 2) зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління.

Стандарти послуг (від англ. standard – норма, зразок, створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів, і який є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступним широкому колу користувачів) – це встановлені нормативно-правовими актами вимоги до об'єму, якості і умов надання послуг.

Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну,

професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Телекомунікаційна система – це сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.

Територіальна громада (від англ. local society) – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Технологія (від грец. “technē” – мистецтво, майстерність, вміння) – це: 1) сукупність прийомів та засобів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів, напівфабрикатів або виробів, що здійснюються в різних галузях виробництва, в будівництві тощо; 2) наукова дисципліна, що розробляє та удосконалює ці прийоми та засоби; 3) саме операції видобування, обробки, переробки, транспортування, складування, зберігання, які є складовими виробничого процесу; 4) опис виробничих процесів, інструкції з їх виконання, технологічні правила, вимоги, мапи, графіки тощо.

Технології електронного урядування – це комплекс організаційно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації функцій державного управління на базі інформаційно-комунікаційних технологій.

Уряд (від англ. government – управління, керування) – це вищий колегіальний орган виконавчої влади держави, діяльність якого спрямована на реалізацію рішень законодавчої влади та дотримання законів, здійснення державного управління суспільними справами.

Форсайт-технології – це сукупність методів, засобів і прийомів прогнозування соціально-економічного й інноваційного розвитку господарсько-економічних суб'єктів (держави, галузі, регіону, підприємства, домогосподарства), направлених на формування стратегічного бачення майбутнього і дії на нього шляхом виявлення подій і участі в процесах, здатних мати культурний, політичний, економічний і соціальний вплив на економіку та суспільство в довгостроковій перспективі.

Цифрова нерівність (англ. digital divide або digital gap) – інфокомунікаційний розрив або феномен різкого обмеження (нерівностей) в можливості отримання інфокомунікаційних послуг між різними соціальними групами, окремими людьми, регіонами або країнами через обмеження (відсутність) доступу до сучасних засобів комунікацій – телебачення, телефонного зв'язку (стаціонарного та мобільного), радіо, Інтернет.

Якість адміністративної послуги – сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника.

ТЕМИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

№ модуля	Назва теми	Кількість годин денна форма	Кількість годин заочна форма
М1	Публічне врядування (<i>public governance</i>) як нова форма публічного управління.	2	
М1	Впровадження технологій належного врядування на регіональному та місцевому рівні	2	
М2	Особливості механізму публічного врядування	2	
М2	Реформування місцевого самоврядування в Україні	2	
М3	Проектні технології у публічному секторі.	2	2
М3	Застосування технологій державно-приватного партнерства	2	
М4	Надання адміністративних послуг органами публічної влади	2	
М4	Технології соціального діалогу органів публічної влади та громадськості	2	
М4	Новітні технології у сфері публічного врядування	2	
М5	Розвиток системи інформаційно-комунікаційних технологій в Україні	2	
М5	Становлення електронної демократії в Україні	2	
	<i>Усього годин</i>	22	2

САМОСТІЙНА РОБОТА

№ модуля	Назва теми	Кількість годин, денна форма	Кількість годин, заочна форма
1	Вивчення теоретичного матеріалу на тему “Сучасні підходи до модернізації публічного управління”	3	5
1	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 1	4	5
1	Вивчення теоретичного матеріалу на тему “Впровадження стандартів належного врядування в Україні”	3	5
1	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 2	4	5
1	Підготовка до тестування за Т1-3	4	8
2	Опрацювання теоретичного матеріалу на тему “Теоретико-методологічні аспекти функціонування механізмів державного управління”	4	7
2	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 3.	3	8
2	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 4.	4	7
2	Підготовка до тестування за Т4-6	7	7
3	Вивчення теоретичного матеріалу на тему “Технології публічного управління як вид соціальних технологій”.	3	5

№ модуля	Назва теми	Кількість годин, денна форма	Кількість годин, заочна форма
3	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 5.	3	5
3	Вивчення теоретичного матеріалу на тему “Інноваційні інструменти технологій публічного врядування”	3	5
3	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 6.	3	6
3	Підготовка до тестування за Т7-9	4	5
4	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 7.	4	8
4	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 8.	5	7
4	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 9.	4	7
4	Підготовка до тестування за Т10-12	5	7
5	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 10.	5	7
5	Опрацювання теоретичного матеріалу, підготовка до практичного заняття 11.	5	8
5	Вивчення теоретичного матеріалу на тему “Зарубіжний досвід впровадження інформаційно-комунікаційних технологій публічного врядування”.	5	7
5	Підготовка до тестування за Т13-15	5	8
6	Підготовка до іспиту	30	30
	Разом	120	174

МЕТОДИ НАВЧАННЯ

При проведенні лекцій з дисципліни використовується поєднання таких наочних і словесних методів навчання як розповідь, пояснення, демонстрація.

Під час практичних занять використовуються методи опрацювання чинних правових актів, вирішення ситуативних завдань.

МЕТОДИ КОНТРОЛЮ

Оцінювання навчальних успіхів студентів реалізується шляхом проведення поточного та підсумкового контролю успішності. Поточний контроль здійснюється за тестовою методикою з отриманням оцінок, які характеризують рівень засвоєння студентами теоретичного матеріалу та бальною оцінкою якості підготовки практичних занять.

Передбачено, що для модулів 1-3 значення максимальної рейтингової оцінки складає 20 балів. Навчальним планом підготовки з дисципліни “Технології публічного врядування” передбачена така форма проведення

підсумкового контролю як іспит у формі підсумкового тесту після першого семестру, максимальне значення якого складає 40 балів.

Сумарний рейтинговий бал за період вивчення дисципліни “Технології публічного врядування” у першому семестрі складає 100 балів.

РОЗПОДІЛ БАЛІВ, ЯКІ ОТРИМУЮТЬ СТУДЕНТИ

Поточне тестування та самостійна робота	Модуль 1	Тема 1	4
		Тема 2	4
		Тема 3	4
	Модуль 2	Тема 4	4
		Тема 5	4
		Тема 6	4
	Модуль 3	Тема 7	4
		Тема 8	4
		Тема 9	4
	Модуль 4	Тема 10	4
		Тема 11	4
		Тема 12	4
	Модуль 5	Тема 13	4
		Тема 14	4
		Тема 15	4
Екзамен (підсумковий тест)			40
Разом:			100

Шкала оцінювання: національна та ЄКТС

Сума балів за всі види навчальної діяльності	Оцінка ECTS	Оцінка за національною шкалою	
		для екзамену, курсового проекту (роботи), практики	для заліку
90 – 100	A	відмінно	зараховано
82 - 89	B	добре	
74 - 81	C		
64 - 73	D	задовільно	
60 - 63	E		
35 - 59	FX	незадовільно з можливістю повторного складання	не зараховано з можливістю повторного складання
0 - 34	F	незадовільно з обов'язковим повторним вивченням дисципліни	не зараховано з обов'язковим повторним вивченням дисципліни

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1. Публічне адміністрування: Навчально-методичний посібник для спеціалістів і магістрів галузі знань 0306 “Менеджмент і адміністрування” спеціальності 7.03060101 і 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)” / Воронкова В.Г., Ажажа М.А., Зубач І.М., Фурсін О.О. – Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2012. – 144 с.
2. Управління персоналом: Методичні вказівки до виконання курсової роботи для фахівців галузі знань 0306 “Менеджмент і адміністрування” напряму 6.030301 професійного спрямування “МОе” / В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа, Є. О. Коваленко; ЗДІА. - Запоріжжя : ЗДІА, 2008. - 78 с. – 90 прим.
3. Теорія та історія державного управління: Навч.-метод. посібник для фахівців галузі знань 0306 “Менеджмент і адміністрування” напряму 6.030601 проф. спрямування “МОе” / В. Г. Воронкова, О. М. Кіндратець, В. М. Бебик та ін. ; ЗДІА. - Запоріжжя : ЗДІА, 2009. - 232 с.- 85 прим.
4. Державне та регіональне управління: навч.-метод. посібник для фахівців галузі знань 0306 “Менеджмент і адміністрування” напряму 6.030601 проф. спрямування “МОе” / В. Г. Воронкова, О. Є. Постол, А. А. Постол та ін. ; ЗДІА. - Запоріжжя : ЗДІА, 2010. - 164 с. 89- прим.
5. Специфічні види проектів публічного управління [Текст]: навч.-метод. посібник для студ. ЗДІА спец. “Управління проектами” всіх форм навчання / Н. П. Капітаненко; ЗДІА. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 132 с.
6. Менеджмент і адміністрування: метод. вказівки до курсової роботи для бакалаврів ЗДІА спец. 6.030601 “МОе” / В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа, Н. І. Тахтаджиєва ; ЗДІА. - Запоріжжя : ЗДІА, 2012. - 70 с. - 80 прим.
7. Соціальний менеджмент: Навч.-метод. посібник для фахівців галузі знань 0306 “Менеджмент і адміністрування” напряму 6.030601 проф. спрямування “МОе” / В. Г. Воронкова, О. М. Кіндратець, С. Л. Катаєв та ін.; ЗДІА. - Запоріжжя : ЗДІА, 2009. - 216 с. – 85 прим.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Нормативна

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Прийнятий 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984 - додаток до №51. – Ст. 1122.

3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України – 2005. – № 35-36, №37. – Ст. 446.
4. Кримінальний кодекс України. Прийнятий 5 квітня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25–26. – Ст. 131.
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 грудня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
6. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №13. – Ст.87.
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. –2013. – № 1. – Ст. 1.
8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст.43.
9. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст.352.
10. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №13. – Ст.91.
12. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст.367.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст.2056.
14. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. –2014. – № 47. – Ст. 2047.
15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
16. Про захист інформації в автоматизованих системах: Закон України від 5 липня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
17. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
18. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.
19. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. –2014. – № 13. – Ст. 222.
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. //

- Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20– 21. – Ст. 190.
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 22. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
 23. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 14. – Ст. 254.
 24. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
 25. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – ст. 2021.
 26. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
 27. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
 28. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>
 29. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
 30. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
 31. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом N 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97) Дата підписання: 6 листопада 1996 р. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
 32. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946.
 33. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Основна

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов. - К.: Юстиніан, 2007. - 288 с.
2. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст]: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.
3. Воронкова В.Г., Беліченко А.Г., Попов О.М. та ін.. Управління людськими ресурсами. – К.: ВД «Професіонал», 2006. – 576 с.
4. Галушко В. П. Діловий протокол та ведення переговорів: [Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В. П. Галушко В. П. – Вінниця : НОВА КНИГА, 2002. – 214 с.
5. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент: Навчальний посібник Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.
6. Гордієнко Л. Ю. Публічне врядування : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко, С. В. Лукашев. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 388 с.
7. Гордієнко Л. Ю. Управління організаційними трансформаціями: теоретико-методологічні засади та управлінський інструментарій : монографія / Л. Ю. Гордієнко. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. – 440 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов та ін. ; [під ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
10. Іванова Т. В. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування [Текст] / Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 265 с.
11. Мельник А.Ф. Державне управління [текст]: підручник / О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
12. Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: навч. посіб. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. – 152 с.
13. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Крущ. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
14. Стахів М. Управлінський комунікативний етикет [Текст] / Стахів М. – К.: Знання, 2008. – 324 с.

Додаткова

1. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління [Текст] : наукова розробка / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

2. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Стратегічна панорама. – 2003.– №2. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=main2&issue=2003_2
3. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007– 2004. – Том 1: Загальна частина. – 2007. 592 с.
4. Алферов Ж. И. Власть без мозгов. Отделение науки от государства [Текст] / Ж. И. Алферов. — [Б. г.] : Алгоритм, 2013. — 250 с.
5. Афанасьєв М. В. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону. Монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов, К. С. Безгін, В. М. Гатеж, В. Ю. Жукарєв, Н. В. Коваль, А. С. Чістяков, К. С. Вацьковські, М. С. Банька; [За заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с.
6. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М.Баймуратов // Вибори та демократія. - 2006. - №: 4. - С. 17-24.
7. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / Михаил Александрович Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2000. – 80 с.
8. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України : підручник [За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 315-348.
9. Балабанова Н. В. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава / Н. В. Балабанова, В. І. Жуков, В. Є. Пилипенко // Академія праці та соціальних відносин. – К. : [б. в.], 2002. – 189 с.
10. Василенко, І. Можливості і межі використання інноваційних бізнес-технологій в адміністративній реформі [Текст] / І. Василенко // Державна служба, 2010. – №2 (64). – С. 28 – 31.
11. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Н. В. Кізіма, В. Л. Коваленко ; [ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 668 с. – (Серія наукових видань “Адміністративно-правова реформа в Україні”).
12. Гавкалова Н. Л., Аведян Л. Й., Гордієнко Л. Ю. та ін. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 328 с.
13. Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з

- англ. – Вид. переробл. і доп. / А. Герберт, Г. Саймон. – К.: АртЕк, 2001. – 392 с.
14. Голуб, В. Аутсорсинг, аутстафінг, лізинг персоналу: юридичні аспекти. [Текст] / В. Голуб // Управління персоналом – Київ, Видавництво HRD, 2011. – № 7 (214). – С. 30 – 33.
 15. Державне управління і менеджмент: Навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одинцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492.
 16. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
 17. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
 18. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
 19. Досвід та перспективи впровадження державно-приватного партнерства в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендшел, Б. Онищук та ін. – К.: "К.І.С.", 2008. – 146 с.
 20. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_2_4.pdf.
 21. Жалдак Г., Сімченко Н. Класифікація інновацій та їх соціальний підвид / Г. Жалдак, Н. Сімченко // Економічний аналіз. - 2012. - Т. 10(4). - С. 92-95. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/escan_2012_10%284%29__22
 22. Капітаненко Н.П. Особливості юридичної відповідальності громадських об'єднань за правопорушення у сфері публічного управління та адміністрування / Н.П.Капітаненко // Держава та регіони. Серія: Право. – 2017. – № 2. – С. 68 –73.
 23. Колодій А.Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських рішень [Електронний ресурс] / Антоніна Федорівна Колодій. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp.../01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf. - Назва з екрана.
 24. Кохалик Х. М. “Добре врядування”: принципи та ознаки / Кохалик Х.М. // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2012. – Вип.33. – с.50-57.
 25. Кохан, А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади // Критична маса наукових журналів “Державне управління: теорія і практика”. – Вип. 1. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kohan.pdf>.

26. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад – системний підхід до реалізації національних інтересів України / Т. А. Кравченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. – 2014. – №1. – [Електронне видання] – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN Ttpdu_2014_1_24.
27. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід / Т. А. Кравченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 1 (48). – С. 159–165.
28. Кравченко Т. А. Територіальна громада як первинний суб’єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні / Т. А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2015. – № 1. – С. 68–75.
29. Кравченко Т. А. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні / Т. А. Кравченко // Аспекти публічного управління / Дніпропетров. регіонал. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ: № 10 (24), 2015. – С. 72–82.
30. Кравченко Т. А. Інноваційні демократичні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні / Т. А. Кравченко // Публічне адміністрування: теорія та практика : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2(14). – [Електронне видання] – Режим доступу: [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/index.html](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/index.html).
31. Кравченко Т. А. Реалізація принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні / Т. А. Кравченко // Право та державне управління. – 2017. – № 4 (29) том 2. – С. 146-151
32. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: монографія / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
33. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. – 258 с.
34. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». Київ, 2009, 176 с.
35. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

36. Лащенко О. Бенчмаркінг як елемент системи муніципального маркетингу / О. Лащенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 3 (29). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 272–278.
37. Лендъел М. Вимір та оцінка врядування: питання методології / Мирослава Лендъел // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія, соціологія, філософія. – Ужгород : СМП «Вісник Карпат», 2006. – Вип. 4. – С. 111-114.
38. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. – К. : Кондор, 2008. – 552 с.
39. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади / А. Б. Лис // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 9. - С. 43-50. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_9_8
40. Максакова Р. М. Конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні / Р. М. Максакова //Юридичний науковий електронний журнал. - 2015. - № 5. – С.45-48.
41. Максакова Р. М. Публічна влада: поняття, ознаки, форми / Р. М. Максакова //Держава і регіони. Науково-виробничий журнал. Серія «Право» – 2015. – № 1.– С. 3–8.
42. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика [текст]: монографія / А.Ф. Мельник., Г.Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 475 с.
43. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р.С. Мельник. — Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-katehoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>.
44. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві [текст]: монографія / А.Ф. Мельник., О.В. Длугопольський. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 240 с.
45. Мельник А.Ф. Механізм активізації регіонального розвитку в контексті українського виміру / в монографії Регіональні перетворення у світовому та українському вимірах: моногр. / за наук.ред. д.е.н., проф.. А.І.Крисоватого та д.е.н., проф.. Є.В.Савельєва. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – 388 с. , 187-196 с.
46. Музиченко Г.В. Основні компоненти місцевої демократії в сучасній Україні / Ганна В'ячеславівна Музиченко // Труды Одесского политехнического университета. – 2002. – Вип. 1(17). – С. 1-3.
47. Музиченко Г.В. Реалізація принципів демократії в сучасній системі місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Ганна В'ячеславівна Музиченко. – Одеса, 2004. – 201 с.
48. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : навч. посіб. / П. Надолішній. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. - 126 с.

49. Некряч А.І. Місцеве самоврядування в Україні: етапи становлення та перспективи / Анастасія Іванівна Некряч. – К.: Генеза, 2002. – 368 с.
50. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : дис...доктора політ. наук : 23.00.02 / Анастасія Іванівна Некряч. – К., 2003. – 444 с.
51. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління” [Текст] / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. — К. : НАДУ, 2011. — 54 с.
52. Палеха Ю.І., Горбань Ю.І. Інформаційний бізнес: підручник — К.: Вид-во Ліра-К. 2015.- 492 с.
53. Пахомова Т. Бенчмаркінг як інструмент управління якістю в системі державного управління / Тетяна Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 358–363.
54. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В.Толкованова, - Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
55. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 2 (34). - С. 23-32.
56. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 3 (35). - С. 61-68.
57. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. Толкованова В. В. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.
58. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: [монографія] / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене. - Запоріжжя: Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 602 с.
59. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / Пухтецька А.А. // Наукові записки НаУКМА. - 2010. - Т. 103 : Юридичні науки. - с.36-40.
60. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка - Н, 2006. – 744 с.
61. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування). Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – 132 с.
62. Радченко О. В. Публічний діалог як системотворчий феномен новітньої

- державної політики в Україні / О. В. Радченко, О. М. Крутий, І. О. Парубчак // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 4. - С. 158-165. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_26.
63. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011, 261 с.
64. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
65. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 28 с.
66. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. - К. : НАДУ, 2011. - 184 с.
67. Старцева, В.Н. Інноваційні технології управління мотивацією персоналу як проблема сучасного менеджменту[Текст] /В.Н. Старцева // Вісник Нижгородського університету ім.М.І. Лобачевського. Серія: Гуманітарні науки. – 2008. – № 1. – С. 92 – 97.
68. Степаненко, Д.М. Класифікація інновацій та її стандартизація [Текст] / Д.М. Степаненко // Інновації. – 2004. – №7. – С. 77 – 79.
69. Толкованов В.В. Стандарти і принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність / В.В. Толкованов //Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – №12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=565>
70. Тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eslovnyk.com/>
71. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. —Вип. 3 (47). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — С. 213-217.
72. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та методичних матеріалів/ Під ред.В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2009. – 242 с.
73. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Преса України, 2010. – 631 с.
74. Усманова Р. М. О соотношении понятий публичное регулирование, публичное управление и публичная власть [Электронный ресурс] / Р. М. Усманова // Общество: политика, экономика, право. – 2001. – № 3. –

- Режим доступа: <http://dom-hors.ru/issue/pep/2011-3/usmanova.pdf>.
75. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.
 76. Ханга Г. Л. Корпоративна культура [Текст] / Ханга Г. Л. – К.: «ЦУЛ», 2003. – 403 с.
 77. Чукаєва І.К. Державно-праватне партнерство – сучасний механізм залучення інвестицій до інфраструктурних галузей / І.К.Чукаєва // міжнародний науковий журнал Інтернаука. – 2017. – № 2. – с. 145 – 148.
 78. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст [Електронний ресурс] / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип.1. – С.5–9. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/01.pdf>.
 79. Юрасов, І.А. Інноваційні технології управління [Текст] / І.А. Юрасов // Управління персоналом. – 2006. – № 20. – С. 59 – 63.

Інформаційні ресурси

1. <http://rada.gov.ua/> - офіційний сайт Верховної Ради України
2. <http://nads.gov.ua/> - веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби
3. <http://dknii.gov.ua/> - веб-сайт Державного агентства з питань електронного врядування України
4. <http://meria.zp.ua/> - офіційний сайт Запорізької міської ради
5. <http://www.rada.zp.ua/> - офіційний сайт Запорізької обласної ради
6. <http://www.zoda.gov.ua/> - офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації
7. <http://www.nbuiv.gov.ua/> - сайт Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського

Методичне видання

Н. П. Капітаненко

к.ю.н., доцент

ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

для студентів ЗДІА

спеціальності «Публічне управління та адміністрування»

всіх форм навчання

Підписано до друку 20.03.2018р. Формат 60x84 1/32. Папір офсетний.

Умовн. друк. арк. 11,1. Наклад 1 прим.

Внутрішній договір № 25 /18

Запорізька державна інженерна академія

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів

видавничої справи ДК № 2958 від 03.09.2007 р.

Віддруковано друкарнею

Запорізької державної інженерної академії

з оригінал-макету авторів

69006, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 226

ЗДІА