

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

С. О. Гайдученко

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА І ВЛАДА
КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2022

УДК: 342.59

Гайдученко С. О. Публічна політика і влада : конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / С. О. Гайдученко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. Бекетова, 2022. – 99 с.

Автор

д-р з держ. упр., проф. С. О. Гайдученко

Рецензенти:

Н. О. Кондратенко, доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова);

В. В. Мамонова, доктор наук державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування, протокол № 1 від 01.09.2022

У конспекті лекцій розглянуто основи державної політики та врядування; проблеми цифрового розвитку та електронної демократії, а також питання нормотворчої діяльності. Знання теоретичних та прикладних основ вироблення і аналізу публічної політики, теоретичних знань про нормотворчість, а також навичок щодо визначення пріоритетних напрямів впровадження електронного урядування та розвитку електронної демократії є необхідною умовою результативної управлінської діяльності в умовах світової глобалізації, а також трансформації громадянського суспільства.

© С. О. Гайдученко, 2022

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2022

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 6 |
| ТЕМА 1 ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ. ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ..... | 7 |
| 1.1 Державна політика і демократичне врядування. Доказова політика..... | 7 |
| 1.2 Цикл вироблення політики – етапи формування і реалізації державної політики | 9 |
| 1.3 Повноваження органів влади у формуванні і реалізації політики та участь громадськості..... | 9 |
| 1.4 Зміст державної політики. Політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки. Рішення щодо політики..... | 11 |
| 1.5 Лідерство і цінності у формуванні політики. Результативність, ефективність і економічність політики..... | 13 |
| 1.6 Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики. Взаємодія влади, бізнесу і громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики..... | 15 |
| 1.7 Механізми й інструменти політики..... | 16 |
| ТЕМА 2 АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ..... | 18 |
| 2.1 Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі. Процедури аналізу політики. Види аналізу політики | 18 |
| 2.2 Цифровізація аналізу політики і роль великих даних | 21 |
| 2.3 Цілі і завдання політики..... | 22 |
| 2.4 Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики. Аналіз середовища політики і стейкхолдерів | 23 |
| 2.5 Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики | 25 |
| 2.6 Аналітичні процедури на етапах моніторингу і оцінювання політики. | 26 |
| 2.7 Бюджетування і ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики..... | 29 |
| 2.8 Рекомендації щодо державної політики: підготовка аналітичних документів і презентація результатів аналізу політики..... | 31 |
| ТЕМА 3 СФЕРИ ТА НАПРЯМИ ПОЛІТИКИ..... | 33 |
| 3.1 Типологія політики: види, сфери, напрями..... | 33 |
| 3.2 Багаторівневність політики: наднаціональний, національний, регіональний і місцевий рівень, їх взаємодія | 35 |
| 3.3 Належне врядування: сервісна держава і місцеве самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя..... | 37 |
| 3.4 Цифрове врядування і політика..... | 39 |
| 3.5 Сфери і засади внутрішньої і зовнішньої політики та їх характеристика..... | 41 |
| 3.6 Політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці..... | 44 |
| 3.7 Національні інтереси, конфлікти і міжнародна взаємодія у політиці. Міжнародна безпека, основні загрози міжнародній безпеці..... | 45 |

| | |
|--|----|
| 3.8 Національна безпека і безпекова політика. Стратегія національної безпеки України..... | 46 |
| ТЕМА 4 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН І НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ..... | 47 |
| 4.1 Правове регулювання суспільних відносин..... | 47 |
| 4.2 Нормотворча діяльність..... | 48 |
| 4.3 Систематизація законодавства: поняття, форми, види. Нормотворчий процес..... | 49 |
| 4.4 Поняття та ознаки нормативно-правових актів. Юридична сила нормативно-правових актів..... | 51 |
| 4.5 Чинність та дія нормативно-правових актів..... | 54 |
| 4.6 Система нормативно-правових актів: зміст та ієрархія..... | 55 |
| ТЕМА 5 НОРМОТВОРЧА ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ТА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ..... | 56 |
| 5.1 Поняття та види юридичної техніки. Нормотворча техніка, її форми..... | 56 |
| 5.2 Правові положення та їх види..... | 58 |
| 5.3 Експертиза нормативно-правових актів..... | 59 |
| 5.4 Адаптація законодавства України до законодавства Європейського союзу | 61 |
| ТЕМА 6 ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС. ПІДЗАКОННА НОРМОТВОРЧІСТЬ. ЛОКАЛЬНА НОРМОТВОРЧІСТЬ..... | 64 |
| 6.1 Поняття «законодавчий процес»..... | 64 |
| 6.2 Стадії законодавчого процесу. Право вето..... | 64 |
| 6.3 Підзаконна нормотворчість Верховної Ради України..... | 68 |
| 6.4 Локальна нормотворчість як особливий вид підзаконної нормотворчості..... | 71 |
| ТЕМА 7 ЦИФРОВИЙ РОЗВИТОК ТА ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ..... | 75 |
| 7.1 Сутність та інструменти електронної демократії | 75 |
| 7.2 Сутність та складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування. Організаційні технології підтримки публічного управління..... | 76 |
| 7.3 Державна політика щодо цифрового розвитку. Мета, основні цілі та завдання цифрового розвитку в Україні..... | 77 |
| 7.4 Законодавче забезпечення розвитку електронного урядування. Нормативно-правові засади надання електронних адміністративних послуг..... | 81 |
| 7.5 Цифрові стратегії та інтеграція до єдиного цифрового ринку ЄС. Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві..... | 84 |
| 7.6 Формування стратегії впровадження інструментів електронної демократії. Технології електронного урядування..... | 85 |
| 7.7 Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців. Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців..... | 86 |
| ТЕМА 8 РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ТА | |

| | |
|---|----|
| ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ..... | 87 |
| 8.1 Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій..... | 87 |
| 8.2 Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування..... | 89 |
| 8.3 Розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування. Індекс розвитку електронного урядування. Індекс електронної участі..... | 91 |
| 8.4 Впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні..... | 93 |
| 8.5 Впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні..... | 94 |
| 8.6 Електронна партисипація: інформаційні технології залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень..... | 96 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 97 |

ВСТУП

Сучасний етап переходу України до відкритого демократичного суспільства, глобалізація соціально-економічних відносин висувають нові вимоги до публічної влади. Розбудова сучасної системи державного та регіонального управління, завершення реформи децентралізації зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню, а також забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні. Вирішення цих завдань потребує сучасного підходу до організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування і обумовлює високий рівень професіоналізму управлінської еліти.

Публічна влада – дисципліна, яка спрямована на формування у студентів знань з теоретичних та прикладних засад вироблення й аналізу публічної політики, основ та технологій прийняття управлінських рішень; теоретичних знань про нормотворчість, набуття умінь розв'язувати складні задачі публічного управління та адміністрування, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових актів для їх усунення; набуття навичок визначати пріоритетні напрями впровадження електронного урядування та розвитку електронної демократії.

Завданням дисципліни є розкриття сутності основ державної політики та врядування; політичних інститутів та процесів прийняття політичних рішень; політико-правових основ участі громадян у публічній політиці, а також теорії та практики аналізу публічної політики; сфер та напрямів політики; розглядаються правове регулювання суспільних відносин і нормотворча діяльність; нормотворча юридична техніка та експертиза нормативно-правових актів; етапи законодавчого процесу, підзаконна нормотворчість, локальна нормотворчість; розглядається сутність та інструменти електронної демократії; державна політика щодо цифрового розвитку; надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; питання розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування тощо.

Даний конспект лекцій базується на матеріалах, напрацьованих колективом авторів, представлених у списку використаних джерел.

ТЕМА 1 ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ. ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

1.1 Державна політика і демократичне врядування.

Доказова політика

В українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні слова (policy та politics):

1) **політика (politics)** – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; політику в цьому розумінні (як політичну діяльність, політичне життя) вивчають і аналізують переважно політологи;

2) **політика (policy)** – це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником тощо; саме в розумінні курсу дій ідеться про державну політику та про її окремі напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна).

Публічна політика може бути представлена як система, і як політична мережа, і як курс розвитку держави, і як комунікація між владою і громадянським суспільством, і як стратегія розвитку, і як процес прийняття рішень, і як соціальна програма тощо. **Публічна політика (public policy)** – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

Публічна політика співвідноситься з процесом прийняття та реалізації органами державної влади різного рівня, а також місцевого самоврядування рішень із певної соціально значущої проблеми або комплексу проблем, до якого залучені численні актори – політичні партії, ЗМІ, громадяни, організовані групи інтересів, неурядові громадські організації (НГО), правозахисні організації, професійні асоціації та профспілки, громадські консультативні ради та інші структури громадянського суспільства.

Під **державною політикою** слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. **Державна політика** – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей.

Державну політику розробляють і здійснюють такі публічні інститути влади, як Президент і уряд на чолі центральних та місцевих органів виконавчої

влади. Активну участь щодо узгодження політичної стратегії та контролю за її реалізацією в цьому процесі бере законодавча влада. **Законодавча влада** визначає політичний курс держави; **виконавча влада** на основі виробленого політичного курсу розробляє та реалізує державну політику; **судова влада** виносить рішення щодо спорів, які виникають у процесі цієї діяльності.

Демократичне врядування передбачає пріоритетність демократичних цінностей і базується на відповідних принципах при формуванні і реалізації державної політики. Сучасне розуміння демократичного врядування базується на концепціях **належного врядування** (good governance) і **чутливого врядування** (responsive governance), що були сформовані наприкінці минулого тисячоліття провідними науковцями світу під егідою міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР). **Належне врядування** згідно з підходом Світового банку (1994) характеризується передбачуваним, відкритим і таким, що спирається на знання, процесом формування і реалізації політики; високопрофесійною бюрократією, виконавчою владою, відповідальною за свої дії, розвиненим громадянським суспільством, що відіграє активну роль у суспільних справах. Усі ці складові функціонують відповідно до принципу верховенства права.

Врядування за своєю сутністю стосується шляхів і засобів, за допомогою яких різні преференції громадян трансформуються в дієвий вибір конкретних варіантів політики, а також того, як різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві. Отже, **поняття «врядування»** безпосередньо пов'язане з різними аспектами державної політики як курсу дій органів влади. Під таким кутом зору різні види врядування характеризуються визначальними **інструментами**, які використовують гравці суспільного сектору для досягнення певних цілей державної політики. **До таких інструментів можна віднести** команду і контроль; стимули і пропозиції; інформування, обговорення і переконання, а також усі форми громадського впливу і контролю.

Доказова політика (evidence-based policy) – політика, що базується на доказах. Під доказами розуміємо результати досліджень, статистичні, соціологічні, наукові, порівняльні та інші дані, які можуть допомогти на різних етапах процесу розробки політики.

По-перше, під доказовою політикою можна розуміти впровадження органами влади та державними установами на різних рівнях тих заходів і програм політики, ефективність, доцільність та корисність яких доведені практикою та підкріплені дослідженнями.

По-друге, доказову політику можна розуміти і як методологію впровадження політики, в основі якої лежить особливий – доказовий підхід. Це

означає, що на кожному етапі циклу політики здійснюється його ґрунтовне опрацювання за кількома параметрами – від постановки самої проблеми політики до розробки можливих заходів.

1.2 Цикл вироблення політики – етапи формування і реалізації державної політики

Цикл публічної політики має такі фази: виникнення проблеми; сприйняття приватних і публічних проблем; внесення до урядового порядку денного; створення альтернативних планів; прийняття політичної програми; упровадження плану дій; оцінювання наслідків публічної політики.

Фазу виникнення і сприйняття проблеми визначають як стан, який породжується колективною потребою (відсутністю чи незадоволенням), що виражається прямо або через зовнішні прояви, і для якого знайдено вирішення. Загалом, під проблемою розуміють різницю між теперішнім станом і очікуваним становищем.

У **фазі внесення до порядку денного** працівники політико-адміністративної системи, які відповідають за прийняття рішень, опрацьовують численні заяви від соціальних груп, і від самих публічних служб. Це внесення можна розглядати як механізм відбору проблемних питань публічними дійовими особами.

У **фазі формулювання політики** публічні дійові особи передусім визначають модель причинності, тобто на що більшою чи меншою мірою ці особи впливають, потім формулюється політико-адміністративна програма: вибираються цілі, інструменти та процедури, потрібні для розв'язання проблеми, а також розглядаються механізми відбору та врегулювання.

Фаза впровадження полягає в адаптуванні політичної програми до конкретних ситуацій (розроблення відповідних політико-адміністративних дій).

Фаза оцінювання це складова публічної політики, спрямована на визначення результатів і наслідків цієї політики щодо змін у поведінці груп-мішеней (вплив) та в плані розв'язання проблеми.

1.3 Повноваження органів влади у формуванні і реалізації політики та участь громадськості

Суб'єкти політики – це соціуми, а також створені ними установи, організації, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики. Суб'єкт і об'єкт політики повинні розглядатися в єдності, взаємозв'язку і взаємозалежності, однак кожен з цих елементів має свої властиві йому ознаки.

Суб'єкти політики можна класифікувати як первинні та вторинні:

1. До первинних суб'єктів політики належать індивіди та соціально-історичні спільноти: світове співтовариство, громадянське суспільство, народи, етнічні й соціальні групи, бізнес-угруповання. Ці спільноти формують певні об'єднання, які відображають їхній інтерес і сприяють його реалізації.

2. До вторинних суб'єктів політики належать політичні інституції і політичні організації – держава, партії, громадсько-політичні об'єднання. Саме держава є головним суб'єктом формування державної політики. Тільки вона може вживати заходів, підпорядкованих стратегічним національним інтересам, мета яких – цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових.

У процесі вироблення державної політики беруть участь різні актори, такі як політики, державні службовці, лобісти, фахівці предметної області і представники промисловості. Вони використовують різні тактики і інструменти для досягнення своїх цілей, в тому числі відстоюючи свої позиції публічно, намагаються впливати на прихильників і противників і мобілізувати союзників з того чи іншого питання.

Визначальними суб'єктами державної політики є Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. **Президент України** визначає основні напрями правової політики України, систему найбільш актуальних завдань у галузі правового регулювання. Такі повноваження Президент може здійснювати видаючи укази, які є обов'язковими для виконання, а також шляхом законодавчої ініціативи. **Верховна Рада України** згідно з Конституцією України є вищим та єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме цей орган найповніше відображає актуальні проблеми держави в системі законотворчості, розробляє та затверджує національні програми розвитку. **Кабінет Міністрів України** – основний виконавець правової політики в державі. Саме уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує реалізацію єдиної державної правової політики, безперервне та послідовне виконання законодавства, формує загальнонаціональні програми розвитку України та втілює їх у життя з допомогою притаманних йому механізмів.

Державна політика розробляється вищими органами державної влади з урахуванням багатьох обставин та умов за участю інших суб'єктів політики – партій, асоціацій громадянського суспільства, університетів і дослідних центрів, впливових діячів бізнесу, культури, науки та ін.

Вироблення державної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних

цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо).

Розвинуте **громадянське суспільство** є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. Тому особливого значення набуває проблема взаємодії **інститутів громадянського суспільства (ІГС)** з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах:

1. Участь ІГС у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

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

3. Участь ІГС у правоохоронній діяльності держави.

Запровадження наведених форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів.

Атрибутами публічної політики є:

– **Адміністративні повноваження** – легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і місцевого самоуправління;

– **Компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика** – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо;

– **Впорядкованість та наступність** – наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування результатів, оцінки та коригування дій. Брак чи недосконалість будь-якого з цих атрибутів негативно позначиться на розробці й реалізації політики.

1.4 Зміст державної політики. Політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки. Рішення щодо політики

Зміст державної політики охоплює визначення **проблеми, цілей й інструментів** вирішення проблеми. **Цілі політики** – з'ясування того, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. **Інструменти (знаряддя) політики** – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напрямку політики. Процес політики полягає насамперед у вирішенні питань і проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливе без затрат відповідних ресурсів. **Затрати** – це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі

проектування політики) або які фактично використані в процесі реалізації політики. Наділення учасників політики різними ресурсами, їх застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки політики. З урахуванням цього розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як рішення стосовно політики. Надалі розрізнятимемо 10 видів ресурсів, які учасники політики можуть використовувати в процесі проектування та впровадження політики:

1. Правовий ресурс. Право нормативно обґрунтовує політико-адміністративні програми, організовує як зміст, так і вибір інших ресурсів.

2. Фінансовий (монетарний) ресурс. У забезпеченні фінансовими ресурсами учасників політики бере участь законодавча влада, приймаючи бюджетні рішення.

3. Майновий ресурс. Цей ресурс охоплює все майно, що є в розпорядженні учасників політики та груп інтересів.

4. Людський ресурс. Визначається здатністю прийому на роботу й підготовкою кадрів.

5. Інформаційний ресурс. Це технічні, соціальні, економічні й політичні знання про проблему, що вирішується, потрібні для формування політики на всіх її етапах.

6. Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії).

7. Ресурс часу. Типовими підходами в управлінні часом є розстановка пріоритетів, розподіл великих завдань і проектів на окремі дії й делегування.

8. Ресурс довіри. У найзагальнішому випадку – це здатність учасника політики до отримання підтримки, а також до її надання.

9. Ресурс примусу (силовий ресурс). Більшість демократичних країн розглядає його як надзвичайний захід, віддаючи перевагу ресурсові довіри.

10. Ресурс більшості. Впровадження чи змінення політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших рішень, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами.

Реалізація політики, тобто здійснення намічених заходів політики дає різноманітні результати, передусім прямі і безпосередні, які називаються **продуктами (випуском) політики**. **Продукт** – це те, на що безпосередньо витрачаються бюджетні кошти, які виділяються на реалізацію заходів політики. Проте, на відміну від затрат ресурсів, продукт політики не завжди легко ідентифікувати і виміряти. **Продукти політики** впливають на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики. **Впливи політики** можуть бути безпосередніми (прямими) і опосередкованими (непрямими); економічними,

політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними і неочікуваними; бажаними і небажаними. З перебігом часу після ухвалення рішень щодо політики з урахуванням впливів середовища виникають **наслідки політики**. Безпосередній продукт політики і всі істотні впливи формують остаточні **результати політики** як процесу.

Політична діяльність будь-якого рівня і будь-якого масштабу починається з прийняття **політичного рішення**. Під **рішенням** розуміють вольовий акт, закінчену розумову операцію, оформлену чи неформально матеріально, що виражає усвідомлений намір діяти певним чином для досягнення поставленої мети. **Реалізація рішення** – це виконання завдань, поставлених у ньому.

Політичне рішення, яке ґрунтується на врахуванні інтересів суб'єктів політичного процесу та є одним з основних його елементів, слід відрізнити від **рішення щодо політики (державно-політичного рішення)**, яке стосується курсу політики, тобто конкретної дії. Якщо політичні рішення приймаються суб'єктами політичного процесу щодо найбільш важливих суспільно значущих проблем, то **державно-політичні рішення**, будучи підпорядкованими політичним, забезпечують умови для їх підготовки, прийняття та реалізації. **На відміну від державно-політичного, політичне рішення:** формулює загальні цілі та напрями розвитку суспільства; відтворює чи змінює нормативні й інституційні параметри суспільно-політичного та державного устрою; має винятково соціальний характер; характеризується високим ступенем невизначеності зовнішнього середовища; передбачає наявність конфлікту групових інтересів і суспільного блага.

1.5 Лідерство і цінності у формуванні політики. Результативність, ефективність і економічність політики

Успішність виконавської діяльності у державному управлінні в розвинених країнах світу найчастіше вимірюється через сукупність показників **результативності, ефективності і економічності управління**.

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

Ефективність політики (програми) – це співвідношення між затратами на проведення політики та отриманими продуктами; вимірюється як у

натуральних показниках, так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам.

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

Аналіз вигід і витрат – загально визнаний метод кількісного аналізу ефективності державної політики, суспільних програм, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів упровадження програми/проекту. Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. **Суспільні вигоди** – сумарна грошова оцінка позитивних результатів і наслідків реалізації програм для суспільства в цілому і окремих груп. **Суспільні витрати** – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають унаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Політичне лідерство – одна з центральних проблем політології, безпосередньо пов'язаних із характером і якістю політичної влади, конкретним способом її структурування та легітимації.

Політичне лідерство в сучасній Україні набуває демократичних пріоритетів: спрямування на легалізацію національно-державної політики, створення законодавчо-правової бази, персоніфікації, професіоналізації, інституціоналізації й інші. Політичне лідерство, маючи численні важелі впливу на процес управління суспільством, все-таки значною мірою визначається як вплив на владу або як володіння владою. Як свідчить політична практика, ефективність лідерства залежить від взаємодії, взаємовпливу лідера та його послідовників, від розподілу влади між ними.

Під цінностями в контексті проблем творення політики розуміють переконання, мораль, стандарти та більш специфічні норми, які впливають на процес вироблення політики на всіх рівнях через спрямування та стримування поведінки і дій учасників процесу творення політики, впливаючи на їхнє сприйняття бажаного кінцевого стану (кінцевих цінностей) та прийнятних засобів (інструментальних цінностей) для його досягнення.

Цінності є формою морально-етичної орієнтації та мотивації людей; визначають коридор альтернатив державного розвитку в плані

співвідношення цілей та засобів, тим самим виступаючи фундаментом конституційно-правового регулювання; обумовлюють можливості формування тієї чи іншої комунікації між елітарними та неелітарними прошарками і, як наслідок, внутрішньої інтеграції/дезінтеграції держави та суспільства. Якщо сфокусувати увагу на цінностях, то **етапами в розробці та здійсненні публічної політики будуть:** формування проблем і виявлення цінностей, перетворення цінностей у політичні цілі, розроблення стратегії реалізації цих «ціннісно навантажених» цілей та мобілізація ресурсів, оцінювання результатів політики щодо досягнення поставлених цілей (у тому числі щодо ступеня реалізованості передбачених цінностей, виникнення нових цінностей). **Базові європейські цінності:** свобода, гідність, правова держава, демократія, громадянськість, толерантність, справедливість.

1.6 Прозорість і відкритість (публічність) процесу політики.

Взаємодія влади, бізнесу і громадянського суспільства у формуванні й реалізації політики

Відкритий уряд – це проста, але потужна ідея, суть якої – покращити роботу урядів на благо людей за умови прозорості, участі та підзвітності таких урядів.

Прозорість – громадськість може бачити та розуміти дії свого уряду. Відкриття урядових даних та інформації про: державні витрати, державні контракти, лобіювання, розвиток та вплив політики й виконання державних послуг.

Участь – громадськість може впливати на роботу свого уряду. Підтримка сильного та незалежного громадянського суспільства, залучення громадян та інших зацікавлених сторін до процесів ухвалення рішень, а також захист інформаторів й інших осіб, які висвітлюють марнотратство, халатність або корупцію в уряді.

Підзвітність – громадськість може вимагати від уряду відповідати за його дії. Впровадження правил, законів та механізмів, які гарантують, що уряд слухає, навчається, реагує та змінюється, коли це потрібно.

Відкритість та підзвітність все частіше визнають за основні якості належного демократичного врядування.

Доступ до інформації, інакше відомий як право на інформацію чи свобода доступу до інформації, є невід'ємним елементом відкритого уряду. Він надає громадянам законне право вимагати від уряду інформації, яку належить оприлюднювати, якщо вона не підпадає під вимоги спеціального виключення, визначені законом. **Відкриті дані** є порівняно недавнім доповненням до відкритого уряду, що передбачається вдосконаленням ІКТ, яке дозволяє

збирати, публікувати та опрацьовувати велику кількість даних достатньо легко. Відкриті дані та матеріали можуть бути вільно використані, модифіковані та доступні для будь-яких цілей.

Міжнародна асоціація з участі громадськості (IAP2) визначає 5 рівнів участі:

1. Інформування: надавати громадськості збалансовану та об'єктивну інформацію, яка допоможе їй у розумінні проблем й у пошуку альтернатив, можливостей та рішень.

2. Консультування: отримувати громадську думку щодо аналізу, альтернатив та/або рішень.

3. Залучення: працювати безпосередньо з громадськістю упродовж усього процесу, щоб забезпечити послідовне розуміння та розгляд суспільних проблемі прагнень.

4. Співпраця: співпрацювати з громадськістю у кожному аспекті рішення, включно з розробкою альтернатив та визначенням бажаного рішення.

5. Уповноваження: надати громадськості можливість остаточного ухвалення рішення.

Взаємодія суспільства та влади здійснюється на основі таких принципів: соціальне партнерство; встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства; надання рівних можливостей; взаємовідповідальність і обов'язок давати звіт; невторчання держави у діяльність ІГС; участь у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації; інформаційна відкритість; визнання державою багатоманітності видів діяльності ІГС; ефективність, гнучкість; повага, довіра, толерантність, визнання своєї ідентичності іншої сторони.

До форм громадської участі в державотворчому процесі відносять: місцеві вибори, місцеві референдуми; збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; органи самоорганізації населення; асоціації та інші об'єднання громадян; дорадчі комітети.

1.7 Механізми й інструменти політики

Інструменти політики – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя. Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади при їх застосуванні, тобто ступеня обов'язковості їх дії: **примусові** (регулятори й обмеження поведінки, зумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки); **змішані** (податки і збори, субсидії, інформація й стимули); **добровільні** (частково ринки; родина й комуна).

Приклади інструментів (засобів політики), які застосовуються державою для впливу на діяльність суб'єктів господарювання, можна знайти в Господарському кодексі України (від 16.01.2003 № 436), ст. 12: державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

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

Метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку.

Складовою частиною здійснення державної політики є визначення **механізму її реалізації**, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань. **Механізм реалізації державної політики** включає комплекс відповідних організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово- економічних, соціально-психологічних заходів.

Оскільки **процес реалізації державної політики** є складною та багатогранною діяльністю, то до неї залучено багато учасників. Тому ефективність реалізації державної політики залежить не лише від реалістичності поставлених цілей, а й від взаємодії всіх учасників і організаторів цього процесу. **Виділяють такі типи учасників реалізації державної політики:** окремі індивіди, організовані групи, державні інституції та організації. Державні інституції поділяються за рівнем управління (центральний, регіональний, місцевий) та змістом діяльності організації (центральні органи влади; органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; судові органи влади; неурядові організації (профспілки, групи інтересів, приватні компанії, засоби масової інформації тощо). Провідну роль під час реалізації державної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях, другорядну – неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь.

Процес реалізації політичних цілей починається після прийняття відповідних законодавчих документів і являє собою систему конкретних дій і заходів органів виконавчої влади.

У процесі **реалізації політики роль державних органів влади** полягає в тому, щоб: отримати необхідні ресурси; розробити відповідні плани та програми; організувати та скоординувати діяльність учасників; вжити заходів щодо досягнення поставлених цілей. Запорукою успіху реалізації державної політики є відносини в системі державного управління. Слабкість реалізації найпомітніше проявляється там, де відсутній чіткий розподіл владних повноважень між різними органами влади. Важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Слід зазначити, що існує такий термін, як «здійсненність рішення», який означає, що ще на етапі розроблення розраховується ймовірність реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів. Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання і як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на регіональному та місцевому рівнях відбувається повсякденна реалізація державних рішень.

До складу **інструментів державної політики** належить **розроблення та реалізація цільових програм**. **Цільові програми** – це інструмент державного управління. Вони узгоджені за ресурсами, виконавцями й термінами реалізації, комплексом науково-дослідних, дослідницько-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у галузях державного, економічного, соціального, екологічного та культурного розвитку. Вони спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, а також є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язання важливих соціальних проблем.

Проект цільової програми може мати таку структуру: зміст проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмними методами; основні цілі та завдання, пов'язані з розв'язанням проблем, терміни та етапи її реалізації; система програмних заходів; ресурсне забезпечення програми; організаційно-економічний механізм реалізації програми; організація управління програмою та контроль за її реалізацією; оцінка ефективності соціально-економічних наслідків реалізації програми; паспорт програми.

ТЕМА 2 АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ

2.1 Унормування процедур аналізу політики в Україні та світі.

Процедури аналізу політики. Види аналізу політики

У розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах ЄС) сформувалася відносно нова сфера професійної діяльності – **аналіз**

державної політики, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів. Формування інституційного забезпечення процедур аналізу державної політики в Україні починається від середини 1990-х в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України. У розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі.

Діяльність аналітика політики спрямована, насамперед, на ідентифікування проблем, придатних для аналізу політики, встановлення підстав для державного втручання, аналіз стейкхолдерів, формулювання мети вирішення проблеми, очікуваних результатів, показників, цільових індикаторів та обмежень, визначення та порівняння варіантів (альтернатив) політики, розроблення рекомендацій замовнику, а також переліку інструментів та заходів із реалізації рекомендованого варіанта вирішення проблеми.

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

Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіантів дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання, моніторингу результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях. **Замовник аналізу державної політики** – орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси для вирішення суспільної проблеми. Зокрема, у Регламенті Кабінету Міністрів України головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів визначено орган, який здійснює його підготовку.

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

- *ex-ante* аналіз (лат., тобто попередній) – здійснюється до того, як ухвалено рішення;
- *ex-post* аналіз (лат., тобто заключний, підсумковий – моніторинг, оцінювання) – здійснюється після того, як відбулися зміни державної політики внаслідок упровадження рішення щодо політики.

Залежно від того, чим оперують аналітики політики при проведенні аналізу – фактами або цінностями, виділяються два аспекти аналізу: позитивний («Що відбувається?») – аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів (зокрема економічний аналіз, прогнози); нормативний

(«Як має бути?») – оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу, що, як правило, ґрунтується на суспільних цінностях.

Аналіз політики є раціональним процесом, оскільки він складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. **Цей систематичний характер аналізу політики можна поділити на сім етапів:** визначення проблеми та методів аналізу політики (формування дерева проблем); формування цілей та результатів політики, створення матриці політики; ідентифікація та вибір альтернативних шляхів розв'язання проблем і впровадження політики; проведення аналізу впливу урядових рішень на різні сфери суспільного життя та аналізу ризиків; розрахунок вартості урядового рішення; проведення публічних консультацій та громадських обговорень у процесі вироблення варіантів розв'язання проблеми; планування впровадження та моніторингу реалізації політики.

Види аналізу політики:

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

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

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

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

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

б) залежно від часової орієнтації: дескриптивний (передбачає опис наслідків вже прийнятої державної політики); перспективний (передбачає аналіз можливих наслідків пропонуваного альтернатив державної політики).

Крім того може бути **економічний, політичний і соціальний аналіз.**

2.2 Цифровізація аналізу політики і роль великих даних

Забезпечення ефективності державного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без упровадження «цифрових» технологій у цій сфері. Критеріями, за якими визначається ефективність державного управління внаслідок застосування цифрових технологій, є: рівень відкритості та доступності діяльності органів державної влади, рівень довіри громадян до цих органів, ступінь залучення громадськості до ухвалення публічно-владних рішень, рівень корумпованості органів державної влади. Для впровадження ініціатив щодо трансформації державних організацій через «цифровізацію» в сучасних умовах розвитку нашої країни слід застосувати десять головних стратегічних технологій державного управління та діяльності:

1. «Цифрове» робоче місце сприяє гнучкості у методах виконання роботи, стимулює спільну роботу та взаємодію з іншими працівниками, підтримує децентралізовані, мобільні робочі середовища та передбачає вибір технологій особисто працівниками.

2. Багатоканальне інформування та залучення громадян. Державні установи потребують нових методів виявлення та розуміння потреб і бажань громадян.

3. Відкриті дані – це концепція, згідно з якою певні дані мають бути вільними для використання та поширення будь-якою особою.

4. Електронна ідентифікація громадян – це злагоджений набір процесів і технологій, якими управляють державні організації, щоб створити безпечний простір, що надає громадянам доступ до основних ресурсів або послуг.

5. Повсюдна аналітика – це неперервний та динамічний процес збирання та аналізу даних з метою отримання релевантної та структурованої інформації (знань) для ситуаційної та стратегічної діяльності, розроблення планів дій, програм, ініціатив.

6. «Розумні» машини та засоби.

7. «Інтернет речей» – мережа фізичних об'єктів (фіксованих або мобільних), до якої вбудовано технології для обміну інформацією, моніторингу, сенсорної та іншої взаємодії з кількома середовищами.

8. «Цифрові» державні платформи дозволяють вирішувати завдання, кардинально підвищувати ефективність, зменшуючи вартість діяльності та час

виконання.

9. Програмні архітектури (програмно-конфігуровані архітектури).

10. Блокчейн.

Великі дані (англ. Big Data) в інформаційних технологіях – набори інформації (як структурованої, так і неструктурованої) настільки великих розмірів, що традиційні способи та підходи не можуть бути застосовані до них. Альтернативне визначення називає **великими даними** феноменальне прискорення нагромадження даних та їх ускладнення. Для характеристики великих даних використовують «три v»: їх обсяг (англ. volume), швидкість накопичення нових даних та їх обробки (англ. velocity) та різноманіття типів даних, які можуть оброблятися (англ. variety).

До основних переваг використання технології можна віднести: отримання якісно нових знань шляхом комплексного аналізу усієї інформації у єдиному аналітичному сховищі; розширення функціональності наявних інформаційних систем підтримки управління; збільшення ефективності використання апаратних ресурсів серверів; забезпечення мінімальної вартості використання всіх видів інформації внаслідок можливості використання програмного забезпечення з відкритим кодом і хмарних технологій.

2.3 Цілі і завдання політики

Цілі політики – це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві, під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Приклади цілей можна знайти в кожному програмному документі органів влади – чи то в державних цільових програмах, чи то в програмах місцевого розвитку. Виходячи з цілей розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для вирішення проблеми, тобто виникає така послідовність заходів: **суспільні цінності – цілі політики – альтернативні стратегії досягнення цілей – завдання і заходи** для реалізації стратегій.

Під час формулювання цільових індикаторів доцільно орієнтуватися на принципи SMART: specific – конкретність; measurable – вимірюваність (зазвичай кількісна); area-bound – узгодженість з іншими індикаторами; realistic – досяжність (наявність ресурсів для реалізації); time-bound – визначеність у часі.

З огляду на поставлені цілі розробляють альтернативні шляхи їх досягнення, що містять сукупність конкретних дій, спрямованих на вирішення

проблеми. Тобто виникає логічний ланцюг: суспільні цінності → цілі політики → альтернативні шляхи досягнення цілей → заходи для досягнення цілей.

2.4 Ідентифікація проблеми/питання для аналізу політики. Аналіз середовища політики і стейкхолдерів

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже належно сформульована проблема – це наполовину вирішена проблема. **Визначення проблеми** – це пошук ядра соціально-економічних, політичних, культурних та інших аспектів проблеми. У будь-якому суспільстві (незалежно від устрою і форми правління) існує «піраміда» суспільних проблем, притаманна всім суспільствам без винятку. Проблеми здійснюють «рух» від мало- до широковідомих. Завданням фахових аналітиків політики є аналізування проблем до того, як вони стали широковідомими, актуальними і фактично малопридатними для вирішення. Існують такі **стадії уваги до проблеми**.

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

2. Раптове відкриття – ентузіазм щодо вирішення, ейфорія – запальність.

3. Усвідомлення вартості – фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми – холодний душ.

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

5. Постпроблема – незначна увага громадськості, розробка відповідної програми, малоцікава діяльність інституцій – байдужість.

Усе, що **визначається як проблеми**, поділяється на дві категорії: перешкоди для здійснення наших бажаних дій або цілей; образу нашому розумінню того, що означає правильне. **Проблема, придатна для аналізу державної політики**, – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

Політика формується в певному **середовищі, найважливішим складником якого є:**

1) соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальна структура суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що встановлює кожне суспільство;

2) фізичне середовище: географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографія, архітектура тощо; демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова

структура населення та інші фізичні характеристики, які визначають спосіб життя, що існує в суспільстві;

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

4) політичне середовище: політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, ідеологія, яка переважає, політична культура, нагальні політичні проблеми у певний момент.

Соціальним середовищем називають сукупність умов життєдіяльності людини, що впливають на її свідомість та поведінку.

Політичне середовище. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, велику роль у формуванні державної політики відіграє політичне середовище, зокрема рівень співробітництва між політиками та адміністраторами, центральними й місцевими структурами, підтримка політичних лідерів і, врешті-решт, виборців, на позицію яких вони орієнтуються.

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію **стейкхолдерів** – усіх тих осіб (груп осіб), які мають стосунок до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади), тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми і можливі шляхи її вирішення. **Стейкхолдери** є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – **виробники політики**, зокрема особи, що приймають рішення, а також **аналітики політики**.

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

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

Групи інтересів – інституційовані групи учасників, які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи.

Консультації з громадськістю проводяться в порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Зв'язки ОГС з головними виробниками державної політики можуть набувати таких трьох основних форм: інформування, консультації, активна участь. Інформування – процес взаємодії, під час якого органи влади надають

інформацію певного виду інституціям громадянського суспільства власне про сам перебіг прийняття рішень. Консультації – особлива форма участі інституцій громадянського суспільства у творенні державної політики. Активна участь – вид взаємодії ґрунтується на партнерстві головних виробників політики та організацій громадянського суспільства.

Громадська експертиза та моніторинг забезпечують зворотний зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої державної політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує існуючі проблеми саме в інтересах громадян.

2.5 Формулювання та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики

Варіант політики – це певний набір завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого дає змогу більш-менш успішно розв'язати суспільну проблему і досягти поставленої мети політики. В **аналізі політики варіанти** – це взаємовиключні підходи до розв'язання проблем, якщо обирається один варіант, то решта відкидаються, тому вони є **альтернативами**. Інша характеристика **альтернативних варіантів** – їх сумірність: це означає, що **варіанти повинні мати спільну базу для порівняння**: або використовувати однакові обсяги ресурсів, або стосуватися однієї й тієї самої території, або потребувати однакового часу для реалізації; кількість сумірних характеристик варіантів може коливатися від однієї до кількох, проте слід пам'ятати, що занадто велика кількість сумірних характеристик суперечить самій ідеї варіантності. Альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах 3-5; серед них обов'язкова наявність «нульового» варіанта («нічого не змінювати»), що практично означає бездію або невдавання до нових дій, якщо якась політика в цьому напрямі здійснювалася раніше. Наявність такого варіанта є обов'язковою, адже в результаті аналізу може з'ясуватися, що за певних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію.

Опис кожного варіанта має починатися з його назви і містити таку інформацію: а) основні заходи політики з реалізації варіанта; б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики; в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики доречно здійснювати за такими п'ятьма універсальними критеріями: результативність;

ефективність; справедливість; адміністративна здійсненність; політична здійсненність.

Після аналізу всіх варіантів за п'ятьма універсальними критеріями слід здійснити їх ранжування з метою вибору найкращого варіанта. Варіант, для якого сумарна оцінка буде найвищою, отримує найвищий рейтинг (1); саме він має бути рекомендований аналітиками політики замовнику аналізу для ухвалення відповідного рішення щодо державної політики і для подальшого впровадження обраного варіанта державної політики.

Упровадження політики – це: 1) процес від формулювання намірів до відстеження впливів і наслідків реалізації певних заходів політики; 2) процес трансформації затрат у продукти політики (в процесі реалізації заходів політики); 3) процес трансформації цілей, проголошених політикою, в результати, який супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, дотриманням законів та наданням послуг населенню.

2.6 Аналітичні процедури на етапах моніторингу і оцінювання політики

Оцінювання – систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики; це завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються з'ясувати, чи реалізує політика заявлені цілі політики; за які кошти; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики.

Моніторинг звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або наглядових органів, відповідальних за визначення стандартів програми.

Метою моніторингу найчастіше є одержання інформації: а) про те, наскільки програма досягає цільової аудиторії, на яку вона орієнтована; б) про її відповідність попередньо ухваленим рішенням; в) про правильність використання фінансових коштів та інших ресурсів.

На основі аналітичної роботи з порівняння альтернатив слід підготувати відповідні **рекомендації**, які мають бути представлені замовнику аналізу. **У цих рекомендаціях слід навести:** а) короткий опис способу визначення показників ефективності, результативності, справедливості, політичної й адміністративної здійсненності для певної проблеми; б) опис способу визначення рейтингу кожного з варіантів на основі значень окремих оцінок по кожному з критеріїв; в) оцінки і рейтингами варіантів; г) рекомендації замовникові аналізу щодо вибору кращої за результатами

аналізу альтернативи (на підставі рейтингу альтернатив): бажано додати текстовий коментар щодо переваг рекомендованого варіанта; д) прогноз можливих наслідків реалізації запропонованої альтернативи (а також наслідків її відхилення) – як коротко- так і довгострокових.

Етапи моніторингу:

1. Планування – визначення потреб в інформації (індикатори вжиття заходів, досягнення цілей тощо) того, хто її потребує; того, як часто слід збирати інформацію; джерел і способів отримання інформації; відповідального за збирання інформації; витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації.

2. Підготовка – розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовки персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу.

3. Збирання даних – постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу.

4. Аналіз та порівняння даних – порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та знаходження варіантів розв'язання проблем.

5. Звітування – документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто впроваджує програму, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб.

6. Використання результатів – використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми.

План моніторингу – це детальне визначення очікуваних результатів, для досягнення яких запроваджується моніторинг, індикаторів кожного з очікуваних результатів, джерел, методів і частоти збирання інформації та її аналізу, а також відповідальних за збирання інформації та основних її користувачів.

Функції процесу оцінювання: забезпечення достовірної та обґрунтованої інформації щодо проведення державної політики, тобто окреслення деяких рамок, у яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання дає змогу визначити межі політики, в яких досягаються конкретні цілі); сприяння визначенню та критиці цінностей, які покладені в основу вибору суспільних цілей; сприяння використанню аналітичних методів, включаючи визначення проблем та вироблення рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що

демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей); сприяння визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.

Залежно від завдання, яке стоїть перед експертом, виділяють такі типи оцінювання:

1. Оцінювання послідовності дій/заходів дає концептуальні відповіді на запитання: про логічну побудову програми (логічний взаємозв'язок між причинами й наслідками); про операційну логіку та послідовність дій у рамках програми.

2. Попереднє оцінювання операційної стратегії здійснюється до початку реалізації програми. Воно дає змогу зрозуміти, як взаємодіють окремі частини програми як між собою, так і з ресурсами, необхідними на виконання програми.

3. Оцінювання процесу реалізації дає змогу отримати детальну інформацію про те, чи реалізується програма за планом, а також чи відчувають і сприймають бенефіціари короткотермінові результати програми.

4. Оцінювання шляхом дослідження окремих ситуацій (case study) дає змогу керівництву програми вчитися на прикладах шляхом вивчення вдалого й невдалого досвіду, щоб у подібних ситуаціях повторювати рішення або, навпаки, відразу шукати інші.

5. Оцінювання довготермінових ефектів програми, або оцінювання впливу проводиться, як правило, через 3-7 років після завершення програми для визначення її реального впливу на суспільство.

6. Мега-оцінювання покликане об'єднати результати кількох оцінювань (коротко-, середньо-, довготермінових), відомих досліджень тощо стосовно певної тематики.

Існують такі форми оцінювання:

– Завчасне оцінювання (Appraisal): критична перевірка потенційної цінності (корисності) справи (наприклад програми).

– Моніторинг (Monitoring): постійне відстеження прогресу впровадження програми задля визначення відповідності планові та прийняття необхідних рішень щодо вдосконалення діяльності.

– Критичний огляд (Review): періодичне або спеціальне, часто швидке визначення стану виконання програми, до якої не застосовують звичайного оцінювання.

– Обстеження (Inspection): загальна перевірка, спрямована на виявлення слабких місць та збоїв у роботі і внесення пропозицій щодо коригування.

– Розслідування (Investigation): спеціальна перевірка заяви щодо порушення та забезпечення доказів для можливого судового переслідування чи дисциплінарного покарання.

– Аудит (Audit): визначення адекватності управлінського контролю для забезпечення: ефективного використання ресурсів; збереження фондів; надійності фінансової та іншої інформації; відповідності чинному законодавству та політиці, чинним правилам; ефективності управління ризиками; адекватності організаційної структури, систем і процесів.

– Дослідження (Research): системне вивчення, призначене для створення чи розвитку знань.

– Внутрішнє управлінське консультування (Internal Management Consulting): консультаційні послуги, покликані допомогти керівництву запровадити зміни.

Існують такі складники оцінювання: установлення навколишнього середовища оцінювання; визначення цілей оцінювання; усвідомлення суті політики; планування оцінювання; визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні; розробка вимірників (критеріїв); збирання даних, інформаційне забезпечення; проектування оцінювання; експериментальні підходи до оцінювання; побудова схеми аналізу; аналіз та інтерпретація даних; оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики. Оцінювання застосовується на всіх етапах процесу вироблення державної політики.

2.7 Бюджетування і ресурсне забезпечення політики. Показники успішності реалізації політики

Поняття «бюджетування» у вузькому сенсі можна визначити як процес формування, погодження, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджету.

Особливості бюджетування в державному управлінні: на його основі забезпечується перевірка дотримання та виконання нормативно встановлених завдань і рішень; воно спрямоване на цільове, раціональне та більш ефективне використання фінансових коштів; з його допомогою можна домогтися підвищення ефективності роботи державних органів через вдосконалення їх структури та оптимізації управлінського впливу. Під бюджетуванням слід розуміти постійно діючий процес управління, не пов'язаний виключно з розподілом бюджетних коштів. Воно забезпечує спостереження за перебігом процесів на рівні об'єктів управління, за їх відповідністю заданим програмам.

Класифікація та визначення показників (індикаторів) реалізації програм. Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу. Це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень

прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів. **Об'єктивно вимірювані показники** – опис цілей за допомогою вимірюваних понять, цим самим створюється підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності. Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або не досягнуто.

Визначення показників передбачає: визначення якості; визначення цільової групи; визначення місця; визначення кількості; визначення часу; SMART (автономну аналітико-звітну процедуру).

Показники SMART: Specific – конкретний, Measurable – вимірюваний, Available – доступний, Realistic – реалістичний, Time-bound – обмежений у часі.

Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів). Прямими є індикатори, що застосовуються тоді, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт. Зазвичай це стосується короткотермінових результатів. Непрямі індикатори використовуються замість прямих або як доповнення до них у випадках, коли досягнення результатів: може бути зафіксованим і виміряним не безпосередньо, а лише опосередковано (наприклад якість життя, організаційний розвиток тощо); може бути безпосередньо виміряним, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою; може бути виміряним лише протягом тривалого часу після завершення заходу/програми. Кількісні (статистичні) індикатори – показники, що мають кількісний вираз і позначаються такими поняттями, як число, частота, відсоток, частка тощо. Якісні індикатори (судження, оцінка, сприйняття та відношення) – показники, що не мають кількісного виразу й можуть позначатися такими поняттями, як наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, обізнаність тощо. За допомогою індикаторів результатів реалізації програми можуть визначатися такі складові, як упроваджені технології, тренінгові матеріали, які віддруковано та розповсюджено, або зростання доходів домоволодінь тощо. Індикатори ж процесу реалізації програми, як правило, завжди якісні й покликані визначити, яким чином технології були розроблені та впроваджені, як збільшуються доходи і хто в цьому брав участь. Проміжні індикатори встановлюються для визначення результату в певні періоди чи на певних етапах реалізації програми. Тому вони фактично слугують контрольними відмітками для досягнення очікуваних кінцевих результатів. Індикатори кінцевих результатів програми є за своєю суттю підсумковими. Індикатори, що відображають специфіку певної галузі чи сектору, та суто технічні індикатори мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, які мають міжсекторний характер і покликані

відображати, наприклад, питання соціального розвитку, гендерної рівності, екологічної безпеки, розвитку громадянського суспільства тощо.

У процесі відбору індикаторів застосовують низку критеріїв: відповідність, чутливість, простота і доступність, надійність, простота, практичність, об'єктивність, дешевизна, представництво.

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

Важливими складовими процесу аналізу політики є **аналітичні документи**, що підсумовують дослідницьку або дорадницьку діяльність, яка супроводжує весь процес політики.

Класифікація аналітичних документів.

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві (в колі стейкхолдерів) пропозицій органів влади щодо майбутніх дій.

Програмні документи – документи, з допомогою яких керівництво інформує громадськість про обраний курс дій (послання президента країни парламентові, програма дій уряду – кабінету міністрів).

Зелена книга (ЗК) – інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відображає бачення урядом певної проблеми, але ще не містить конкретних шляхів і заходів щодо її розв'язання.

Біла книга (БК) – документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропонованих відповідним органом влади для розв'язання проблеми. БК – результат подальшої роботи над ЗК; у ній орган влади виносить на суд громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень/дій з аналітичним обґрунтуванням їх доцільності. Адресатами є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їх змістом.

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

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) – документ, призначений для забезпечення керівництва результатами аналізу політики й ознайомлення його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики.

Аналітичний документ міністерства – документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрям політики.

В Україні за останні 10 років досить широко впроваджувалися всі основні процедури аналізу політики в практику діяльності органів влади, що супроводжувалося унормуванням відповідних аналітичних документів. Як приклади можна навести «Політичну пропозицію – доповідну записку Кабінету Міністрів України», «Концепцію Державної цільової програми», «Паспорт бюджетної програми», «Аналіз впливу регуляторного акту».

Підготовка інформаційно-аналітичного документу. Рішення щодо вибору виду інформаційно-аналітичного документу залежить від багатьох факторів. По-перше, визначальною є тема, якій він присвячений. По-друге, велике значення має кінцевий адресат (споживач) документу або його безпосередній замовник. По-третє, слід приймати до уваги обсяг інформації, який містить аналітичний документ. Потрібно враховувати, що аналітичний документ містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний. **Інформаційний розділ** переважно орієнтований на відбиття релевантних для дослідження відомостей. У свою чергу **аналітичний розділ** проекту переважно містить логічні міркування при зіставленні різних фактів, пояснення явищ і їхніх взаємозв'язків, а також у ньому формулюються загальні висновки та прогнози розвитку ситуації.

Розрізняють наступні **види аналітичних документів**:

1. Аналітична записка. Представляє собою детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі необхідності, практичні рекомендації. Обсяг аналітичної записки в основному дорівнює 5 – 10 сторінкам.

2. Аналітичний звіт. Відрізняється від аналітичної записки більшим обсягом, який становить 20-30 сторінок. Може бути підготовлене резюме звіту обсягом 1-2 сторінки.

3. Оглядова записка. При складанні оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається як правило у вигляді прямих цитат. На відміну від аналітичної записки висновки та рекомендації не робляться.

4. Довідка. Найбільш поширений вид аналітичної документації, представляє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події, а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питанням функціонування політичних структур тощо. Обсяг довідки зазвичай невеликий – не більше 2-3 сторінок.

Складання будь-якого аналітичного документа повинно відповідати наступним принципам, головними серед яких є наступні: орієнтація на потреби

замовника; формулювання загальної картини проблеми, що розглядається; розташування на першому місці основних висновків з проблеми; матеріал повинен бути структурованим та логічно викладеним.

Підстави для державного втручання (аналіз неспроможностей ринку: вказати, які саме ситуації неспроможності ринку потребують державного втручання – з огляду на економічні, соціальні та політичні чинники).

Обмеження політики (список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).

ТЕМА 3 СФЕРИ ТА НАПРЯМИ ПОЛІТИКИ

3.1 Типологія політики: види, сфери, напрями

Залежно від особливостей політичної культури і характеру взаємодії різних політичних інститутів він розрізняв чотири типи політичних систем: **англо-американський; континентально-європейський; доіндустріальний або частково індустріальний; тоталітарний** (типологія А. Габріеля).

Англо-американський тип політичної системи склався у Великобританії, США, Канаді, Австралії, деяких інших англomовних країнах. Для нього характерна гомогенність (однорідність) політичної культури, яка полягає в тому, що політичні цілі й засоби їх досягнення, основні політичні цінності поділяє більшість членів суспільства. Багатоманітність соціальних інтересів представлена в політичній системі незалежними політичними партіями, групами інтересів, засобами масової інформації, які функціонують на демократичних засадах.

Континентально-європейський тип політичної системи притаманний передусім таким країнам, як Німеччина, Італія, Франція. Він характеризується співіснуванням і взаємодією в політичній культурі елементів старих та нових культур, політичних традицій і форм політичної діяльності. Політичні партії вільно функціонують у межах існуючих конституційних норм, однак виступають не лише з різних, а й із протилежних ідеологічних позицій, які знаходять підтримку в суспільстві.

У багатьох країнах Азії, Африки і Латинської Америки існує **доіндустріальний або частково індустріальний тип політичної системи**. Він також характеризується неоднорідністю політичної культури, проте ця неоднорідність суттєво відрізняється від змішаної культури країн континентальної Європи, насамперед тим, що є поєднанням різноманітних і нерідко несумісних елементів – західних і східних, традиційних та сучасних цінностей, племінних, національних, расових, релігійних особливостей тощо.

Тоталітарний тип політичних систем утвердився у фашистській Італії, нацистській Німеччині, СРСР, соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи й донині зберігається у країнах соціалізму (Китай, Північна Корея, В'єтнам, Куба). Він характеризується високим ступенем однорідності політичної культури і єдності суспільства, соціальної та політичної активності громадян, що досягається недемократичними методами й засобами, головними з яких є тотальний ідеологічний вплив і насильство.

Залежно від типу політичного режиму політичні системи поділяються на демократичні, авторитарні й тоталітарні. Демократичні політичні системи є плюралістичними. Політичні партії і групи інтересів представляють та узгоджують у них усю багатоманітність соціальних інтересів. У авторитарних політичних системах можуть функціонувати партії та інші політичні об'єднання, проводяться вибори до представницьких органів влади. Однак реальні важелі управління державою і суспільством зосереджуються в руках однієї особи або групи осіб, які очолюють виконавчу владу і вдаються до насильства. **Тоталітарні політичні системи** характеризуються одержавленням усіх сфер суспільного життя, запереченням багатопартійності, зрощенням апарату єдиної правлячої партії з державним апаратом, зосередженням державної влади в руках вищого партійного керівництва, яке контролює діяльність усіх елементів політичної системи.

Існують також інші типології політичних систем. Так, за характером взаємодії з навколишнім середовищем розрізняють відкриті політичні системи – ті, що мають динамічну структуру й широкі взаємозв'язки з навколишнім середовищем, і закриті, які вирізняються жорстко фіксованою структурою і відсутністю таких взаємозв'язків.

Види політики. Розрізняють політику внутрішню і зовнішню.

Внутрішня політика охоплює основні напрямки діяльності держави, її структур і органів державної влади з регулювання взаємодії людей усередині країни. Залежно від сфери суспільних відносин, яка є об'єктом політичного впливу, внутрішню політику можна класифікувати на: аграрну політику; антропологічну політику; військову політику, або оборонну політику; демографічну політику; екологічну політику; економічну політику; культурну політику; міжнародну політику; науково-технічну політику; національну політику; соціальну політику.

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

водночас істотно впливає на внутрішню політику. Зрештою і внутрішня, і зовнішня політика вирішують одну задачу – збереження і зміцнення існуючої в державі системи суспільних відносин.

За пріоритетами політика поділяється на нейтральну, відкритих дверей, національного примирення, компромісів; **за змістом і характером** – на прогресивну і реакційну, на науково обґрунтовану і волонтаристичну.

Державна політика здійснюється у різних сферах: державна політика у сфері регулювання господарських процесів, бюджетна політика, державне управління природокористуванням, державне управління соціальними процесами суспільства, державна політика підвищення добробуту та захисту прав людини, державне управління охороною здоров'я України, державна політика у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, державна політика у сфері освіти, державна політика та управління у сфері культури, державне управління етнонаціональним розвитком суспільства, державне управління та національна безпека, державне управління у сфері цивільного захисту.

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

Наддержавність, наднаціональність – правова якість міжнародної організації, що дозволяє їй, відповідно до затвердженої державами-членами процедури, приймати рішення обов'язкового характеру, в тому числі без прямої згоди на те зацікавленої держави. Наддержавність виникає на етапі реалізації цілей і завдань міжнародної організації, встановлених в установчому договорі або інших міжнародних договорах організації. Суверенні держави-члени закріплюють у своєму законодавстві положення про можливість покладання державних прав на міжнародну організацію.

Наднаціональний Союз – це тип багатонаціонального політичного союзу, де делегуються узгоджені повноваження урядів держав-членів. Концепція наднаціонального об'єднання, іноді використовується для опису Європейського Союзу (ЄС), як нового типу політичної організації. **Європейський союз** – це єдина організація, яка забезпечує міжнародні вибори, що виходять за рамки рівня політичної інтеграції, що зазвичай надаються міжнародною угодою. Термін «наднаціональний» іноді використовується у вільному, невизначеному сенсі в інших контекстах, іноді як заміник терміну міжнародний, транснаціональний або глобальний. Інший спосіб прийняття рішень в міжнародних організаціях – міжурядовий, в якому державні органи влади відіграють більш помітну роль.

Політика на **національному рівні** – державна (публічна) політика зазвичай втілюється в «конституціях, законодавчих актах і судових рішеннях». У цій системі розрізняють політику внутрішню і зовнішню.

Державна регіональна політика – сукупність цілей, заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на всій території України, забезпечення просторової єдності держави, сталого збалансованого розвитку її регіонів, узгодження регіональних та загальнодержавних інтересів. У процесі формування державної регіональної політики слід враховувати структурну неоднорідність простору країни, її адміністративно-територіальний устрій. **Державна регіональна політика** є складовою політики держави, спрямованої на організацію її території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному аспектах відповідно до державної стратегії розвитку. Це здійснення управління економічним, соціальним, гуманітарним, екологічним, політичним розвитком держави у регіональному розрізі відповідно до державної стратегії розвитку.

Державна регіональна політика включає складові, які одночасно є її напрямками: соціальну (соціальний захист, житлова, демографічна, урбаністична, рекреаційна політики, політика зайнятості); економічну (промислова, аграрна політики); екологічну; гуманітарну (національно-етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна політики); науково-технічну (інноваційну); інформаційну; зовнішньоекономічну та ін. **Державна регіональна політика** визначається системою взаємопов'язаних документів, які базуються на внутрішній політиці України, Генеральній схемі планування території України, Державній стратегії регіонального розвитку, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях та інших документах.

Державна регіональна політика в Україні здійснюється у напрямках: створення ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям; сприяння поліпшенню матеріального фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань місцевим самоврядуванням; стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; розробка ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, урахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг під час формування та реалізації державної регіональної політики.

Мета державної регіональної політики досягається шляхом:

1) створення умов для збалансованого розвитку регіонів; 2) інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі; 3) ефективного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій; 4) підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Місцевий рівень політики. Місцеве самоврядування в Україні – право 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. **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.

3.3 Належне врядування: сервісна держава і місцеве самоврядування.

Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя

Серед вагомих принципів (індикаторів) «належного (доброго) врядування» (Good Governance) слід виділити:

1) показник участі (врахування голосів) громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через легітимізовані посередницькі інститути та представників) формах;

2) верховенство права – правова система поставлена за захист прав людини, є справедливою і діє для всіх однаково. Для цього принципу суттєвим є також принцип справедливості, оскільки добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства, добробут кожного сприяє процесам державотворення, формує громадянське суспільство та робить урядування ефективним;

3) прозорість, тобто всі інститути повинні працювати відкрито, що досягається через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений, активний обмін інформацією між державними інституціями;

4) ефективності та результативності, тобто отримання максимально можливого позитивного реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів;

5) відповідальність. Оскільки інституції публічного адміністрування та процеси служать усім членам суспільства, вони повинні брати на себе відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, за всю розроблену і впроваджену політику на будь-якому рівні;

б) підзвітність означає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів публічного адміністрування з метою захисту суспільних інтересів;

7) орієнтація на консенсус полягає в дотриманні балансу різних інтересів із метою досягнення широкої узгодженості в суспільстві з локальних і загальних питань і процедур для запровадження і досягнення сталого людського розвитку;

8) субсидіарність і пропорційність. Пропорційність передбачає адекватність заходів адміністративних органів досягненню мети цих заходів і загальним принципам. Субсидіарність означає узгодженість власних і делегованих повноважень із ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами;

9) стратегічне бачення – це орієнтир на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, передбачає здатність лідерів і громадськості мати довготермінову перспективу щодо «належного (доброго) врядування» і подальшого розвитку суспільства з розумінням необхідних заходів для їх реалізації.

Сьогодні, окрім вищезначених, деякі вчені виділяють ще **принципи «належного (доброго) врядування» (Good Governance), а саме:** чутливості – інституції та процеси повинні обслуговувати зацікавлені сторони в розумні строки в межах відповідності та спроможності; рівності та інклюзивності – залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства; відповідності (узгодженості), послідовності – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та бути добре зрозумілими; передбачуваності – діяльність органів публічного управління передбачає планування, можливість населення брати участь у формуванні завдань для органів місцевого управління; принцип нетерпимості до корупції; надійного фінансового менеджменту тощо. Всі ці принципи тією чи іншою мірою застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному, національному, місцевому.

Концепція сервісної держави передбачає зміну підходу до управління в публічному секторі, трансформацію засад відносин між публічними органами і громадянами. Головним призначенням **держави** стає служіння людині, а ключовою функцією публічних установ – надання якісних послуг громадянам.

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем. Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні.

Парламентаризм – широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства.

В широкому значенні парламентаризм – це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у **вужькому значенні** – це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади. **Парламент і парламентаризм** – поняття взаємопов'язані і взаємозумовлені, але зовсім не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту, адже його підвалиною є саме сильний і повновладний парламент. Але парламентаризм є водночас вищою якістю парламенту. **Парламентаризм** – це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни.

Формальними **ознаками парламентаризму**, які закріпилися в конституціях є: розмежування законодавчої та виконавчої влади, що означає наявність поділу влади та системи стримувань та противаги; контроль парламенту за діяльністю уряду – парламент реально впливає на функціонування та формування уряду; привілейований статус парламентаріїв та їх незалежність від виборців. Привілейований статус визначається принципом парламентського імунітету. Парламент і парламентаризм є показниками рівня стану демократизму в суспільстві. У країнах, де відсутня демократія, а парламент функціонує лише формально, не виконуючи належним чином своїх функцій, не формується система парламентаризму.

3.4 Цифрове врядування і політика

Цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій. Це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів, регіональних і місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики умовах цифрової трансформації.

Документи ООН виділяють такі кроки, потрібні для втілення концепції цифрового урядування та цифрової трансформації:

1. Бачення, лідерство, мислення: посилення трансформаційного лідерства, зміна мислення та цифровий потенціал на індивідуальному рівні.

2. Інституційна та нормативна база: розроблення інтегрованої інституційної нормативної бази.

3. Організаційна структура та культура: трансформація організаційної структури та культури.

4. Системне мислення та інтеграція: сприяння системному мисленню та розробленню інтегрованих підходів до вироблення політики й надання послуг.

5. Управління даними: забезпечення стратегічного та професійного управління даними для забезпечення формування політики на основі такихданих і доступ до інформації.

6. Інфраструктура ІКТ, доступність технологій.

7. Ресурси: мобілізація ресурсів та узгодження пріоритетів, планів і бюджетів, зокрема за допомогою державноприватних партнерських відносин.

8. Потужність розробників потенціалу: посилення потенціалу шкіл публічного управління та інших установ.

9. Соціальний потенціал: розвиток потенціалу на суспільному рівні, для подолання цифрового розриву.

Проаналізувавши ці кроки, можна дійти висновку, що, на відміну від електронного урядування, цифрове передбачає комплексний підхід.

Враховуючи все зазначене вище, можемо дійти таких висновків **про відмежування цифрового урядування від електронного:**

1. Цифрове урядування – не одна зі стадій електронного урядування, а його якісне перевтілення;

2. Цифрове урядування – це не про кількісні показники. Цифрове урядування – про якісні зміни;

3. Метою електронного урядування від його започаткування було поширення інтернет-технологій у всьому світі, мета ж цифрового – виведення їх на новий рівень;

4. Розвиток електронного урядування здійснювався насамперед екстенсивним шляхом, тоді як цифрове передбачає розвиток інтенсивний;

5. Цифрове урядування передбачає передусім глобальні трансформаційні процеси та нове розуміння якості цифрового «спілкування» між державою та суспільством.

3.5 Сфери і засади внутрішньої і зовнішньої політики та їх характеристика

Засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах; базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів.

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

Зовнішня політика ґрунтується на таких принципах: суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави; повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів; вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод; невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне співробітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; пріоритет загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; своєчасність та адекватність

заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам.

Засади політики у сфері розбудови державності: розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю; вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування; модернізація системи державної служби; посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень; забезпечення справедливого і доступного судочинства, тощо.

Засади внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів: утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг; зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення, тощо.

Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади, тощо.

Засади внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони: забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах; зміцнення обороноздатності держави, забезпечення безпеки держави, тощо.

Засади внутрішньої політики в економічній сфері: забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її

зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції; розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання; проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики; проведення прозорої та виваженої бюджетної політики; проведення ефективної політики управління державним боргом; розвиток і зміцнення банківської системи та небанківських фінансових установ; забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами; створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу; перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції; розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки; детінізація економіки; інтенсифікація інвестиційної та інноваційної діяльності, тощо.

Засади внутрішньої політики в соціальній сфері: забезпечення гарантованих Конституцією і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг; надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг; досягнення ефективного демографічного розвитку; поліпшення соціального захисту дітей; сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив; забезпечення доступним житлом громадян; трансформація державної політики у сфері зайнятості та ринку праці; подолання бідності і зменшення соціального розшарування; удосконалення системи пенсійного забезпечення, тощо.

Засади внутрішньої політики в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки: забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення; збереження навколишнього природного середовища; впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів, тощо.

Засади внутрішньої політики в гуманітарній сфері: реалізація державної мовної політики на основі норм національного та міжнародного права, забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя; створення належних умов для нарощення освітнього потенціалу України; сприяння культурному розвитку громадян України, створення умов для реалізації творчого потенціалу; створення умов для консолідації суспільства на основі національної системи духовних цінностей, у центрі якої людина, її розвиток, права і свободи, максимальне забезпечення її потреб; забезпечення свободи засобів масової інформації та

безперешкодного доступу до публічної інформації; реформування системи охорони здоров'я, тощо.

Засади зовнішньої політики: забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей; забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі; підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди; розширення міжнародного співробітництва, тощо.

3.6 Політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці

Європейська інтеграція – це процес політичної, юридичної, економічної інтеграції європейських держав, у тому числі й частково розташованих в Європі. На даний момент європейська інтеграція досягається в основному за рахунок розширення Європейського Союзу та Ради Європи.

Європейська інтеграція – складний та суперечливий соціально-економічний процес налагодження тісного співробітництва європейських держав. Є одним із проявів провідної тенденції сучасного історичного розвитку – посилення всебічної взаємозалежності держав, передусім в економічній сфері, та подальшого зближення цивілізаційноспоріднених національних спільнот.

З метою забезпечення належної організації реалізації завдань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, виконання Угоди про асоціацію, Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаної 9 липня 1997 р., та Декларації про її доповнення від 21 серпня 2009 р. Кабінет Міністрів України визначив, що організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції здійснюється **Урядовим офісом координації європейської та**

євроатлантичної інтеграції. Встановлено, що Кабінет Міністрів України здійснює спрямування, координацію та контроль:

1) у сфері європейської інтеграції з питань: розроблення та здійснення заходів з виконання Угоди, інших міжнародних договорів України та домовленостей між Україною та Європейським Союзом; співробітництва між Україною та Європейським Союзом; адаптації законодавства України до права Європейського Союзу; виконання міжнародних договорів України і домовленостей між Україною та Європейським Союзом, тощо.

2) у сфері євроатлантичної інтеграції з питань: політичного та політико-військового діалогу і практичного співробітництва з НАТО та державами-членами Північноатлантичного Альянсу в рамках Комісії Україна – НАТО та інших спільних органів; реформування сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів НАТО; взаємодії з громадськістю, зокрема в рамках Мережі партнерства Україна – НАТО, тощо.

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

У Законі України «Про основи національної безпеки» – «**національні інтереси** – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян».

Пріоритетами національних інтересів України є: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України.

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

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

Міжнародна безпека – захищеність системи міжнародних відносин від загроз їх дестабілізації, конфронтації, збройних конфліктів і війн, яка визначається таким станом міжнародних відносин, за якого забезпечуються

життєво важливі інтереси всіх суб'єктів світової політики, виключається порушення загального миру або створення загроз реалізації вказаних інтересів і, відповідно, безпеці народів.

Система міжнародної (колективної) безпеки – система безпеки, створена зусиллями кількох держав або всього світового співтовариства для виявлення, нейтралізації або зниження рівня загроз (економічних, екологічних, воєнних тощо) існуванню та розвитку людської цивілізації на регіональному або глобальному рівні та запобігання цим загрозам.

Система міжнародної безпеки, яка існує сьогодні, складається з різнорівневих (глобальних, регіональних, субрегіональних структур та механізмів безпеки, які забезпечують відповідний рівень безпеки і можуть взаємодіяти (або конкурувати, протидіяти одне одному) залежно від обставин та головних цілей свого існування, закладених в їхні установчі документи.

Основними елементами системи міжнародної безпеки є право міжнародної безпеки і міжнародні організації з безпеки і співробітництва, які забезпечують певний стан безпеки за основними напрямками за допомогою встановлених міжнародних режимів безпеки.

Основні загрози міжнародній безпеці: міжнародний тероризм, екологічні проблеми, ядерна небезпека, етнічні і релігійні конфлікти, діяльність тоталітарних сект, неконтрольована міграція, організована злочинність.

3.8 Національна безпека і безпекова політика. Стратегія національної безпеки України

Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (Закон України «Про національну безпеку»). Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

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

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України,

Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Стратегія національної безпеки України – визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Це документ довгострокового планування, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

Стратегія національної безпеки України є основним документом оборонного планування. Стратегія є основою для планування діяльності органів державної влади у сфері національної безпеки. Виходячи з її положень розробляються доктринальні документи з питань воєнної безпеки, зокрема воєнна доктрина, основні напрями зовнішньої політики, стратегії інформаційної безпеки, кібербезпеки, реформування сектору безпеки і оборони, інших нагальних питань національної безпеки, а також державних програм за окремими напрямами державної політики національної безпеки.

ТЕМА 4 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН І НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

4.1 Правове регулювання суспільних відносин

Суспільні відносини є необхідним способом існування окремих осіб, їх об'єднань та суспільства в цілому. Способом узгодження суперечливих інтересів осіб та їх об'єднань є **соціальне регулювання**. Соціальне регулювання суспільних відносин може бути **ненормативним (індивідуальним) і нормативним**. **Ненормативне (індивідуальне)** – упорядкування поведінки людей за допомогою разових персональних регулюючих акцій, рішень даного питання, що стосуються тільки окремого, чітко визначеного випадку, конкретних осіб. **Нормативне** – регулювання поведінки людей за допомогою норм (загальних правил поведінки).

Юридична норма – загальнообов'язкове правило поведінки, що виходить від держави, прийняте у встановленому порядку, закріплене у визначеній формі, регулює суспільні відносини і забезпечене засобами державного примусу. Юридична норма має певну структуру (або внутрішню форму).

Гіпотеза – частина норми, яка встановлює умови, обставини, з настанням яких можна чи необхідно здійснювати диспозицію.

Диспозиція – частина норми, в якій зазначаються права та обов'язки суб'єктів.

Санкція – частина норми, що встановлює заходи державного примусу, які застосовуються у разі її порушення.

Регулювання суспільних відносин за допомогою всіх юридичних засобів є **правовим регулюванням**. Під **правове регулювання** підпадають найважливіші, з точки зору держави, суспільні відносини: що виникають між людьми та їх об'єднаннями; суб'єкти яких є свідомими й вольовими їх учасниками; що, з точки зору держави, мають принципове значення для неї, об'єднань людей, конкретних осіб; що об'єктивно потребують і піддаються правовій регламентації.

4.2. Нормотворча діяльність

Юридичні норми виникають внаслідок свідомої цілеспрямованої діяльності суб'єктів нормотворення. **Нормотворчість** – це завжди офіційно оформлений процес діяльності держави, посадових осіб, органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами нормотворчості є: громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян); держава (в особі державних органів та їх посадових осіб). **Компетенція суб'єкта нормотворчості** – це закріплена нормативно-правовими актами сукупність його прав і обов'язків (повноважень) у сфері нормотворчості.

Зміст юридичних норм має бути певним чином проявлений зовні, об'єктивований, матеріально зафіксований, тобто виражений у певних матеріальних «джерелах», що виступають як офіційна форма вираження і закріплення юридичних норм. Цей зміст юридичних норм відображається поняттям **«джерело (форма) права»**. **Джерело (форма) права** – це спосіб зовнішнього прояву юридичних норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість і гарантованість.

Залежно від способу закріплення та існування юридичних норм виокремлюють такі види джерела (форм) права:

– правовий звичай – санкціоноване (забезпечуване) державою звичаєве правило поведінки загального характеру;

– правовий прецедент – об'єктивоване (виражене зовні) рішення органу держави в конкретній справі, якому надається формальна обов'язковість при вирішенні наступних аналогічних справ;

– нормативно-правовий договір – це двостороння або багатостороння угода, яка містить юридичні норми.

– нормативно-правовий акт – письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування), в якому закріплено забезпечуване нею формально-обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормотворча діяльність підпорядковується відповідним принципам. **Принципи нормотворчості** – це основоположні засади, керівні ідеї діяльності,

пов'язаної з прийняттям, скасуванням або зі зміною юридичних норм. **Загальними принципами нормотворчості, тобто принципами, прийнятними для усіх без винятку видів нормотворчості є:** гуманізм; демократизм; гласність; законність; науковість; системність – облік нормативно-правових актів, узгодження їх з іншими нормативно-правовими актами; техніко-юридична досконалість; професіоналізм – виробленням юридичних норм повинні займатися професіонали. У нормотворчому процесі необхідно використовувати знання не тільки досвідчених юристів, а й учених різних спеціальностей.

Функції нормотворчої діяльності – це її напрямки, пов'язані зі встановленням, зміною або скасуванням юридичних норм, створенням і розвитком законодавства. **Виходячи з функціонального призначення нормотворчості розглядають такі її функції:**

1) функція первинного регулювання суспільних відносин – це розробка і прийняття нових юридичних норм у тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і вперше виникла необхідність у їх регулюванні;

2) функція удосконалення законодавства – це скасування, зміна, доповнення юридичних норм, що не відповідають потребам суспільного розвитку;

3) функція упорядкування (систематизації) законодавства – це упорядкування чинних юридичних норм, тобто упорядкування нормативних положень у межах наявних юридичних норм, виходячи з потреби їх юридико-технічного удосконалення і системного вираження;

4) конкретизація (деталізація) законодавства, тобто переклад загальних абстрактних положень юридичних норм на більш конкретний рівень, більш детальна регламентація суспільних відносин.

4.3 Систематизація законодавства: поняття, форми, види.

Нормотворчий процес

Систематизація законодавства є специфічною (нормотворчою) юридичною діяльністю державного апарату, змістом якої є системне упорядкування і розвиток положень чинних нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності законодавства.

У юридичній літературі розглядають зазвичай три форми (способи) систематизації законодавства:

1) інкорпорацію як об'єднання нормативно-правових актів у хронологічному, алфавітному або тематичному порядку в різного роду збірники без зміни їх змісту;

2) консолідацію як об'єднання декілька однакових за предметом правового регулювання і юридичною силою нормативно-правових актів в один укрупнений акт;

3) кодифікацію як вироблення єдиного, систематизованого нормативно-правового акта. Проте, останнім часом висловлюється думка, що розглядати інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію в одному логічному ряду є помилковим традиційним уявленням.

Систематизація законодавства можлива в таких її видах:

1) елементарна – це системне упорядкування окремих положень нормативно-правових актів та їх розвиток з метою формування окремих цілісних, завершених юридичних норм;

2) інституційна – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм, якими регулюється певний суспільний інститут, з метою формування цілісного правового інституту;

3) галузева – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм, які належать до певної галузі законодавства, з метою формування завершеної цілісної галузевої структури правового регулювання відповідних сфер життєдіяльності суспільства;

4) комплексна – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм кількох взаємопов'язаних галузей законодавства з метою формування цілісних міжгалузевих нормативних комплексів для забезпечення вищого рівня системності законодавства;

5) загальна – це системне упорядкування та розвиток положень усіх чинних юридичних норм існуючого законодавства з метою максимально ефективного правового регулювання життя суспільства.

У юридичній літературі існує «вузьке» та «широке» тлумачення поняття нормотворчого процесу. **Нормотворчий процес** розглядається як офіційно встановлений порядок (процедура) проходження проектів нормативно-правових актів власне у нормотворчому органі. У широкому розумінні **донормотворчого процесу**, включають поряд з офіційною діяльністю нормотворчого органу також діяльність з підготовки та обговорення проектів нормативно-правових актів, у якій беруть участь інші державні органи, громадські організації, широкі кола громадськості. При «широкому» підході **нормотворчий процес** розглядається як вся процедура діяльності з підготовки, офіційного обговорення, прийняття та опублікування нормативно-правового акту, в якій бере участь як сам нормотворчий орган, так і різні підготовчі та допоміжні органи, громадські організації і громадяни. **Нормотворчий процес зовнішньо виступає як система взаємозалежних стадій** ухвалення, укладання, зміни нормативноправових документів.

Стадія нормотворчого процесу – це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу.

Можна виділити стадії, характерні для нормотворчості в цілому:

1) підготовка проекту нормативно-правового акту. На цій стадії насамперед приймається рішення компетентного державного органу про необхідність видання нормативно-правового акту, про включення його в план нормотворчих робіт, про організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, визначаються проектанти, розробляється концепція проекту і т. д. Перша стадія завершується доопрацюванням **проекту нормативноправового акту;**

2) **прийняття нормативно-правового акту.** Зміст цієї стадії нормотворчої діяльності залежить насамперед від того, яким органом держави (одноособовим або колегіальним) приймається нормативно-правовий акт;

3) **оприлюднення (офіційне опублікування) нормативно-правового акту.** Під офіційним опублікуванням розуміють розміщення нормативно-правового акту в офіційному виданні, на яке можна посилатися.

Види нормотворчості можна визначати за різними критеріями. Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, що приймаються, **нормотворчість** поділяють на:

1) законодавчу нормотворчість (законотворчість), тобто діяльність, пов'язану з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів вищої юридичної сили – законодавчих актів;

2) підзаконну нормотворчість, тобто діяльність, пов'язану з підготовкою і прийняттям підзаконних нормативно-правових актів (її змістом є прийняття нормативно-правових актів Президентом, Урядом, міністерствами та відомствами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій тощо).

Залежно від суб'єктів нормотворення розрізняють такі види нормотворчості:

1) безпосередня нормотворчість народу або його територіальної спільності шляхом референдуму;

2) нормотворчість держави, що здійснюється державними органами і посадовими особами в межах їх компетенції;

3) нормотворчість органів місцевого самоврядування;

4) нормотворчість недержавних об'єднань;

5) делегована нормотворчість – полягає у попередньому дозволі одного суб'єкта нормотворчості іншому видавати нормативно-правові акти з регулювання відносин, що входять до предмета відання першого;

б) спільна нормотворчість – спільне прийняття нормативно-правового акта або укладення нормативно-правової угоди.

Широко використовується також поняття «**локальна нормотворчість**», що об'єднує нормотворчість, що здійснюється у рамках державних та недержавних організацій, громадських та територіальних об'єднань, що відповідно до чинного законодавства та в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти для врегулювання внутрішніх правовідносин.

Планування нормотворчої діяльності (перспективне і поточне) здійснюється з метою створення єдиної системи нормативно-правових актів, визначення основних напрямів та забезпечення прозорості нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових актів.

Нормотворчість як діяльність по виробленню юридичних норм завжди здійснюється відповідно до встановленого порядку, до певних процедур, визначених чинним законодавством (Конституцією, законодавчими актами, регламентами, що встановлюють порядок нормотворчої діяльності державних органів і т. ін.). **Нормотворчий процес** може бути регламентованим нормативно-правовими актами більшою або меншою мірою. В одних випадках

дії суб'єктів нормотворчої діяльності регламентовані частково, в інших – передбачається чітка і детальна регламентація усіх сторін діяльності. Ступінь регламентації залежить від виду нормотворчого процесу, визначається тим, які нормативно-правові акти ухвалюються – закони Верховної Ради, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, рішення органів місцевого самоврядування та ін. Найбільш чітку правову регламентацію передбачено для процесу вироблення законодавчих актів.

4.4 Поняття та ознаки нормативно-правових актів. Юридична сила нормативно-правових актів

Нормативно-правовий акт – це офіційний документ, який містить юридичні норми, прийнятий компетентними суб'єктами нормотворчості у визначених законом порядку і формі. Необхідно звернути увагу на такі два моменти.

Основні ознаки нормативно-правових актів такі:

1) нормативно-правовий акт приймається компетентним державним органом або народом (у порядку референдуму). Практично кожний державний орган має право видавати в межах своїх повноважень нормативно-правові акти. Ці документи мають державно-владний характер, їх виконання в разі необхідності забезпечується заходами державного примусу;

2) нормативно-правові акти змістовно містять нові юридичні норми або змінюють чи скасовують чинні;

3) нормативно-правові акти приймаються у визначеному процедурному порядку;

4) нормативно-правовий акт документально оформлений, має встановлену форму (закон, указ, постанова і т. д.) та точно визначені реквізити.

Реквізити нормативно-правового акту – це відповідні «прив'язки» нормативно-правового акту до місця, часу, суб'єктів тощо, якими є його назва, дата прийняття, реєстраційний номер та ін.;

5) нормативно-правовий акт має юридичну силу.

Юридична сила – це специфічна властивість нормативно-правового акту, яка характеризує його узгодження з іншими нормативно-правовими актами в залежності від ступеня формальної обов'язковості юридичних норм, що в них зазначені, та визначається місцем відповідного органу в апараті держави. Юридична сила виявляється в ієрархії нормативно-правових актів.

Види нормативно-правових актів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти. Нормативно-правові акти досить різноманітні. Залежно від того чи іншого критерію, покладеного в основу класифікації, вирізняють такі види нормативно-правових актів:

– за суб'єктами ухвалення – акти народу в процесі референдуму, державних органів і організацій, недержавних органів і організацій (органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань), спільні акти (нормативно-правовий акт може бути виданий спільно кількома суб'єктами нормотворення);

- за зовнішньою формою – конституції, закони, кодекси, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази та ін.;
- за сферою дії – загальнообов’язкові, спеціальні, локальні;
- за ступенем загальності юридичних норм – загальні та конкретизаційні;
- за характером волевиявлення – акти встановлення, зміни та скасування юридичних норм;
- за галузями законодавства – цивільні, кримінальні, адміністративні, кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні та ін.;
- за часом дії – невизначено-строкові (постійні) та визначено-строкові (тимчасові).

Основну класифікацію нормативно-правових актів на види проводять за їх юридичною силою. За даним критерієм виділяють закони та підзаконні нормативно-правові акти, причому як перші, так й останні також мають свою класифікацію.

Закони – це нормативно-правові акти вищого представницького органу державної влади або самого народу, які регулюють найважливіші суспільні відносини, виражають волю та інтереси більшості населення і мають вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Підзаконні нормативно-правові акти – це нормативно-правові акти, що видаються уповноваженими на те органами на основі закону, відповідно до закону і для його виконання.

Види законодавчих актів. Найбільш загальну класифікацію законів держави (як актів верховної влади), що фігурують у різних правових системах у різних формах, можна звести до **трьох видів**: конституційні закони; звичайні закони; субститутні законодавчі акти.

Законодавчі акти за їх значенням і місцем в системі законодавства поділяються на:

- 1) Конституцію – основний закон, що регламентує основи суспільного, політичного, економічного життя суспільства, права і свободи громадян;
- 2) конституційні закони – це закони, що вносять зміни до Конституції. Конституційні закони відрізняються від звичайних законодавчих актів такими ознаками: а) юридичною силою – конституційний закон після його прийняття стає складовою частиною Конституції; б) предметом регулювання – особлива сфера суспільних відносин – закріплення основ суспільного, політичного, економічного життя суспільства, прав і свободи громадян; в) порядком прийняття – особлива процедура;
- 3) основи законодавства – це законодавчі акти, що встановлюють принципи та основні положення законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин, які мають бути і конкретизовані в інших законодавчих актах або підзаконних нормативно-правових актах;
- 4) кодекси – це законодавчі акти, в яких об’єднуються і систематизуються юридичні норми, що регламентують певну сферу суспільних відносин;
- 5) звичайні (поточні) закони – це всі інші закони, що приймаються парламентом у звичайному порядку (простою більшістю голосів);

б) забезпечувальні (оперативні) закони – нормативно-правові акти, якими вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори та ін.

Підзаконні нормативно-правові акти класифікуються суб'єктами нормотворчості:

1) орган законодавчої влади Верховна Рада України приймає постанови. Нормативні постанови приймаються в основному з організаційних питань;

2) Президент України як глава держави на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України;

3) вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання;

4) міністерства, відомства, державні комітети у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази;

5) місцеві державні адміністрації. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази;

б) органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;

7) державні і недержавні організації, громадські об'єднання, їх керівні органи приймають у межах своїх повноважень статути, устави, нормативні накази, положення, інструкції тощо.

4.5 Чинність та дія нормативно-правових актів

У законодавстві України та юридичній літературі терміни «чинність» та «дія» нормативно-правових актів досить часто використовують як синоніми. І все ж, доцільно ці поняття розрізняти. **Чинність нормативно-правового акта** – це юридична обов'язковість акту, його властивість мати юридичну силу, визначати появу і зміст правових актів нижчого рівня. **Чинний** – означає юридично присутній у «правовому полі», такий, що набув значення юридичного факту. Для набрання чинності актом необхідно, щоб він був ухвалений владним суб'єктом, підписаний ним і офіційно опублікований (оприлюднений). Чинний нормативно-правовий акт може бути підставою для видання інших актів. Чинність становить юридичну передумову дії нормативно-правового акту (закону, указу і т. д.). Нечинний акт не діє. Водночас дія акту залежить не лише від його чинності, як передумови його дії, а й від конкретних умов дії акту, які визначаються законом чи власне актом. Найчастіше момент набрання актом чинності та початок його дії збігаються в часі, проте далеко не завжди. Іноді акт або його частина вводяться в дію пізніше, ніж він стає чинним. Нормативно-правовий акт може бути визнаний таким, що втратив чинність повністю або в окремій частині, за рішенням

суб'єкта нормотворення, що його прийняв чи видав, або уповноваженими на це відповідно до Конституції чи законів України особами чи органами.

Поняття «дія» **нормативно-правового акту** означає процес виникнення, зміни та припинення правовідносин, які передбачаються даним актом, тобто процес виникнення та здійснення певними суб'єктами певних прав і обов'язків, обмежений у часі, просторі та за колом осіб, яких він стосується. За загальним правилом дія нормативно-правового акту починається з моменту набрання ним чинності і закінчується моментом припинення його чинності. Зокрема, що стосується законодавчих актів, то за загальним правилом, закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94 Конституції України). Однак, законодавча практика в Україні йде шляхом визначення в самому законодавчому акті умови набрання ним чинності, у прикінцевих положеннях законодавчих актів визначається дата набрання ними чинності. **Дія нормативно-правових актів обмежена трьома параметрами: часом, простором, колом осіб.**

Дія нормативно-правових актів у часі – це період, протягом якого нормативно-правовий акт діє. Нормативно-правові акти чи окремі їх норми не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують чи скасовують відповідальність особи або іншим чином підвищують правовий статус фізичних та юридичних осіб.

Дія нормативно-правових актів у просторі – це поширеність їх впливу на певну територію (держави в цілому чи окремого регіону). Дія нормативно-правового акту у просторі може бути територіальною і екстериторіальною. Територіальна дія нормативно-правового акту окреслена територією держави або окремого регіону і визначається державним суверенітетом. **Екстериторіальна дія нормативно-правового акту** регулюється міжнародними договорами і передбачає поширення законодавства даної держави за межами її території.

На порядок дії **нормативно-правового акту за колом осіб** поширюється загальне правило закону: закон діє стосовно всіх осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства (апатриди), в тому числі біженців, осіб з подвійним громадянством (біпатриди), юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин), які перебувають на території його дії і є суб'єктами відносин, на які він розрахований.

4.6 Система нормативно-правових актів: зміст та ієрархія

Усі нормативно-правові акти функціонують як єдина система, що характеризується узгодженістю, взаємодією, ієрархічністю, спеціалізацією і диференціацією за галузями та інститутами.

Законодавство визначає також порядок видання, зміни, скасування і доповнення нормативно-правових актів; вказується, який орган і у якій процедурі приймає той або інший нормативно-правовий акт.

Система нормативно-правових актів України включає в себе акти прямого народного волевиявлення, нормативно-правові акти державних

органів, акти місцевого самоврядування, а також акти державних та недержавних організацій, громадських об'єднань. У кожній країні, а точніше – у кожній правовій системі встановлюється строга ієрархія нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили.

Юридична сила нормативно-правового акту обумовлюється як рівнем та обсягом повноважень суб'єкта нормотворчості, який його прийняв, так і характером самого нормативно-правового акту. Внизу цієї ієрархії знаходяться нормативно-правові акти, видавані місцевими органами державної влади, а верхню частину ієрархії займають нормативно-правові прийняті вищими органами державної влади в тій або іншій країні. Нижчі рівня підпорядковуються вищим. В Україні найвищу юридичну силу має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються (видаються) на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституційні закони мають юридичну силу, однакову з юридичною силою Конституції. Закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів.

При існуванні неузгодженостей, суперечностей юридичних норм, що містяться в нормативно-правових актах, виникає необхідність визначення юридичної сили таких актів, обраної юридичної норми, яка буде застосована в даному конкретному випадку: у разі суперечності правових положень нормативно-правових актів різної юридичної сили, діють положення акту, що має вищу юридичну силу; у разі суперечності правових положень нормативно-правових актів однакової юридичної сили, діють положення акту, що прийнятий пізніше; у разі наявності суперечностей між загальними та спеціальними нормативно-правовими актами з одного і того ж предмета регулювання однакової юридичної сили застосовується спеціальний нормативно-правовий акт.

ТЕМА 5 НОРМОТВОРЧА ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ТА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

5.1 Поняття та види юридичної техніки. Нормотворча техніка, її форми

Найбільш поширеним є розуміння **юридичної техніки** як системи прийомів, методів, засобів та процедур юридичної діяльності державного апарата, спрямованої на вироблення та реалізацію юридичних норм.

Як прийоми, методи, так і процедури юридичної діяльності є **способом юридичної діяльності** та спрямовані на отримання її результату – правового акту. Як вже було зазначено, однією із найважливіших ознак закону є те, що закон приймається з дотриманням певного офіційно встановленого порядку, підзаконні нормативно-правові акти також виробляються з дотриманням відповідних процедур. Порушення нормативно встановлених процедур вироблення нормативно-правових актів має юридично значимі наслідки. Відтак, логічно розглядати процедури юридичної діяльності в рамках

юридичної техніки. **Юридична техніка** поділяється на **нормотворчу техніку** і **техніку правозастосування**. Нормотворча юридична техніка поділяється на законодавчу техніку і техніку вироблення підзаконних нормативно-правових актів. **Нормотворча техніка** – це система мовних та логічних прийомів, методів, спеціально-юридичних засобів та юридичних процедур нормотворчої діяльності державного апарата, спрямованої на вироблення юридичних норм у формі положень нормативно-правових актів. Структуру нормотворчої техніки складають її мовна, логічна та процедурна форми.

Форми нормотворчої техніки. **Мовна форма** – система мовних прийомів, методів, засобів нормотворчої техніки. **Логічна форма** – система логічних прийомів, методів, засобів нормотворчої техніки. **Процедурна форма** – нормативно встановлений порядок вироблення нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти виробляються з дотриманням офіційно-документального стилю основними рисами якого є:

1) позбавлений індивідуальності характер викладу, тобто відсутня особлива манера написання того чи іншого автора;

2) експресивна нейтральність (експресивність – це сила вираження, вияву будь-яких почуттів, переживань, виразність) характеризується рівним, спокійним, емоційно знебарвленим тоном викладу;

3) стандартність, стереотипність і формалізація означає, що для виразу однієї і тієї ж думки використовується один і той самий ряд слів або прийомів, що застосовуються в певній послідовності, використовуються стандартні терміни, стереотипні фрази та вислови, сталі мовні конструкції, мовні кліше;

4) ясність – ця вимога визначається насамперед простотою, доступністю словникового запасу;

5) точність – ця вимога передбачає однозначність нормативного тексту;

6) економічність – це максимальна лаконічність мовних засобів;

7) зв'язність і логічна послідовність.

Існує певна послідовність, єдність: явище дійсності – поняття – термін. Основним, визначальним і первинним у цій єдності є явище дійсності. Поняття – це відображення такого явища у свідомості людей, а термін служить словесним вираженням поняття. **У текстах нормативно-правових актів використовуються чотири види термінів:**

1) загальноживані терміни;

2) загальноживані терміни, що мають у нормативно-правовому акті особливе, більш точне, спеціальне значення;

3) професійні (технічні) терміни;

4) юридичні терміни.

Юридичні терміни завжди супроводжуються **визначеннями в текстах актів**. Термінологія нормативно-правових актів передбачає так звану термінологічну уніфікацію, тобто однозначність, загальновизначеність, стабільність, доступність термінів.

Нормативно-правовий акт є результатом людського мислення, а отже його зміст і структура викладаються з дотриманням **логічних законів**. Під

логічним законом розуміють внутрішній, необхідний, суттєвий зв'язок між думками. За допомогою логічних прийомів, методів, засобів нормотворчої техніки юридичні норми викладаються у формі положень нормативно-правових актів.

Будь-яка **юридична норма** завжди має **повну структуру**: диспозицію, що закріплює права і обов'язки суб'єктів (праву суб'єкта завжди відповідає юридичний обов'язок); гіпотезу, що визначає умови реалізації права та обов'язки суб'єктів; санкцію, що встановлює юридичну відповідальність при порушенні диспозиції. Однак, це не означає, що всі три елементи юридичної норми мають бути викладені в одній статті нормативно-правового акта за схемою «якщо – то – інакше». Вони можуть бути виражені в правових положеннях, розміщених як в одній статті, так і в різних статтях одного нормативно-правового акту, або в правових положеннях різних нормативно-правових актів, які можуть належати до різних галузей права; однак всі три елементи норми мають обов'язково бути відображені в сукупності відповідних нормативно-правових актів. Одна й та сама **юридична норма**, визначена **узагальній формі** в одному законодавчому акті, в процесі нормативної спеціалізації **конкретизується у спеціальному законодавчому акті** в частині гіпотези, диспозиції або санкції.

5.2 Правові положення та їх види

Як вже було зазначено, **елементи юридичної норми** викладаються у тексті нормативно-правового акта у вигляді **правових положень** – правових формул, що виражають закінчену думку. Відповідно до цільового призначенням розрізняють положення-начала, положення-принципи, положення-дефініції, положення-доручення, положення-інструменти, колізійні положення тощо. Залежно від ступеня узагальнення правового матеріалу використовують загальні, спеціальні та виключні правові положення. Залежно від методу правового регулювання використовують імперативні (категоричні) положення, що закріплюють такий варіант поведінки суб'єктів права, якого вони повинні неухильно дотримуватися, та диспозитивні положення, що встановлюють варіанти поведінки, однак дозволяють суб'єктам права самим визначатися з вибором прав та обов'язків у конкретних правовідносинах. Залежно від характеру впливу на особу, використовують заохочувальні положення (положення-стимули) та рекомендаційні положення, що встановлюють варіанти бажаної, з точки зору держави, поведінки. Залежно від функціональної спрямованості використовуються регулятивні положення, які встановлюють права і обов'язки суб'єктів, та охоронні положення, які встановлюють способи юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків.

Прийоми формулювання правових положень. Прийоми формулювання правових положень досить багато. Розглянемо окремі з них. Для **формулювання положення-дефініції** використовується два основних **прийоми**: прийом визначення понять через перерахування; прийом визначення понять через рід і видову відмінність. Прийом класифікації понять – це спосіб

концентрації правового матеріалу шляхом розподілу понять на групи на підставі визначених критеріїв. Основою цього прийому є логічна операція поділу понять. Прийом «підміни понять» використовується в двох випадках. Перший випадок – це коли поняття, що не піддається визначенню, підміняється іншим, близьким поняттям хоч і менш адекватним, але таким, що піддається визначенню шляхом цифр або перерахуванням. Другий випадок – це коли первісне, таке, що важко ідентифікується, поняття підмінюється зовнішніми ознаками, що легко розпізнаються. Оцінювальні поняття застосовуються у випадках, коли неможливо сформулювати повне визначення того чи іншого поняття, оскільки його трактування в кожному конкретному випадку залежить від індивідуальних особливостей суспільних відносин, які регулюються правом. Юридична презумпція – це припущення, що має той чи інший ступінь ймовірності. На основі узагальнення достатньо великої кількості випадків робиться загальний висновок, який є правильним по відношенню до більшості аналогічних узагальнених випадків. Юридична фікція – суть цього прийому полягає в штучному уподібненні або прирівнюванні одна до одної таких речей, які у дійсності різні (а часом, навіть протилежні).

Зв'язки між правовими положеннями встановлюються за допомогою таких прийомів, як **посилання та відсилання, повторення (відтворення) правових положень**. **Посилання** – це вказівка на те, що звертатися за якимось елементом юридичної норми слід до відповідної структурної частини (пункту, статті, глави, розділу) даного або іншого нормативно-правового акта (актів). **Відсилання** у загальному вигляді показують зв'язок законодавчого акта (або його структурної частини) з іншими правовими положеннями (наприклад, «відповідно до чинного законодавства», «у порядку, встановленому законом»). У випадках, коли виникає потреба повторити певні положення, зокрема, для забезпечення логічного зв'язку положень різних актів, то використовується прийом **відтворення (повторення) правових положень**.

Правове регулювання вимог нормотворчої техніки. Правила нормотворчої техніки викладені в Методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, що схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, а також в методичних рекомендаціях «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки», що підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України (2007 р.).

5.3 Експертиза нормативно-правових актів

Експертиза нормативно-правового акта – це діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що включає дослідження і оцінку наукового рівня, юридичних якостей нормативно-правового акту, його відповідності загальнодержавним програмам та спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо). **Експертиза проекту нормативно-правового акта** проводиться з метою перевірки якості його підготовки та

обґрунтованості, своєчасності прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативно-правового акта.

Основними завданнями експертизи проекту нормативно-правового акта є його об'єктивний всебічний розгляд; перевірка відповідності проекту положенням законодавства України; оцінка відповідності проекту сучасному рівню наукових знань; аналіз рівня використання світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, можливих правових наслідків виконання нормативно-правового акта в разі затвердження його проекту; перевірка дотримання вимог нормотворчої техніки тощо.

Результати проведення експертизи проекту нормативно-правового акта оформляється у вигляді експертного висновку, який складається з вступної, аналітичної та підсумкової частин.

Види експертизи проектів нормативно-правових актів визначають за наступними критеріями:

1. Залежно від кількості фахівців, які беруть участь у проведенні експертизи (одноособова або групова).

2. Залежно від підстав проведення (первинна, повторна, додаткова та контрольна).

3. Залежно від предмета експертизи (правова, гендерно-правова, наукова, фінансово-економічна, екологічна, соціологічна та інші).

Правова експертиза – це система спеціальних заходів, проведених спеціально уповноваженими суб'єктами на різних етапах нормопроекування з метою об'єктивної оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам побудови нормативно-правового акта та науковим принципам правового регулювання.

Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта передбачає концептуальну, системно-юридичну та юридико-технічну його оцінку. **Концептуальна оцінка проекту** нормативно-правового акта передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета і методу регулювання конкретного фрагменту цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників. У процесі концептуальної оцінки необхідно встановити місце проекту нормативно-правового акта в існуючій правовій системі виходячи з положення про те, що нормативно-правовий акт діє не ізольовано, а як складовий елемент узгодженої системи таких актів. **Системно-юридична оцінка проекту** нормативно-правового акту передбачає з'ясування характеру зв'язків між проектом та чинними нормативно-правовими актами. Результатом системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта має бути повна схема його змістовних зв'язків з чинними нормативно-правовими актами, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних нормативно-правових актів для усунення недоліків. **Юридико-технічна оцінка проекту** нормативно-правового акта передбачає визначення ступеня його

відповідності встановленим правилам побудови та редакційно-лексичного оформлення нормативно-правових актів.

Особливості наукової правової експертизи проекту нормативно-правового акта. Завданнями наукової правової експертизи проекту нормативно-правового акта можуть бути: визначення ступеня відповідності правових положень об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання даного нормативно-правового акта; врахування попередньої та поточної практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин в Україні та за кордоном; максимальне залучення та використання в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, що наводяться; прогнозна оцінка можливих наслідків реалізації майбутнього акта, ступеня та характеру його можливого впливу на соціально-економічні відносини, що становлять предмет правового регулювання; проведення в разі необхідності спеціальних досліджень з найбільш складних питань або з питань, щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація.

У проведенні експертизи задіяні: суб'єкти нормотворення; структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.

Експертиза нормативно-правових актів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проводиться у два етапи: перший етап – перевірка, чи предмет регулювання нормативного акта стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність); другий етап – перевірка нормативного акта, предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Європейського Суду.

Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів. Відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8.09.2005 № 2866-IV чинне законодавство, проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі. **Гендерно-правова експертиза** – це аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

У разі необхідності можуть також проводитися **спеціальні експертизи** – наукове дослідження проекту закону стосовно окремих сфер законодавчого регулювання, зокрема **екологічна експертиза** (порядок проведення визначено Законом України «Про екологічну експертизу» від 9.02.1995 № 45/95-ВР), **науково-технічна експертиза** (порядок проведення визначено Законом України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР) тощо. Щодо проектів нормативно-правових актів, які передбачають або зумовлюють додаткові прибутки і видатки державного або місцевих бюджетів, проводиться **фінансово-економічна експертиза**.

5.4 Адаптація законодавства України до законодавства Європейського союзу

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Термін «*acquis communautaire*» перекладається з французької як «те, що досягнуто в рамках Співтовариства». Словосполученням *acquis communautaire* позначено сукупність досягнень європейської інтеграції, яка не може бути предметом переговорів при вступі до Співтовариства нових держав-членів. Або держави, які бажають стати членами ЄС, приймають *acquis*, або вони не вступають до Співтовариства. В юридичному розумінні ***acquis communautaire*** ототожнюється з **правовою системою Європейського Союзу**.

Джерелами *acquis communautaire* є: первинне законодавство: Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року (з 1993 року – Договір про заснування Європейського співтовариства), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії, Договір про Європейський Союз, Договір про злиття, акти про приєднання нових держав-членів; вторинне законодавство: директива, регламент, рішення та інші акти нормативного характеру, які приймаються інститутами Європейського Союзу; міжнародні договори, однією зі сторін яких є Європейське співтовариство (Європейський Союз), рішення Європейського суду.

Організаційно-правові засади адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Законодавчі засади адаптації визначено Угодою про партнерство та співробітництво від 16.06.1994 яка започаткувала партнерство між Європейським співтовариством та його державами-членами з одного боку та Україною з іншого боку та Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629.

Взаємодію та координацію органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу забезпечує **Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу**, що створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15.10.2004 № 1365.

Основними завданнями Координаційної ради є: розроблення пропозицій щодо розвитку співробітництва з Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; формування єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; підготовка щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; розгляд стану реалізації плану заходів з виконання Загальнодержавної

програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; підготовка та подання Верховній Раді України щорічної доповіді про стан виконання Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 пріоритетними сферами адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт.

Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає кілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу.

На першому етапі передбачено: забезпечити розробку глосарію термінів *acquis communautaire* для адекватності їхнього розуміння та уніфікованого застосування у процесі адаптації; провести порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України *acquis* Європейського Союзу; здійснити переклад українською мовою актів *acquis communautaire*; створити ефективний загальнодержавний механізм адаптації законодавства, в тому числі щодо перевірки проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis* Європейського Союзу; створити загальнодержавну інформаційну мережу з питань європейського права.

Завдання наступних етапів виконання Програми залежать від результатів, досягнутих на першому етапі, економічної, політичної та соціальної ситуації, яка складеться в Україні, а також розвитку взаємовідносин України і Європейського Союзу.

Конкретні заходи з адаптації законодавства, прогнозовані строки їх виконання визначаються щорічним планом з виконання Програми адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, який розробляє і затверджує Кабінет Міністрів України. Відповідно, Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629 передбачено особливості розгляду законопроектів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. Законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких

регулюються правом Європейського Союзу, протягом трьох днів передаються до уповноваженого центрального органу виконавчої влади для підготовки експертного висновку щодо відповідності цих законопроектів *acquis communautaire*. Уповноважений центральний орган виконавчої влади у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності. Законодавчі акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк.

ТЕМА 6 ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС. ПІДЗАКОННА НОРМОТВОРЧІСТЬ. ЛОКАЛЬНА НОРМОТВОРЧІСТЬ

6.1 Поняття «законодавчий процес»

Нормотворча діяльність, результатом якої є законодавчі акти, виступає як **законодавча діяльність (законотворчість)**. Порядок (процедура) законодавчої діяльності, тобто спосіб організації, внутрішнього зв'язку елементів змісту законодавчої діяльності є **законодавчим процесом**. Поняття «законодавчий процес» у «широкому» розумінні це підготовка, обговорення, прийняття та опублікування законів і введення їх у дію, і вся попередню діяльність по підготовці проекту закону. При «вузькому» розумінні законодавчого процесу під останнім розуміють порядок офіційного проходження законопроекту в законодавчому органі, який включає такі стадії:

внесення законопроекту на розгляд парламенту у порядку реалізації права законодавчої ініціативи; попередній розгляд законопроекту у парламентських комітетах; розгляд та прийняття законопроекту на пленарних засіданнях парламенту; підписання та оприлюднення (промульгація) закону.

В останньому випадку **виявлення необхідності прийняття закону і підготовка законопроекту** не вважають стадіями законодавчого процесу. Однак, оскільки саме на етапі підготовки проекту закону формуються юридичні норми, що стають загальнообов'язковими правилами поведінки, то розглянемо цей вид діяльності в одному ряду з тими, що складають власне законодавчий процес.

Основними етапами підготовки законопроекту є:

- 1) прийняття рішення про підготовку законопроекту, включення відповідної пропозиції в план законопроектних робіт;
- 2) збір необхідної інформації;
- 3) розробка законопроекту;

4) складання тексту проекту закону;

Основними структурними одиницями законодавчого акта є: заголовок закону; преамбула; поділ тексту закону на структурні частини, органічно пов'язані між собою (статті, глави, розділи, частини); перехідні та прикінцеві положення.

6.2 Стадії законодавчого процесу. Право вето

Законодавчий процес складається з чотирьох основних стадій:

1) внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України у порядку реалізації права законодавчої ініціативи. Законодавча ініціатива – це надане конституцією визначеному колу суб'єктів право вносити в законодавчий орган законопроекти відповідно до встановленої процедури. Згідно ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Реалізація суб'єктом права законодавчої ініціативи передбачає обов'язок законодавчого органу розглянути закон і прийняти або відхилити його.

Відповідно до ст. 89 Регламенту Верховної Ради України право законодавчої ініціативи здійснюється, зокрема, шляхом внесення до Верховної Ради: законопроектів (проектів законів); пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів. Вимоги щодо оформлення законопроектів та щодо супровідних документів до них викладені в ст. ст. 90, 91 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, до законопроекту додається пояснювальна записка, що має містити: обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття.

2) попередній розгляд законопроекту у комітетах Верховної Ради. Попередній розгляд законопроекту здійснюється в комітетах Верховної Ради України, зокрема в комітеті, до предмета відання якого належать питання бюджету, та в комітеті, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту. Діяльність комітетів Верховної Ради України регулюється Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 4.04.1995 № 116/95-ВР (у редакції Закону № 3277-IV від 22.12.2005). Верховна Рада України також може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду, доопрацювання законопроекту. За результатами попереднього розгляду головний комітет чи тимчасова спеціальна комісія ухвалюють висновок про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України або повертають законопроект;

3) розгляд та прийняття законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Обговорення проекту законодавчого акту на пленарних засіданнях парламенту називається читанням законопроекту. Розгляд і прийняття законопроектів на пленарних засіданнях Верховної Ради України здійснюється, як правило, за процедурою трьох читань. Перше читання

– це обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу. Друге читання – це постатейне обговорення і прийняття законопроекту у другому читанні. Третє читання – це прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому. Закон, після його прийняття парламентом, підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє на підпис Президентові України;

4) процедура підписання (промульгація) та оприлюднення закону. Підписання та оприлюднення прийнятого закону є конституційним повноваженням Президента України. Підписання закону – це санкціонування вищою посадовою особою держави прийнятого законодавчим (представницьким) органом законодавчого акту. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Глава держави має право не підписувати закон – право вето («вето» від лат. veto – забороняю). Поняття «вето Президента» трактується в юридичній літературі як його право відхилити закон, прийнятий парламентом, але такий, що не набрав чинності. Відповідно до ст. 132 Регламенту Верховної Ради у разі, якщо Президент застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначеній Конституцією України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді.

Оприлюднення закону – доведення закону до загального відома, що може бути здійснено кількома способами. Такими способами можуть бути офіційне опублікування, опублікування в інших друкованих виданнях, оголошення по радіо або телебаченню, розсилання державним органам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям тощо.

Офіційне опублікування – це основний спосіб оприлюднення законів, що полягає в такому, що має офіційне юридичне значення і нормативно врегульованому оголошенні до загального відома повного і точного тексту прийнятого закону в джерелі офіційного опублікування, тобто в спеціально на те уповноваженому друкованому органі.

Відповідно до ст. 94 Конституції закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Види законодавчого процесу.

Конституційний процес пов'язаний з прийняттям конституції та конституційних законів. Конституційні закони мають особливий порядок прийняття, відмінний від звичайного порядку прийняття законодавчих актів, визначений Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України. Законопроекти про внесення змін до Конституції України вносять до Верховної Ради України у порядку реалізації права законодавчої ініціативи Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Ординарний (звичайний) законодавчий процес пов'язується з прийняттям Верховною Радою України у порядку загальної законодавчої процедури ординарних (звичайних) законів з усіх питань законодавчого регулювання, за винятком тих питань, які регулюються безпосередньо Конституцією України. Субститутний законодавчий процес пов'язується з прийняттям актів делегованої законотворчості (субститутних законодавчих актів).

Особливою формою законодавчої діяльності є прийняття закону всеукраїнським референдумом. Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Порядок проведення референдумів регулюється розділом III «Вибори. Референдум» Конституції України та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3.07.1991 № 1286-ХІІ.

Щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, то останній може бути призначений Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень, встановлених Конституцією України, та проголошений за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу. Предметом всеукраїнського референдуму може бути будьякий конституційний або звичайний закон, крім законів з питань податків, бюджету та амністії.

Особливості прийняття окремих видів законодавчих актів. Прийняття окремих законодавчих актів залежно від їх предмету правового регулювання або від значення та місця в системі законодавства має певні особливості. Конституція України передбачає особливості порядку прийняття для законів, що встановлюють опис державних символів України та порядок їх використання (приймаються двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради має Кабінет Міністрів України (ст. 96 Конституції України). Такий закон також відрізняється особливою формою, тимчасовим характером та особливою процедурою прийняття. Право вносити до Верховної Ради проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України має Президент України або Кабінет Міністрів України. Закони про ратифікацію міжнародних договорів мають чітко визначений предмет законодавчого регулювання, визначений ч. 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004, яка встановлює перелік міжнародних договорів України, що підлягають ратифікації.

Закони про внесення змін до законодавчих актів спрямовані на зміну правового регулювання певних суспільних відносин, їх тексти містять перелік змін, які необхідно внести до відповідних законодавчих актів.

Структурними елементами законодавчого акта є: елементи змістової структури тексту законодавчого акта – преамбула, частина, розділ, підрозділ, глава, параграф, стаття, пункт статті, частина статті (пункту), підпункт, абзац; елементи лінгвістичної структури тексту законодавчого акта – речення, слово, словосполучення, розділові знаки; реквізити законодавчого акта.

Вироблення кодифікаційного акта – це вторинне регулювання визначеної сфери суспільних відносин (повне або часткове) на основі упорядкування, систематизації фактичного законодавства. У кодифікаційному акті системно викладаються всі правові положення, які містяться в нормативно-правових актах, що підлягають кодифікації. Із прийняттям кодифікаційного акта, всі нормативно-правові акти, що підлягали кодифікації, втрачають чинність. **Підготовка тексту кодифікаційного акту здійснюється поетапно:** підбір нормативно-правового матеріалу, який відповідає ознаці кодифікації; розчищення підбраного нормативно-правового матеріалу; обробка нормативно-правового матеріалу; складання тексту кодексу.

Особливістю структури кодифікаційних актів є наявність загальної та особливої частин. Загальна частина є системою загальних положень, винесених за дужки по відношенню до положень особливої частини. Особлива частина кодексу містить конкретні правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що складають предмет правового регулювання кодексу.

Правове регулювання законодавчої діяльності. Законодавчий процес регулюється Конституцією України та розділом IV «Законодавча процедура» Регламенту Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI. Також порядок вироблення окремих видів законодавчих актів, зокрема законів про ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів, законів про Державний бюджет України на рік, встановлено відповідно Законом України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004, Бюджетним кодексом України від 21.04.2001 (з наступними змінами) тощо. Особливості роботи з проектами законів регулюється також Положенням про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України (затверджено Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 № 428), Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України (затверджено Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.05.2006 № 448), Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України (затверджено Указом Президента України від 30.03.1995 № 270/95).

6.3 Підзаконна нормотворчість Верховної Ради України

Постанови Верховної Ради України, що мають нормативний характер, приймаються в основному з організаційних питань.

Порядок прийняття Постанов Верховної Ради України встановлено главою 24 Регламенту Верховної Ради України. Постанови Верховної Ради приймаються більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні. Постанови, прийняті Верховною Радою, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України. Нормативні постанови Верховної Ради України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Підзаконна нормотворчість Президента України. Підзаконними нормативно-правовими актами Президента України є укази та розпорядження, що мають загальний характер і містить у собі правила поведінки (норми права). Порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України регулюється відповідним положенням, затвердженим Указом Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. **Проекти актів Президента України вносять:** Кабінет Міністрів України; Глава Офісу Президента України, його перші заступники та заступники; Секретар Ради національної безпеки і оборони України; радники Президента України; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України. Внесені проекти актів Президента України опрацьовуються в Офісі Президента України протягом 30 календарних днів. Проекти актів подаються на підпис Президенту України Головою Офісу Президента України. У разі якщо Президент України відхилив проект акта, такий проект повертається у триденний строк суб'єкту, який його вносив.

Нормотворчість Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов. **Постанови Кабінету Міністрів України видаються з питань:** затвердження положення або іншого нормативно-правового акта; затвердження, прийняття або приєднання до міжнародних договорів; внесення змін до тексту постанов Кабінету Міністрів України, затверджених ними положень або інших нормативно-правових актів; визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України, або їх скасування.

Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, обласні, Київська міська державна адміністрація. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України. Кабінет Міністрів є колегіальним органом, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Постанови Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 6.09.2005 № 870.

Проект постанови Кабінету Міністрів України складається з назви, вступної та постановляючої частин і у разі потреби додатків.

Нормотворча діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 (із

наступними змінами) систему центральних органів виконавчої влади України складають міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі відповідних положень, які затверджує Президент України. Центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства України видають **накази**. Накази за своїм змістом можуть бути нормативними і ненормативними. Наказами часто затверджуються інші нормативно-правові акти – інструкції, положення, правила тощо.

Підготовка проекту нормативно-правового акта покладається на одне або кілька структурних підрозділів міністерства, з урахуванням їх компетенції. Для підготовки найбільш важливих та складних проектів може створюватися комісія (робоча група). У разі необхідності до розробки проекту залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти-практики. Нормативно-правовий акт підписується керівником установи або його заступником відповідно до їх компетенції. Центральні органи виконавчої влади у разі потреби можуть видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Нормотворча діяльність місцевих органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська міська) здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (в областях, районах, у місті Києві). Діяльність місцевих державних адміністрацій регулюється Законами України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 № 586-XIV, «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401- XIV. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. 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.

До відомчих нормативно-правових актів відносяться акти міністерств, інших органів виконавчої влади – це накази, постанови, розпорядження, рішення, положення тощо, що містять юридичні норми, розраховані на невизначене коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування незалежно від строку дії та характеру відомостей, що в них містяться.

Структура проекту нормативно-правового акту повинна забезпечити послідовний розвиток теми правового регулювання, а також правильне розуміння та застосування нормативного акта, що складається. **Нормативно-**

правовий акт містить такі структурні складові: заголовок, преамбулу нормативний корпус, положення про набрання чинності, додатки (за потреби).

Наказами, постановами часто затверджуються інші нормативно-правові акти – інструкції, положення, правила тощо.

Нормативно-правовий акт (наказ, постанова, розпорядження, рішення) виготовляється на бланку та повинен мати обов'язкові реквізити й стабільний порядок їх розміщення: найменування суб'єкта нормотворення, назву виду документа, дату і номер, місце видання, структурні складові, підпис, візи. Внесення змін до нормативно-правового акта або визнання його таким, що втратив чинність, здійснюється самим суб'єктом нормотворення або його правонаступником.

Нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно кількома суб'єктами нормотворення або одним із них за узгодженням з іншими.

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади здійснюють: Міністерство юстиції України – нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; головні управління юстиції в областях, місті Києві – нормативно-правових актів обласних, Київської міської державної адміністрації, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади; районні, районні у містах Києві, міжрайонні (у разі утворення) управління юстиції.

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

6.4 Локальна нормотворчість як особливий вид підзаконної нормотворчості

Нормотворчість органів місцевого самоврядування (муніципальна нормотворчість). Рішення нормативного характеру можуть прийматися як безпосередньо територіальною громадою шляхом **місцевого референдуму**, так і через **представницькі органи місцевого самоврядування** (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради). Порядок прийняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі **рішень**. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. **Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради** в межах своїх повноважень видає **розпорядження**.

Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти **статут територіальної громади села, селища, міста**. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить ряд статей, в яких прямо зазначається, що те чи інше питання має регулюватися не тільки законом, а й статутом територіальної громади.

Примірний статут територіальної громади може складатися з таких основних розділів:

У першому розділі «Загальні положення» дається коротка характеристика відповідної територіальної громади, зокрема, чи складається вона тільки з громадян України, які постійно проживають у межах даного села, селища, міста, чи з жителів кількох населених пунктів, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, в тому числі без збереження самостійності кожної з них чи із збереженням такої самостійності.

У другому розділі «Територія» дається докладно опис відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У третьому розділі «Матеріально-фінансова база», визначаються об'єкти комунальної власності даної територіальної громади, визначаються особливості правового режиму окремих об'єктів комунальної власності.

У четвертому розділі «Органи та посадові особи місцевого самоврядування» визначаються особливості системи органів місцевого самоврядування, обумовлені особливостями даної територіальної громади.

У п'ятому розділі «Органи самоорганізації населення» визначається система та характер зазначених органів.

У шостому розділі «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та її членами» на підставі чинного законодавства визначається система таких форм, обумовлена особливостями даної територіальної громади.

У останньому розділі «Прикінцеві та заключні положення» можна було б передбачити й інші питання, не охоплені попередніми розділами.

Місцевий референдум. Порядок проведення місцевого референдуму визначено Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3.07.1991 № 1286-ХІІ. Предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів.

Місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу місцевої ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень місцевих рад, на території яких він проводиться.

Нормотворчість об'єднань громадян. Об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) визнається політичною партією або громадською організацією. **Об'єднання громадян** – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. **Політична партія** – це об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. **Громадська організація** – об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Нормотворчість об'єднань громадян виражається у розробці та прийнятті статутних документів на основі яких вони діють. Нормативні акти можуть видавати також керівники та органи управління об'єднань громадян.

Статутний документ об'єднання громадян приймається на зборах всіх членів або представників членів об'єднання та обов'язково має містити: назву об'єднання громадян, його статус та юридичну адресу; мету та завдання об'єднання громадян; умови і порядок прийому в члени об'єднання громадян, вибуття з нього; права і обов'язки членів (учасників) об'єднання; порядок утворення і діяльності статутних органів об'єднання, місцевих осередків та їх повноваження; джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна об'єднання, порядок звітності, контролю, здійснення господарської та іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань; порядок внесення змін і доповнень до статутного документа об'єднання; порядок припинення діяльності об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією.

Корпоративна нормотворчість. **Публічні корпорації** – до них відносяться державні і муніципальні органи (міст, округів, селищ). Вони є підрозділами державного апарата, наділені відповідними владними повноваженнями і здійснюють управлінську діяльність у межах визначеної території.

Корпоративне право інакше можна назвати внутрішньоорганізаційним або внутрішньофірмовим правом. **Корпоративні норми** розробляються органами управління корпорації (загальними зборами, конференцією колективу, радою директорів, радою трудового колективу, адміністрацією корпорації і т. п.) та адресуються її членам (засновникам, акціонерам, менеджерам, робітникам і т. д.), є обов'язковими для учасників корпорації, мають додатковий характер стосовно норм загальнодержавних, охороняються силою корпоративного примусу, а за його недостатності – силою державного примусу. Виділяють чотири основні блоки корпоративних норм: фінансові, адміністративні, трудові і цивільно-правові норми. Останнім часом активно формується блок корпоративних норм, що регулюють інформаційні відносини на підприємстві, наприклад нормативні положення, що стосуються забезпечення конфіденційності інформації, комерційної таємниці та ін. Досить інтенсивно розвиваються корпоративні норми, пов'язані із соціальним забезпеченням працівників. Корпоративні норми знаходять письмовий вираз в корпоративних нормативних актах.

Установчі документи суб'єкта господарювання. Відповідно до ст. 57 Господарського кодексу України установчими документами суб'єкта господарювання є рішення про його утворення або засновницький договір, а у випадках, передбачених законом, статут (положення) суб'єкта господарювання. В установчих документах повинні бути зазначені найменування суб'єкта господарювання, мета і предмет господарської діяльності, склад і компетенція його органів управління, порядок прийняття ними рішень, порядок формування майна, розподілу прибутків та збитків, умови його реорганізації та ліквідації. У засновницькому договорі засновники зобов'язуються утворити суб'єкт господарювання, визначають порядок спільної діяльності щодо його утворення, умови передачі йому свого майна, порядок розподілу прибутків і збитків, управління діяльністю суб'єкта господарювання та участі в ньому засновників, порядок вибуття та входження нових засновників, інші умови діяльності суб'єкта господарювання, які передбачені законом, а також порядок його реорганізації та ліквідації відповідно до закону. Статут суб'єкта господарювання повинен містити відомості про його найменування, мету і предмет діяльності, розмір і порядок утворення статутного та інших фондів, порядок розподілу прибутків і збитків, про органи управління і контролю, їх компетенцію, про умови реорганізації та ліквідації суб'єкта господарювання, а також інші відомості, пов'язані з особливостями організаційної форми суб'єкта господарювання, передбачені законодавством.

Нормотворчість трудових колективів (державних і комерційних підприємств, установ, організацій). Нормотворчість трудових колективів виступає, як правило, у вигляді нормативно-правових договорів, угод, видом якого є **колективний договір**. Вимоги до колективного договору та порядок його укладання встановлено главою II «Колективний договір» Кодексу законів про працю України та Законом України «Про колективні договори і угоди» від 1.07.1993 № 3356-ХІІ.

Колективний договір укладається між власником або уповноваженим ним органом (особою) та первинною профспілковою організацією на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності і господарювання, які використовують найману працю і мають права юридичної особи. У колективному договорі на основі чинного законодавства встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин. Зміст колективного договору визначається сторонами в межах їх компетенції. Колективний договір може передбачати додаткові порівняно з чинним законодавством і угодами гарантії, соціально-побутові пільги.

ТЕМА 7 ЦИФРОВИЙ РОЗВИТОК ТА ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ

7.1 Сутність та інструменти електронної демократії

Електронна демократія – форма демократії, яка характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних процесів прийняття рішення та адміністративних процесів (інформування, електронне голосування, контроль виконання рішень і т.д.) на всіх рівнях. Це залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань.

Особливості електронної демократії: домінують комунікації знизу «вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від державних службовців, контролюють відповідність пріоритетів державної політики власним пріоритетам, беруть участь в ухваленні політичних рішень.

Метою е-демократії є забезпечення багатовекторних інтерактивних потоків комунікації, покликаних об'єднувати громадян, обраних ними депутатів всіх рівнів і виконавчу владу. Е-демократія повинна базуватися на таких підходах: створення публічного простору для політичної взаємодії та обговорення; вивчення та узагальнення наданих пропозицій; забезпечення наявності достатньої та якісної онлайнової інформації (чіткої, зрозумілої), посилення інформаційної прозорості; залучення до демократичного діалогу як можна більш широкого кола громадськості (експертів); врахування особливості економічної, територіальної, соціальної структуризації в онлайновому середовищі з метою забезпечення рівного доступу до демократичного процесу.

Сьогодні в Україні реалізовані такі елементи електронної демократії: електронне законодавство в частині опублікування нормативно-правових актів після їх реєстрації та прийняття на офіційному сайті Верховної Ради; електронний суд як Єдиного державного реєстру судових рішень та оперативний обмін інформацією в електронному вигляді між судовими установами; електронні звернення, консультації та анкетування; електронні

портали; веб-сайти органів державної влади та місцевого самоврядування; електронна декларація; електронна петиція; громадські бюджети участі.

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996: Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Е-звернення – це електронна доставка зауважень або рекомендацій: громадяни, формуючи і підписуючи звернення, можуть брати участь в обговоренні важливої суспільної теми в режимі on-line.

Усе більшої популярності в українському суспільстві набирає порівняно нова форма е-демократії – електронна петиція. 2 липня 2015 р. Верховна Рада прийняла зміни до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» у якій встановлено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та органів місцевого самоврядування є електронна петиція, та доповнила II Розділ Закону ст. 23-1, де регламентовано порядок подання та розгляду електронних петицій.

Організація економічного співробітництва та розвитку визначила три типи взаємодій в рамках е-демократії:

- 1) одностороннє інформування;
- 2) двостороння інформаційна взаємодія, у якій громадяни мають змогу висловити свої думки з різних проблем, маючи зворотній зв'язок;
- 3) взаємне партнерство, коли громадяни активно беруть участь в розробці і проведенні політики.

Співробітництво (спільна участь громадськості та влади) – участь громадян і груп громадян, наприклад, груп за інтересами, корпорацій, об'єднань і некомерційних організацій, у суспільних справах, задля підвищення якості та доступності результатів демократичних процесів.

7.2 Сутність та складові інформаційно-аналітичного супроводу публічного управління та адміністрування. Організаційні технології підтримки публічного управління

Інформаційно-аналітичне забезпечення – це сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічних прийомів їхньої діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень.

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення управління можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій. **Система**

інформаційного-аналітичного забезпечення повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень і специфіку діяльності посадових осіб управлінських структур усіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень.

Інформаційно-аналітичне забезпечення – це процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов’язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів. Метою інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів виконавчої влади є створення умов для прийняття ефективних державних управлінських рішень.

З інформаційно-аналітичним забезпеченням тісно пов’язана **інформаційно-аналітична робота**, яка в органах державної влади та місцевого самоврядування являє собою сукупність дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ у політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів. **Метою інформаційно-аналітичної роботи** є пізнання сутності, причин та тенденцій політичних подій і явищ для обґрунтування прийняття відповідних рішень. Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування є **аналітичний документ**.

Засоби інформаційно-аналітичної роботи являють собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під **технологічними засобами інформаційно-аналітичної роботи** маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання – регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, системи штучного інтелекту тощо. У свою чергу, **інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи** являють собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об’єкта), дані (факти або відомості, представлені у формалізованому вигляді) та повідомлення. **Автоматизація пошуку та обробки даних** можлива при відповідній їх організації в певну структуру. Такою структурою є **база даних**, що являє собою сукупність пов’язаних даних, організованих за певними правилами, що передбачають загальні принципи опису, зберігання та маніпуляції даними незалежно від прикладних програм. Бази даних можуть бути централізованими або розподіленими.

Моніторинг – постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Це систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування. Кінцевим продуктом моніторингу є **аналітичний документ**.

7.3 Державна політика щодо цифрового розвитку. Мета, основні цілі та завдання цифрового розвитку в Україні

Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 № 67-р. Основними завданнями держави на шляху до цифровізації країни є корегування вад ринкових механізмів, подолання інституційних та законодавчих бар'єрів, започаткування проєктів цифрових трансформацій національного рівня та залучення відповідних інвестицій, стимулювання розвитку цифрових інфраструктур.

Цифрова економіка базується на інформаційно-комунікаційних та цифрових технологіях, стрімкий розвиток та поширення яких вже сьогодні впливають на традиційну економіку, трансформуючи її від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси.

Цифровізація – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними. Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Проблемами цифровізації на сьогодні займається Міністерство цифрової трансформації. Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності.

Цифровий розвиток передбачає виконання комплексу завдань, що позитивно вплинуть на економіку, бізнес, суспільство та життєдіяльність країни в цілому. **Основними цілями цифрового розвитку є:** прискорення економічного зростання та залучення інвестицій; трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні; технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв; доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу; реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

Прискорений сценарій цифрового розвитку передбачає: усунення законодавчих, інституційних, фіскальних та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки; впровадження стимулів та мотивацій для заохочення бізнесу та індустрій економіки в цілому до цифровізації; створення попиту та формування потреб серед громадян до цифровізації, насамперед через впровадження державою масштабних проєктів цифрових трансформацій, зокрема на базі сучасних моделей державно-приватного партнерства; створення та розвиток цифрових інфраструктур як основи використання переваг цифрового світу у повсякденному житті та платформи для досягнення ефективності економіки взагалі; розвиток та поглиблення цифрових компетенцій громадян для забезпечення їх готовності до використання

цифрових можливостей, а також подолання супутніх ризиків; розвиток цифрового підприємництва.

Напрями цифрового розвитку:

– **Подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур.** Цифровий розрив (цифрова нерівність) – нерівність у доступі до можливостей в економічній, соціальній, культурній, освітній галузях, які існують або поглиблюються в результаті неповного, нерівномірного або недостатнього доступу до комп'ютерних, телекомунікаційних та цифрових технологій. Цифрові інфраструктури – комплекс технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості на цифровій основі. Цифрові інфраструктури є основою цифрової економіки.

– **Розвиток цифрових компетенцій.** Рушійною силою цифрової економіки є людський капітал, тобто знання, таланти, навички, вміння, досвід, інтелект людей. У зв'язку із стрімким впровадженням цифрових технологій формування цифрових навичок громадян набуває особливого значення.

– **Впровадження концепції цифрових робочих місць.** Цифрове робоче місце – віртуальний еквівалент фізичного робочого місця, котрий вимагає належної організації, користування та управління, оскільки воно має стати запорукою підвищеної ефективності працівників та створення для них більш сприятливих умов праці.

– **Цифровізація реального сектору економіки.** Цифровізація реального сектору економіки є головною складовою частиною цифрової економіки та визначальним чинником зростання економіки в цілому, зокрема і самої цифрової індустрії, як виробника технологій.

– **Реалізація проектів цифрових трансформацій.** Визначення першочергових проектів цифрових трансформацій національного масштабу в таких сферах, як громадська безпека, освіта, охорона здоров'я, туризм, електронна демократія, екологія та охорона навколишнього природного середовища, життєдіяльність міст, безготівкові розрахунки, гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами, державне управління.

– **Громадська безпека.** Запобігання надзвичайним ситуаціям, протидії тероризму, «інтелектуальних» заходів безпеки громадян та критичної інфраструктури міст та селищ.

– **Освіта.** Підвищення рівня та якості знань, формування сучасних навичок та компетентностей, навчання здобувати інформацію, спілкування іноземними мовами, тощо. Цифрові технології роблять процес навчання мобільним, диференційованим та індивідуальним.

– **Сфера охорони здоров'я.** Цифрова медицина повинна забезпечувати взаємодію між пацієнтами, медичними працівниками та установами за допомогою інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

– **Туризм.** Подорожувати країною та мати доступ до Інтернету є однією з головних цифрових трансформацій світового туризму.

– **Електронна демократія.** Цифрові технології відкривають нові можливості для залучення громадян до участі в суспільних та політичних

процесах. Головними складовими розвитку електронної демократії є е-парламент, е-голосування, е-правосуддя, е-медіація (досудове вирішення спорів), е-референдуми, е-консультації, е-петиції, е-політичні кампанії, е-опитування. Одним з найбільш перспективних в умовах України напрямів розвитку є електронне голосування виборців.

– **Екологія та охорона навколишнього середовища.** Цифрові технології мають значний потенціал для поліпшення екологічної ситуації в Україні, скорочення промислових викидів та зменшення наслідків глобального потепління. Важливим є «розумне» споживання енергії, використання природних ресурсів.

– **Життєдіяльність міст.** З посиленням процесу децентралізації в Україні активно впроваджуються концепції смарт-сіті («розумних» міст). Концепція смарт-сіті є моделлю міста з використанням цифрових технологій для розв’язання поточних проблем міста, його сталого розвитку та комфортного життя громадян.

– **Безготівкові розрахунки.** Безготівкова економіка прискорює комерційну взаємодію суб’єктів економічної діяльності, є надзвичайно сильним інструментом боротьби з «тіньовим» обігом коштів. Швидкість, якість, захищеність систем і технологій безготівкових розрахунків визначають загальний рівень розвитку фінансового сектору та ступінь його інтегрованості і конкурентоспроможності на глобальних ринках.

– **Гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами.** Одним з важливих елементів Єдиного цифрового ринку Європи (Digital Single Market) є розбудова Європейської хмари відкритої науки та Європейської інфраструктури даних.

– **Державне управління.** Синергетичний потенціал соціальних, мобільних, хмарних технологій, технологій аналізу даних, Інтернету речей окремо та в сукупності здатні привести до трансформаційних змін у державному управлінні та зробити державний сектор ефективним, реактивним, ціннісним. Підвищення прозорості та ефективності державних інститутів можливо досягти, зокрема, шляхом уніфікації та стандартизації державних управлінських та ділових процесів, а також використання аутсорсингу для непрофільних функцій.

Гармонізація з цифровими ініціативами, цифровий порядок денний для Європи та єдиний цифровий простір. Проекти співробітництва та розвитку:

Напрямок 1. Інтєроперабельність та електронні сервіси.

Забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та розвиток інфраструктури інтєроперабельності є головним викликом для розвитку електронного урядування в Україні. Практично кожний державний орган стикається з необхідністю доступу до того чи іншого державного реєстру або бази даних. Електронні закупівлі, система електронних декларацій, єдине митне вікно тощо для свого повноцінного функціонування потребують інтеграції з багатьма державними реєстрами та базами даних.

Напрямок 2. Електронна ідентифікація.

Цей напрям передбачає імплементацію в Україні норм регламенту ЄС eIDAS (від 23 липня 2014 р. № 910/2014 р.), зокрема запровадження транскордонної електронної ідентифікації, автентифікації та долучення до проектів ЄС. Розвиток зручної, безпечної та доступної електронної ідентифікації є головною передумовою для запровадження електронних послуг, електронної комерції та електронної взаємодії учасників економічних взаємовідносин.

Напрямок 3. Відкриті дані

Розвиток відкритих державних даних в Україні забезпечить підвищення відкритості, прозорості та ефективності роботи державних органів. Інтеграція державного веб-порталу відкритих даних України data.gov.ua до центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu та data.europa.eu є головним завданням цього напрямку.

7.4 Законодавче забезпечення розвитку електронного урядування. Нормативно-правові засади надання електронних адміністративних послуг

Нормативно-правова база електронного урядування за останні роки істотно розширилася. На сьогодні основні нормативно-правові документи, пов'язані з електронним управлінням можна класифікувати по їх правовому статусу і виду документа: закони України; укази Президента України; постанови КМУ; розпорядження КМУ; накази ЦОБВ.

Концептуальні засади державної політики у сфері інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування визначено насамперед у ряді законодавчих актів, таких як: Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII, Закон України «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 № №3322-XII, Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 № 537-V, Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 №74 / 98-ВР, Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 №75 / 98-ВР, Закон України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV, Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI, Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР, Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV, Закон України «Про електронні довірчих послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII та інші.

Згідно з цими та ряду інших актів інформаційного законодавства саме на державу покладається головна організуюча, координуюча і контролююча роль у відносинах, що виникають у процесі впровадження електронного урядування між основними її суб'єктами: державою і бізнесом, міжнародними та громадськими організаціями, громадянами.

До адміністративного законодавства у сфері електронного управління можна віднести законодавчі акти: Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 № 3475-IV; Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, в який, крім інших змін, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» за електронною зверненням і електронної петиції» від 02.07. 2015 № 577-VIII були внесені важливі в контексті розвитку електронного урядування, зміни щодо розширення можливостей реалізації права громадян на звернення до органів державної влади, органи місцевого самоврядування із застосуванням ефективних новітніх методів, зокрема електронної петиції і електронного обігу; Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-V, в який також, окрім інших змін Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації в формі відкритих даних» від 09.04.2015 № 319-VIII були внесені зміни щодо доступу осіб до публічної інформації в формі відкритих даних. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 № 888-VIII до Закону України «Про адміністративні послуги» та інших законів були внесені революційні зміни щодо можливості подання заяви на отримання адміністративної послуги, крім письмової та усної, також в електронній формі.

Крім того, питання розвитку **інформаційного суспільства та інформаційної сфери в цілому, і впровадження електронного урядування** регулюються низкою підзаконних нормативних актів, зокрема, актами **Верховної Ради України**: Постанова ВРУ «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2006-2008 роки» від 04.11.2015 № 3075-IV; Постанова ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи області інформаційно-комунікаційних технологій і розвиток інформаційного простору України» від 31.03.2016 № 1073-VIII, і т.д.

Також регулюються актами Кабінету Міністрів України, а саме, постановами КМУ: Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17.03.2004 № 326; Постанова КМУ «Про введення Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» від 28.11.2012 № 1134; Постанова КМУ «Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації» від 31.08.1998 № тисяча триста п'ятьдесят два; Постанова КМУ «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24.02.2003 № 208; Постанова КМУ «Деякі питання оприлюднення публічної інформації в формі відкритих даних» від 30.11.2016 № 867; тощо); Постанова КМУ «Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі» від 18 серпня 2017 року № 608; Постанова КМУ «Деякі питання документування управлінської діяльності» від

17 січня 2018 року № 55; Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб- сайтів органів виконавчої влади» від 12 червня 2019 року № 493, і т.д.

Також регулюються розпорядженнями КМУ: Розпорядження КМУ «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 05.05.2003 № 259-р; Розпорядження КМУ «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 31.12.2003 № 828-р; Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо виконання завдань, передбачених Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 15.08.2007 № 653- р.; Розпорядження КМУ «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування» від 01.03.2010 № 360-р; Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 № 386-р; Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250; Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 26.09.2011 № 1014; Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 № 649-р; Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 22.08.2018 № 617-р; Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки» від 30.01.2019 № 37-р; тощо); Розпорядженням КМУ затверджена Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. і т.д.

Також регулюється актами Президента України: Указ Президента України «Про затвердження Положення про технічний захист інформації в Україні» від 27.09.1999 № 1229/99; Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31.07.2000 № 928/2000; Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20.10.2005 № 1497/2005; Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 № 5/2015; і т.д.) і іншими підзаконними нормативними актами.

Серед міжнародних нормативно-правових документів можна виділити: Окінавська Хартія Глобального інформаційного суспільства; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Всесвітня зустріч на вищому рівні з питань інформаційного суспільства»; Всесвітня зустріч на вищому рівні (Женева, 2003 Туніс - 2005 рр.)

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що **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. До **адміністративних послуг** належать,

наприклад, видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, зокрема легалізація суб'єктів і актів тощо.

Електронна адміністративна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі.

Важливим принципом надання електронних адміністративних послуг є їх доступність 24 години на добу та 7 днів на тиждень, а також такі переваги: зручний доступ до актуальної інформації про послугу; завантаження форм документів, подання яких необхідне для отримання адміністративної послуги, або заповнення цих форм в он-лайн режимі; он-лайн інформування суб'єкта звернення про стан надання адміністративної послуги; он-лайн оплата за надання адміністративної послуги, якщо така плата встановлена.

7.5 Цифрові стратегії та інтеграція до єдиного цифрового ринку ЄС. Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві

Цифрова трансформація посідає одне з ключових місць в українській державі – про це свідчить спільна заява за підсумками Саміту між Україною та ЄС. Пріоритет – інтеграція до Єдиного цифрового ринку.

На Комітеті Верховної Ради з питань інтеграції України з ЄС досягнута домовленість, що Мінцифра забезпечить:

- Регуляторне зближення з правом ЄС у цифровій сфері.
- Відсутність бар'єрів для цифрової торгівлі.
- Пришвидшення цифровізації в Україні для розширення доступу до онлайн-ринків та цифрових технологій ЄС.

Створення єдиного цифрового ринку ЄС є ключовим завданням Цифрового порядку денного для Європи, який є однією з семи флагманських ініціатив стратегії «Європа 2020», яка була прийнята у 2010 році. Однак тільки у 2015 році, вже після підписання Угоди про асоціацію, ЄС перейшов до активної фази розбудови ЄЦР і ухвалив відповідну стратегію, направлену на покращення в Європі доступу до цифрових товарів і послуг, створення умов розвитку цифрових мереж та послуг та використання потенціалу зростання цифрової економіки.

Пріоритетами співпраці між Україною, ЄС та країнами учасницями зовнішньополітичної ініціативи «Східне Партнерство» в рамках Панелі «Гармонізація цифрових ринків» є: правила надання телекомунікаційних послуг та інфраструктура; довіра та безпека в цифровій економіці; електронна торгівля; цифрові навички; екосистеми ІКТ інновацій та стартапів; електронне здоров'я. Гармонізація регулювання цифрових мереж та послуг у країнах- членах ЄС передбачає перегляд законодавства в сфері розповсюдження контенту, телекомунікацій, аудіо-візуальних послуг, захисту персональних даних, розвитку державно-приватного партнерства в сфері кібербезпеки, забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій.

Для інтеграції в Єдиний цифровий ринок ЄС Україна має ставити на свій цифровий порядок денний основні завдання зростання цифрової економіки, визначені в стратегії ЄЦР ЄС:

- 1) Побудова Економіки даних.
- 2) Підвищення конкурентоспроможності за рахунок інтеперабельності та стандартизації.
- 3) Інклюзивне електронне суспільство.
- 4) Цифрові навички та експертиза.
- 5) Е-урядування та Е-демократія.

На даний момент розроблена **Концепція цифрової трансформації об'єднаних територіальних громад.**

Розпорядженням КМУ схвалено **«Концепцію розвитку цифрових компетентностей»** від 3 березня 2021 р. № 167-р.

Формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві здійснюється шляхом: здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів, спрямованих на підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей; забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців в системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності; створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта»; розроблення заходів щодо впровадження цифрових засобів доведення інформації (телебачення, соціальні мережі, трансляція в Інтернеті тощо).

7.6 Формування стратегії впровадження інструментів електронної демократії. Технології електронного урядування

Розпорядженням КМУ схвалено **Концепцію розвитку електронної демократії в Україні** від 8 листопада 2017 р. № 797-р.

Серед напрямів розвитку електронної демократії:

- 1) Нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії
- 2) Ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень
- 3) Підвищення готовності органів державної влади, фізичних та юридичних осіб до використання можливостей електронної демократії
- 4) Забезпечення впровадження та доступності інструментів електронної демократії

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

Складові е-урядування: е-уряд; е-медицина; е-телефонія; е-зайнятість; е-законодавство; е-освіта; е-бібліотека; е-банк; е-демократія; е-кадастр; е-телебачення; е-транспорт; е-страхування.

Враховуючи основну складову електронного урядування – електронний уряд, виділяють такі рівні реалізації:

1. G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам» (організація зворотного зв'язку з громадянами). З введенням систем G2C громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками і формами, економлячи при цьому власні фінансові ресурси, а бюджетні витрати на адміністрування типових процедур при цьому пропорційно зменшуються.

2. G2E (government to employees) або «Уряд – службовцям» (відносини уряду з чиновниками або службовцями). Автоматизація процесів співпраці урядової системи з службовцями, чиновниками, консультантами на місцях.

3. G2B (government to business) або «Уряд – бізнесу» (відносини державних органів і бізнесу). Це автоматизація податкових виплат, проведення електронних тендерів на постачання продукції тощо.

4. G2G (government to government) або «Уряд – уряду» (автоматизація відносин і документообігу між відомствами). G2G – частина об'єднаної інформаційної системи, що забезпечує виконання таких задач: керування роботою державного апарату; координація діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів; ведення внутрішнього діловодства.

Електронне урядування виконує такі основні функції: підвищення якості та доступності державних послуг для громадян, спрощення процедур та скорочення адміністративних витрат; підвищення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів виконавчої влади з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки; забезпечення відкритості інформації про діяльність органів виконавчої влади, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління; видача дозволів (на займання окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація; реєстрація (прав власності, актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян тощо); легалізація документів (консульська легалізація), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів); визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій).

7.7 Технології підтримки цифрових комунікацій публічних службовців. Цифрові технології підтримки співпраці публічних службовців

Електронна інформаційна (комунікаційна) взаємодія – взаємодія органів державної влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих

стандартів доступу до інформаційних ресурсів. **Електронна взаємодія органів публічної влади** передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади.

Єдина система електронної взаємодії – інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечує обмін електронними повідомленнями між суб'єктами електронної взаємодії. Електронне повідомлення – сукупність даних з визначеною структурою, складом елементів та атрибутів, що може бути відтворена, збережена та оброблена інформаційними або інформаційно-телекомунікаційними системами суб'єктів електронної взаємодії. **Єдина система електронної взаємодії** є ключовим елементом для впровадження в Україні електронного урядування. Упровадження цієї системи дозволить: значно підвищити якість і оперативність роботи органів влади; запровадити електронні адміністративні послуги; відкрити доступ до реєстрів та баз даних органів влади; зменшити можливості для корупційних та інших зловживань; значно спростити адміністративні процедури і дебюрократизувати роботу влади.

Під інтероперабельністю розуміється здатність відомств і організацій публічного управління до спільної роботи для реалізації ефективних методів досягнення загальних цілей шляхом взаємодії систем і бізнес-процесів, які вони підтримують, через обмін даними, інформацією і знаннями.

Існує велика кількість програм, що дозволяють обмінюватися інформацією, файлами, спільно редагувати документи. Сюди можна віднести різні категорії програмного забезпечення: електронна пошта, соціальні мережі, геоінформаційні системи, онлайн-офіси, системи електронного документообігу та управління проектами, сайти, системи управління корпоративним контентом, корпоративні соціальні мережі, програмне забезпечення спільної роботи тощо. Використання даного програмного забезпечення у сфері публічного управління дозволяє організувати електронну взаємодію публічних службовців навіть за відсутності єдиної системи електронної взаємодії. Характерною особливістю програмного забезпечення електронної взаємодії є те, що найчастіше воно являє собою веб-служби (веб-сервіси) в Інтернеті або Інтранеті. Веб-служба, веб-сервіс – це програмна система зі стандартизованими інтерфейсами, що ідентифікується веб-адресою.

ТЕМА 8 РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

8.1 Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій

У зв'язку з розвитком інформаційного суспільства формуються нові способи управління і надання державних послуг. Основою цих змін є Концепція сервісної держави: сучасна держава не керує суспільством, а надає

йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами публічної влади, а споживачами державних послуг.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що **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. До адміністративних послуг належать, наприклад, видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, зокрема легалізація суб'єктів і актів тощо.

Електронна адміністративна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі.

Статтею 17 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Суттєвим позитивним моментом надання послуг через портал є те, що громадянам не треба роз'яснювати повноваження, функції та організаційні структури суб'єктів системи державного управління.

У міжнародній практиці існує практика **систематизації публічних послуг** за різними ознаками. Наприклад, у США, Великобританії, Франції і Бельгії публічні послуги групуються у відповідності з основними категоріями населення, яким вони надаються (діти, молодь, літні люди, ветерани, підприємці, іноземці тощо). У Португалії, Канаді систематизація послуг проводиться за рівнями державної влади (федеральні, регіональні або місцеві органи).

Базові державні послуги для громадян в режимі онлайн в країнах Європейського співтовариства:

1) фізичним особам по 20 групам послуг: соціальний захист, правова допомога громадянам, громадянство, місце проживання, робота, сім'я, будинок, житло, здоров'я, освіту, молодь, культура і духовність, екологія, виїзд за кордон, наука і технології, розвиток соціальної сфери села, проблеми окремої соціальної групи, доходи, спорт і туризм, зв'язок, телекомунікації;

2) юридичним особам по 8 групам: створення підприємств, сертифікація і ліцензування, зовнішньоекономічна діяльність, інвестиційна діяльність, захист інтересів підприємств, регуляторна політика, фінансовий ринок, політичні партії, адвокатські об'єднання, об'єднання громадян;

3) державним службовцям за 4 групами: правові основи, кадрові питання, діловодство, інформатизація органів державної влади;

4) представникам міжнародної спільноти по 3 групам: в'їзд в країну, бізнес в країні, країна на світовій арені.

Реєстр адміністративних послуг – єдина комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями,

що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування.

Ознаки адміністративних послуг:

- Надається за зверненням фізичної або юридичної особи.
- Право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та повноваження адміністративного органу повинні визначатися законом.
- Результатом адміністративної послуги в процедурному сенсі є адміністративних акт – рішення або дія адміністративного органу.
- Надання адмінпослуги пов'язано з реалізацією суб'єктивних прав конкретної особи.

Матеріальним атрибутом адміністративної послуги є: копія документа (рішення міської ради, її виконавчого комітету, розпорядження міського голови); лист-відповідь на звернення; постанова на облік; довідка; виписка з рішення міської ради; дозвіл; висновок; узгодження (підписання), свідоцтво про державну реєстрацій; акт; ордер; проект договору, договір.

Якість адміністративної послуги – сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника.

Стандарт адміністративної послуги – визначає порядок надання адміністративної послуги, і містить інформацію про неї і процедурі її надання. Широта і якість онлайн-послуг (Online Service Index, OSI) є одним із показників індексу розвитку електронного урядування у державах світу (E-Government Development Index, EGDI), який раз на два роки визначається департаментом з економічних та соціальних питань Організації Об'єднаних Націй (ООН).

Критерії оцінки якості електронних адміністративних послуг:

результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

Класифікація адміністративних послуг:

– За рівнем встановлення повноважень по їх наданню та виду правового регулювання процедури надання: з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів) з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); зі «змішаним» регулюванням.

– За критерієм платності: платні і безкоштовні послуги.

– За змістом публічно-службової діяльності: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо.

– По предмету: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельні послуги тощо.

Класифікація адміністративних послуг (за можливістю автоматизації): повністю автоматизовані – адміністративні послуги, у яких відповідні процеси (прийняття заяв, надання послуги, оплата, доставка результату адміністративної послуги тощо) виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь суб'єктів звернень під час надання подібних послуг мінімізовані або зовсім відсутні; автоматизовані частково – адміністративні послуги, у яких частина процесів виконується в електронній

формі, а частина – в «ручному режимі»; послуги, що надаються в «ручному режимі» – послуги, у яких всі відповідні процеси не автоматизовані.

Виділяються наступні фази процесів (регламентів) надання державних послуг в електронному вигляді: інформування та визначення бажань користувача; «Укладання угоди»; надання та оплата послуги; фаза після надання послуги.

8.2 Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування та реалізацію політики впровадження електронного урядування

Міністерство цифрової трансформації України – центральний орган виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, відкритих даних, національних електронних інформаційних ресурсів, інтероперабельності – взаємодії мережевих систем бази уніфікованих інтерфейсів або протоколів, впровадження електронних послуг та розвиток цифрової грамотності громадян. Міністерство є центральним засвідчувальним органом у сфері електронних довірчих послуг. Також до компетенції Міністерства належить розвиток широкосмугового доступу до інтернету, телекомунікаційних мереж та ІТ-індустрії. Міністерство створене 2 вересня 2019 шляхом перетворення Державного агентства з питань електронного урядування України. 18 вересня 2019 р. Кабінет Міністрів України затвердив постанову щодо діяльності Міністерства цифрової трансформації, яка також регламентує його повноваження та сфери компетенції. Мінцифра працює над створенням «**держави у смартфоні**», що поєднує в собі мобільний застосунок та портал державних послуг. Одним з важливих завдань міністерства є розвиток цифрової грамотності громадян, саме тому 21 січня 2020 року в Мінцифрі запускають курси з цифрової освіти.

Цілі міністерства до 2024 року: перевести 100 % усіх публічних послуг для громадян та бізнесу онлайн; забезпечити 95 % транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхні соціальні об'єкти доступом до високошвидкісного інтернету; навчити 6 млн українців цифрових навичок; підвищити частку ІТ у ВВП країни до 10 %. Міністерство цифрової трансформації України разом з іншими органами державної влади та міжнародними партнерами сприяють впровадженню електронних послуг у багатьох сферах економіки – будівництво, земельні послуги, екологія, реєстрація бізнесу, оформлення субсидій, державної допомоги тощо. Міністерство цифрової трансформації України спільно з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та міжнародними партнерами проводить роботу по забезпеченню інтероперабельності – принципу, коли різні інформаційні ресурси можуть взаємодіяти між собою на базі уніфікованих інтерфейсів та протоколів. Зокрема, впроваджується «Трембіта» – система взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також формується Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів.

Портал «Дія» – це Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Держателем порталу «Дія» є Мінцифра. Створення та впровадження порталу відбувається згідно із затвердженим Мінцифрою планом з урахуванням готовності програмних та технічних засобів вебпорталу. На порталі можна буде отримати довідку онлайн, перевірити реєстри, відкрити власний бізнес. Мета – оцифрувати 100 % усіх публічних послуг, що надає держава.

Функції порталу врегульовані постановою КМУ про «**Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг**» та відповідним Положенням.

Єдиний вебпортал державних послуг «Дія» – це: можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян, здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо; впровадження мобільного застосунку «Дія»; користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів; створення сучасного реєстру адміністративних послуг.

Головними суб'єктами в системі формування е-урядування, крім Мінцифри, є Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерства інформаційної політики України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державна архівна служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформації, Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства, Координаційна рада з питань реформування державного управління.

Електронний парламент в Україні. Європейський центр парламентських досліджень і документації пропонує визначення **е-парламенту** як такого, у якому відповідні партнери та процеси (зовнішні і внутрішні) взаємодіють за допомогою сучасних ІКТ та стандартів для покращення прозорості, якості, продуктивності, ефективності та гнучкості. У Звіті про світові електронні парламенти **е-парламент** – це законодавчий орган, який набуває більшої прозорості, доступності та підзвітності завдяки застосуванню сучасних ІКТ, покращуючи спроможність виборців залучитися до суспільного життя, оскільки надає ширший доступ до законодавчої діяльності та парламентських документів, стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства завдяки використанню сучасних технологій і стандартів.

Узагальнюючи світову практику, можна окреслити наступні принципи діяльності е-парламенту: прозорості та відкритості, обов'язковості доступу, підзвітності, налагодження онлайн діалогу, безпечності та приватності, найефективнішої інфраструктури, глобалізації законотворчої діяльності.

Інформаційна інфраструктура – це основа е-парламенту. Вона охоплює апаратне та програмне забезпечення, системи та програми, необхідні для забезпечення технологічної підтримки; внутрішній та зовнішній персонал, залучений для створення та підтримки ІКТ-забезпечення у законодавчому

середовищі. Щоб бути ефективною та дієвою, інформаційна інфраструктура повинна ґрунтуватися на цілях парламенту, визначених у концепції та стратегічному плані, забезпечуючи такі найважливіші функції, як опрацювання складних документів, запис та опублікування пленарних засідань у режимі реального часу, забезпечення розширеного спілкування між парламентарями і виборцями.

8.3 Розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування. Індекс розвитку електронного урядування. Індекс електронної участі

Міжнародний союз електрозв'язку (МСЕ) виділяє триступеневу модель, за якою країни або регіони рухаються в розвитку інформаційного суспільства. Першою сходинкою моделі є мережева готовність, яка проявляється поширенням інфраструктури ІТ в суспільстві або країні, ступінь доступу приватних осіб, підприємств і організацій до цієї інфраструктури. Основним акцентом є доступ до ІТ. Другий ступінь включає інтенсивність, ступінь впровадження ІТ, упор робиться на навичках ефективного використання ІТ. Третій ступінь характеризується ефективністю використання ІТ в конкретному суспільстві або регіоні.

Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index) – це комплексний показник, що характеризує рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і мережевої економіки в країнах світу.

Глобальний індекс інновацій (The Global Innovation Index) – це глобальне дослідження і супроводжуваний його рейтинг країн світу за показником рівня розвитку інновацій.

Індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ICT Development Index) – це комбінований показник, що характеризує досягнення країн світу з точки зору розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Для аналізу процесів становлення інформаційного суспільства в Україні Інститутом телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України спільно з колишнім Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України була розроблена **Національну систему індикаторів оцінки розвитку інформаційного суспільства**, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 1134 від 28.11.2012. Ця система ґрунтується на міжнародних підходах, але враховує національну специфіку та пріоритетні завдання розвитку інформаційного суспільства.

Індекс розвитку електронного уряду (Global E-Government Development Index) Організації Об'єднаних Націй (ООН) – це комплексний показник, який оцінює готовність і можливості національних державних структур у використанні інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для надання громадянам державних послуг. Всі країни, охоплені даним дослідженням, ранжуються в рейтингу на основі зваженого індексу оцінок за трьома основними складовими: ступінь охоплення і якість інтернет-послуг, рівень розвитку ІКТ-інфраструктури, людський капітал.

Індекс електронної участі EPI (E-Participation Index) використовується ООН як додатковий індекс індексом розвитку електронного уряду EGDІ. Він розширює масштаб огляду проблеми, зосереджуючи увагу на наданні інтерактивних інформаційних послуг громадянам. Індекс включає три складові, які відображають повноту реалізації окремих факторів електронного участі: електронне (e-) інформування; електронне (e-) консультування; електронне (e-) прийняття рішень.

З ініціативи Мінцифри Державна служба статистики і Центр розвитку інновацій проводять статистичні спостереження і дослідження.

Європейський Союз використовує власну методику оцінки рівня розвитку електронного урядування. Методика спрямована на виконання Плану дій ЄС щодо розвитку електронного урядування. Вона включає наступні субіндекси: субіндекс розширення прав і можливостей користувачів; субіндекс розвитку єдиного цифрового ринку; субіндекс оцінки ефективності та дієвості уряду; субіндекс оцінки передумов забезпечення розвитку e-урядування.

Для оцінки рівня розвитку електронного урядування виділені наступні категорії електронного управління: доступ до інформації; зворотний зв'язок з громадськістю; адміністративні послуги; доступ до публічної інформації; зручність користування сайтом; оцінка системи електронного документообігу; оцінка організації діяльності центрів надання адміністративних послуг.

8.4 Інформаційна безпека в електронному урядуванні

Інформаційною безпекою може вважатися комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захищеності інформації від несанкціонованого доступу, використання, публікації, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки запису або знищення даних.

Державна політика інформаційної безпеки України діяльність державно-правових інститутів з управління реальними та потенційними загрозами і небезпеками для задоволення інформаційних потреб людини і громадянина, а також реалізації національних інтересів.

Інформаційну безпеку за сферою застосування можна розглядати в контексті безпеки держави, організації та особистості.

Інформаційна безпека держави – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди. Шкода може бути заподіяна через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване поширення, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації.

Інформаційна безпека організації – це цілеспрямована діяльність його органів і посадових осіб з використанням дозволених засобів для досягнення стану захищеності інформаційного середовища організації. Така діяльність повинна забезпечувати нормальне функціонування і динамічний розвиток організації.

Інформаційна безпека особистості – характеризується як стан її безпосередній захищеності від негативних інформаційних впливів, а також впливів на її власну здатність шукати, збирати, обробляти і використовувати інформацію. Інформаційна безпека особистості також передбачає відповідну захищеність різних соціальних груп і об'єднань людей, в які вона входить.

До державних органів, які забезпечують інформаційну безпеку відносяться: відповідні підрозділи спецслужб держави; спеціально уповноважений орган з питань захисту інформації: Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національний координаційний центр кібербезпеки; Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, Міністерство цифрової трансформації України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Міністерство юстиції України (в частині роботи з електронними цифровими підписами (ЕЦП); підрозділ з інформаційного забезпечення органу публічного управління, яке серед інших завдань також займається створенням і підтримкою систем управління інформаційною безпекою та використовує комплексну систему захисту інформації в системі електронного управління.

Кібербезпека включає в себе захист інформації, але не обмежується нею. Це захист від вірусів, хакерських атак, підробки даних, які можуть не тільки видалити / вкрасти дані, але і вплинути на роботу і продуктивність співробітників, використовувати інформацію проти людини або структури, а також зупинити виробництво.

До загроз інформаційній безпеці відносять сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам суспільства, держави і особистості. **Загроза інформаційній безпеці** – потенційно можлива подія, дія, процес або явище, які можуть привести до нанесення шкоди системі.

Загроза інформаційної безпеки системи – це можливість реалізації впливу на інформацію, яка призводить до порушення конфіденційності, цілісності або доступності даних, а також можливість впливу на компоненти системи, які можуть призводити до втрати або знищення інформації чи збою функціонування інформаційної системи.

Класифікація загроз: загрози порушення конфіденційності інформації, загрози порушення цілісності інформації, загрози порушення доступності інформації.

Проблеми глобальної інформаційної безпеки займають особливе місце в міжнародній інформаційній політиці. На початку 2004 року було створено Європейське агентство з мережевої та інформаційної безпеки з метою вирішення проблем, пов'язаних з вирішенням важливих питань в області інформаційної безпеки. Забезпечення протидії загрозам інформаційної безпеки доцільно здійснювати на законодавчому, адміністративному і програмно-технічному рівні.

8.5 Впровадження електронного врядування на місцевому рівні в Україні

Упровадження е-урядування на місцевому та регіональному рівнях передбачає створення якісно нових форм організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з центральними органами влади та між собою, з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до публічної інформації, державних інформаційних ресурсів, електронних адміністративних послуг, залучення громадян до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень в містах та регіонах за допомогою сучасних ІКТ. Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) обумовив введення в широкий обіг таких понять як «розумне місто», «електронне місто», «електронний регіон». Зокрема, це пов'язано з тим, що місто виступає лакмусовим папірцем для всіх нововведень щодо розвитку електронного уряду на загальнодержавному рівні, а надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу, а також залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, безпосередньо знаходить своє втілення саме на місцевому рівні, через взаємодію громадян і бізнес-структур з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування.

Стан цифровізації громади аналізується по таким основним напрямками: телекомунікаційна інфраструктура; інформаційна інфраструктура; цифровізація публічних послуг; використання інструментів е-демократії; впровадження цифрових інструментів у соціальні сфери громади: освіта, медицина, безпека життєдіяльності тощо; організаційне, ресурсне та методичне забезпечення розвитку цифровізації в громаді; інформаційна безпека.

Для кожного із наведених напрямів аналізуються такі основні аспекти: телекомунікаційна інфраструктура, інформаційна інфраструктура, використання національних інфраструктурних рішень, цифровізація публічних послуг, використання інструментів е-демократії, впровадження цифрових інструментів у соціальні сфери громади, організаційне, ресурсне та методичне забезпечення розвитку цифровізації в громаді, стан забезпечення інформаційної безпеки. При аналізі стану інфраструктури інформатизації громади доцільно використовувати методологічну базу, яка закріплена в Постанові Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 року № 1134 «Про затвердження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства», та Методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства, що була затверджена наказом Міністерством освіти і науки України від 09 вересня 2013 року № 1271.

Програма інформатизації територіальних громад передбачає виконання таких заходів:

1. Розвиток телекомунікаційної інфраструктури.
2. Розвиток інформаційної інфраструктури.
3. Цифровізація публічних послуг ОМС забезпечить підвищення якості надання публічних послуг, їх доступність в електронному виді.
4. Впровадження інструментів електронної демократії.
5. Впровадження цифрових інструментів у соціальні сфери громади:

освіта, медицина, безпека життєдіяльності.

6. Організаційне, ресурсне та методичне забезпечення цифровізації.

7. Інформаційна безпека.

У результаті виконання завдань і заходів Програми очікується: залучення громадян до процесів прийняття та оцінювання управлінських рішень ОМС шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій; забезпечення доступу для громадян та бізнес-структур ОТГ до систем електронних сервісів через розвиток телекомунікаційного середовища та впровадження електронних сервісів у сфері освіти, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства тощо; охоплення системами електронного документообігу ОМС з використанням електронного цифрового підпису та інших систем ідентифікації, тощо.

8.6 Електронна партисипація: інформаційні технології залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень

Партисипація є процесом участі людей у прийнятті тих рішень, яка впливають на їхнє та на життя їхніх спільнот, у важливих для них соціальній, культурно-гуманітарній, економічній, екологічній та інших сферах.

Арсенал можливостей сучасних цифрових інструментів залучення та участі складають: онлайн-інформування, опитування, консультації, звернення, петиції, ідеї та ініціативи, бюджет участі, який є онлайн-конкурсом проєктів.

Опитування нададуть можливість місцевій владі отримати відповіді на поставлені питання. Звернення нададуть можливість почути від громадян їхні власні думки. Конкурс ідей, ініціатив та пропозицій (бюджет участі або громадський бюджет) дозволить громаді спрямувати кошти місцевого бюджету на проєкти які найбільш важливі для міста.

Завдяки зверненням та петиціям можливо: налагодити прямий канал комунікації влади з громадськістю; зрозуміти, що саме і чому турбує громадськість; отримати слухне зауваження, органічне рішення проблеми; продемонструвати важливість громадської думки; ініціювати інтерес громадськості до важливого питання.

Завдяки можливості публікації ідей та ініціатив громадськість отримує механізм, щоб запропонувати місту свої проєкти змін.

Бюджети участі є потужним інструментом для участі, оскільки вони безпосередньо залучають громадян до процесу розподілу муніципальних бюджетів.

Опитування надають містам можливість дослідити ставлення громадян до конкретних питань більш комплексним способом, ніж голосування.

Онлайн-консультації є найновішим та найпривабливішим способом участі громадськості. Він дозволяє місту надавати громадянам можливість не тільки вивчити важливе питання, але й запропонувати свій варіант рішення, своє трактування.

Діджиталізація – один з ключових факторів підсилення успіхів ОТГ у впровадженні реформ. Сучасні офіційні сайти громад дозволяють

налагоджувати контакт з усіма аудиторіями – від місцевих мешканців до бізнесу, інвесторів та туристів. Відповідно, сайт громади має розвиватися не просто як набір сторінок, а як простір для побудови довіри між керівництвом та мешканцями громади, між іншими сусідніми громадами, туристами та партнерами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз державної політики : пер. з англ. / А. Леслі Пал. – Київ : Основи, 1999. – 422 с.
2. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 448 с.
3. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 1 : Малиновський В. Я. Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії / [В. Я. Малиновський, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 70 с.
4. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 3 : Грицяк Н. В. Електронна демократія : основи та стратегії реалізації / [Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, І. Б. Жилияєв]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 84 с.
5. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 4 : Семенченко А. І. Публічна політика та управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування / [А. І. Семенченко, А. О. Серенок]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 80 с.
6. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 6 : Полумієнко С. К. Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування / С. К. Полумієнко. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 64 с.
7. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 7 : Чукут С. А. Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / [С. А. Чукут]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 72 с.
8. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 10 : Матвійчук Р. М. Електронні послуги / [Р. М. Матвійчук, С. П. Кандзюба]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 60 с.
9. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 13 : Хошаба О. М. Захист інформації в системах електронного урядування /

[О. М. Хошаба]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 72 с.

10. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ, 2017. – Частина 14 : Кандзюба С. П. Електронна взаємодія органів публічної влади / [С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарєв]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 60 с.

11. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін. ; за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н. В. Грицяк, проф. А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2014. – 352 с.

12. Липовська Н. А. Публічна політика : навч. посібник / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 104 с.

13. Публічна політика : навч. посібник / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. – Київ : НАДУ, 2016. – 340 с.

14. Публічна політика : навч. посібник / А. І. Неділько, В. П. Задорожний, В. В. Бойко. – Полтава : ПолтНТУ, 2018. – 225 с.

15. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / В. І. Риндюк. – Київ : КНЕУ, 2009. – 162 с.

16. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : практикум / В. І. Риндюк ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. Ф. П. Шульженка. – Київ : КНЕУ, 2013. – 127 с.

Навчальне видання

ГАЙДУЧЕНКО Світлана Олександрівна

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА І ВЛАДА

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Відповідальний за випуск *М. М. Новікова*
За авторською редакцією
Комп'ютерне верстання *С.О. Гайдученко*

План 2022, поз. 156Л

Підп. до друку 29.09.2022. Формат 60 × 84/16.
Електронне видання. Ум. друк. арк. 5,7.

Видавець і виготовлювач:
Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002.
Електронна адреса: office@kname.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 5328 від 11.04.2017.