

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

АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2022

Авторський колектив:

Бабаєв Володимир Миколайович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 1);

Бельська Тетяна Валентинівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3.);

Боровик Марина Вікторівна, доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (підрозділ 5.1);

Гайдученко Світлана Олександрівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 8);

Калашнікова Христина Ігорівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 3);

Кондратенко Наталія Олегівна, доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (підрозділ 5.2);

Новікова Марина Миколаївна, доктор економічних наук, професор, професор, завідувач кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (підрозділи 4.4, 4.5);

Пастух Катерина Валерійвна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 2);

Соболь Роман Георгійович, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 6);

Тарабан Світлана Василівна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова (розділ 7)

Рецензенти:

Латинін Микола Анатолійович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної політики та менеджменту навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

Шкурат Іван Вікторович, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

*Рекомендовано до друку Вченою радою ХНУМГ ім. О. М. Бекетова,
протокол № 3 від 01.11.2022.*

Адміністративне управління територіальними громадами : навч. посіб. /
A31 В. М. Бабаєв та кол. авт. ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. –
Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2022. – 292 с.

У навчальному посібнику розглянуто теоретичні та прикладні питання реалізації реформ децентралізації в Україні з позицій демократичного адміністративного управління територіальними громадами. На підставі чинного українського законодавства та напрацювань українських фахівців висвітлено масштабність змін у системі місцевого самоврядування, які впроваджуються та передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності територіальних громад, широке застосування механізмів демократії. Визначено конкретні завдання місцевого самоврядування щодо територіальної організації влади, виходячи з положень Європейської хартії місцевого самоврядування та чинного українського законодавства. Навчальний посібник рекомендований для здобувачів вищої освіти спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування, а також усіх, хто цікавиться цими питаннями.

УДК 352:342.25](075.8)

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2022

© В. М. Бабаєв та колектив авторів, 2022

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ДІЄЗДАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	7
1.1 Організаційна здатність територіальної громади в умовах реформування місцевого самоврядування.....	7
1.2 Нормативно-правові аспекти розвитку дієздатної територіальної громади.....	14
1.3 Виклики реформ децентралізації щодо дієздатності територіальної громади.....	19
1.4 Сучасні підходи до забезпечення дієздатності територіальної громади.....	23
Питання для самоперевірки та обговорення.....	33
Список використаних джерел до розділу 1.....	33
РОЗДІЛ 2 СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	36
2.1 Сутність, концепція та механізм стратегічного управління.....	36
2.2 Стратегічне планування розвитку громад та територій.....	41
2.3 Стратегії розвитку громад та територій, управління їхнім стратегічним розвитком.....	46
2.4 Стратегія розвитку публічної установи (організації).....	56
2.5 Стратегічне управління сталим розвитком громад та територій....	63
Питання для самоперевірки та обговорення.....	67
Список використаних джерел до розділу 2.....	68
РОЗДІЛ 3 ТЕОРІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ: УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНІЗАЦІЇ	72
3.1 Загальна теорія організації.....	72
3.2 Створення ефективної організації.....	80
3.3 Зміст адміністративних робіт та процесів.....	88
3.4 Управління адміністративними роботами та процесами.....	95
Питання для самоперевірки та обговорення.....	98
Список використаних джерел до розділу 3.....	99
РОЗДІЛ 4 РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	100
4.1 Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи	100
4.2 Інституції місцевого економічного розвитку громад (ІМЕР) та їхня роль у зростанні добробуту громад	103
4.3 Соціальна політика в Україні: основні соціальні стандарти та гарантії	108
4.4 Надання соціальних послуг у новостворених територіальних громадах	113
4.5 Залучення зацікавлених сторін до вирішення проблем місцевого розвитку	122
Питання для самоперевірки та обговорення.....	125
Список використаних джерел до розділу 4.....	128

РОЗДІЛ 5 УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ І ПРОГРАМАМИ	
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	132
5.1 Теоретичні основи управління проєктами і програмами.....	132
5.2 Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку	162
Питання для самоперевірки та обговорення.....	191
Список використаних джерел до розділу 5.....	192
РОЗДІЛ 6 УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ	196
6.1 Поняття, становлення та розвиток місцевих бюджетів в Україні.....	196
6.2 Роль та функції місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку територій.....	206
6.3 Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів.....	211
6.4 Проблеми міжбюджетного фінансування та заходи для їхнього вирішення.....	216
Питання для самоперевірки та обговорення.....	225
Список використаних джерел до розділу 6.....	226
РОЗДІЛ 7 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАД І ТЕРИТОРІЙ: ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	229
7.1 Теоретичні основи прогнозування та планування соціально-економічного розвитку громад і територій.....	229
7.2 Державна влада та громадянське суспільство: основні поняття і сутність.....	234
7.3 Відносини громадянського суспільства і влади. Соціальний діалог.....	239
7.4 Сучасні міжнародні тенденції, проблеми та виклики розвитку громадянського суспільства.....	245
7.5 Роль інноваційної діяльності органів публічної влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку громад і територій.....	249
Питання для самоперевірки та обговорення.....	253
Список використаних джерел до розділу 7.....	254
РОЗДІЛ 8 УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ ТА ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ	260
8.1 Теоретичні й організаційні засади управління інформаційними зв'язками. Основи теорії інформації та обробки даних.....	260
8.2 Місце та роль держави у сфері інформаційних ресурсів.....	263
8.3 Інструментальні засоби та програмні середовища підтримки інформаційних зв'язків.....	269
8.4 Концептуальні засади та державна політика електронного урядування.....	276
8.5 Зарубіжний та вітчизняний досвід впровадження електронного урядування.....	281
Питання для самоперевірки та обговорення.....	288
Список використаних джерел до розділу 8.....	289

ВСТУП

Подальша демократизація відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності, удосконалення адміністративно-територіального устрою є ключовими пріоритетами розвитку України на сьогодні.

За таких умов значно загострюються проблеми адміністративного управління територіальними громадами та відповідності рівня обізнаності армії місцевих управлінців та активної громадськості стосовно засад місцевого самоврядування. Рішення цих проблем неможливо без чіткої стратегії змін системи місцевого самоврядування у контексті удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні та всім зрозумілої національної, регіональної та місцевої політики, які вже втілені та ще мають бути втілені у законодавстві. За умов децентралізації влади вирішальними стають депутатська компетентність і відповідальність за ефективність управлінських рішень на рівні місцевої ради, виконкому, а також громадська активність у життєдіяльності територіальної громади. Депутати місцевих рад, а особливо депутати новоутворених територіальних громад, мають бути достатньо обізнаними не тільки у деяких нормах окремих законів, а й розуміти соціально-економічну та політичну філософію змін системи місцевого самоврядування, роль різних інституцій у процесах публічного управління тощо.

Саме тому на цьому етапі здійснення реформ децентралізації держава має зосередитися на системному формуванні нової генерації місцевих політиків та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які мають діяти в принципово нових умовах спроможних територіальних громад. Разом із цим держава є відповідальною за формування інформаційного суспільства в умовах розвитку принципово нової цивілізації, а також забезпечення його необхідною інфраструктурою та інформаційно-комунікаційними технологіями. Відповідно до прогресивного світового досвіду, держава зможе перейти на суб'єкт-суб'єктні відносини з бізнесом і суспільством у контексті її відкритості та доступності. Для цього бізнес і громадянське суспільство повинні активно включитися у національний та регіональний законотворчі процеси, щоб «знизу» донести до держави власне бачення вирішення проблемних аспектів життєдіяльності населення та реалізації його прав і свобод. Не є секретом, що саме недосконале українське законодавство, а часом і повне його ігнорування, значно гальмують демократичні процеси в публічному управлінні та призводять до зниження довіри до державної влади.

У сукупності це актуалізувало розробку цього навчального посібника, який орієнтовано на системний та комплексний підходи до організації процесів адміністративного управління територіальними громадами як базовими та спроможними одиницями адміністративно-територіального устрою України, які спираються на досвід успішних країн і прагнуть до партнерської взаємодії з ними. При викладені змісту навчального посібника суттєво спрощено формулювання думки та розтлумачено вживану термінологію, а також підкреслено ключові висновки та положення, що максимально сприяє їхньому сприйняттю та запам'ятовуванню з боку широкого кола читачів. Питання для самоперевірки та обговорення допоможуть їм сконцентрувати свою увагу на ключових аспектах та легко знайти на них відповіді у посібнику, а також у наведених в ньому джерелах.

РОЗДІЛ 1 ДІЄЗДАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1 Організаційна здатність територіальної громади в умовах реформування місцевого самоврядування

Структура організації у системі місцевого самоврядування становить упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів, які перебувають між собою в стійких відносинах для забезпечення їхнього функціонування та розвитку як єдиного цілого. Завдяки цьому у межах структури органів місцевого самоврядування реалізується управлінський процес, між учасниками якого чітко визначені їхні права, повноваження, завдання та функції управління, а також відповідальність за їхнє виконання. Тому сутність організації як процесу охоплює схеми адміністративної підпорядкованості, посадові інструкції та інші структурно-процедурні складові діяльності органу місцевого самоврядування.

Орієнтація на досягнення певної мети обумовлює такі характерні параметри організації:

- цільове призначення;
- наявні ресурси;
- правова та нормативна основа діяльності;
- процеси та процедури;
- організаційна структура;
- наявна система взаємозв'язків;
- зовнішнє середовище;
- організаційна культура тощо.

Функціонування організації пов'язано із такими ключовими управлінськими діями, як забезпечення ретельної розробки та суворого виконання запланованих заходів, а також визначення та контроль відповідності кадрової та матеріальної складової організації конкретним цілям, завданням, потребам. Саме тому необхідним підґрунтям для розвитку організаційної здатності є розвиток інформаційного середовища, сучасних управлінських знань.

Як властивість організації, здатність визначається результатами її діяльності, забезпеченими сумлінною працею та компетентністю її співробітників. За таких умов, крім розвитку компетентності співробітників, необхідно забезпечити їхню орієнтацію на стратегічні цілі організації, ефективне використання коштів та стиль корпоративної культури.

Зокрема, ресурсна теорія розглядає організаційну здатність як колективну здатність організації відповідально виконувати специфічні види діяльності ефективно використовуючи власні ресурси. Відповідно, організаційна здатність виступає нематеріальним ресурсом управління й основною складовою ресурсного забезпечення організації.

Загалом, організаційна здатність – це системний комплекс власних можливостей організації і її керівника, а також навичок і ресурсів, які забезпечують успішну діяльність та досягнення поставлених цілей. У масштабах територіальної громади організаційна здатність – це не тільки вміння організовувати виконання функцій для отримання результату, а й здатність досягати визначених цілей із активним залученням громадян до прийняття рішень, що забезпечує найкраще співвідношення витрат та отриманих результатів. Такий підхід обумовлює публічність процесу визначення, розробки, узгодження цілей управління та способів їхнього досягнення, а також участь населення громади у цьому процесі як рівноправного партнера органу місцевого самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із спільним місцем проживання.

Варто зазначити, що ефективність діяльності територіальної громади оцінюється через діяльність її адміністрації та посадових осіб не лише жителями, а й інвесторами, які аналізують інвестиційну привабливість різних громад і можуть безпосередньо впливати на економічний розвиток громади. Для них вирішальною виступає наявність довгострокового плану стратегічного розвитку територіальної громади як запоруки стабільної взаємодії з адміністрацією громади, навіть за умов зміни її складу після чергових виборів.

Такі організаційні аспекти життєдіяльності територіальної громади потребують від адміністрації не тільки відкритості її діяльності, а й певних зусиль щодо просвітницької роботи серед її населення з метою виявлення та подальшого навчання лідерів громадської думки як своїх майбутніх управлінських партнерів. Така діяльність посадових осіб кваліфікується науковцями як «менеджмент знань» та спосіб управління, який вимагає осучасненого підходу до стратегії управління та структури органу місцевого самоврядування, системи комунікацій та кадрової політики, адже керівник повинен вміти користуватись інформацією, будувати системи, ділитись знаннями.

Поряд із поняттям «організаційна здатність» фахівці часто використовують поняття «організаційна спроможність», ототожнюючи їх. Проте «організаційна спроможність» відображає багатоаспектну спрямованість на досягнення стратегічної місії та збереження організації, а «організаційна

здатність» – реальну можливість організації ефективно виконувати покладені на неї завдання. Тому організаційна здатність є основою для досягнення організаційної спроможності, разом із невід’ємним поняттям «організаційна ефективність» як ключовим чинником надання якісних послуг населенню територіальної громади. Хоча ефективність є економічною категорією, утім, організаційна ефективність з позицій системного підходу означає здатність органу місцевої влади до адаптації в існуючому середовищі, зосереджуючи увагу на внутрішніх його характеристиках.

Основними показниками ефективності діяльності органу місцевого самоврядування є результати досягнення цілей різних програм у визначений плановий часовий період їхнього досягнення. Для оцінювання ефективності його діяльності використовують такі технології аналізу: мінімізація витрат ресурсів та управлінської енергії (скорочення видатків на функціонування порівняно з ресурсними та енергетичними витратами на його функціонування); оптимальні терміни досягнення мети; урахування всіх ризиків та умов, в яких здійснюється управління.

Відомо, що спроможність держави зумовлена рівнем реалізації таких управлінських аспектів: примусової влади; фінансової, адміністративної, правової, політичної, трансформаційної, інноваційної спроможності; територіального охоплення. На рівні місцевого самоврядування організаційна спроможність забезпечується такими ключовими управлінськими аспектами:

- фінансова – наявністю достатньої кількості ресурсів для вирішення питань місцевого значення та вмінням їх раціонально розподіляти та примножувати;

- адміністративна – реальною здатністю органу місцевого самоврядування здійснювати управління громадою;

- примусу – ефективною діяльністю місцевих правоохоронних органів;

- трансформаційна – реальною здатністю територіальної громади змінюватися як в частині векторів розвитку, так і реагування на виклики;

- територіального охоплення – реальною здатністю органу місцевої влади будувати громадянське суспільство;

- інноваційна – наявність чіткої й обґрунтованої стратегії розвитку.

Прийнята Постановою Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» засвідчує, що «спроможними територіальними громадами вважаються територіальні громади сіл (селищ, міст), які здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг. Критично

важливими є послуги у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [5].

Світовою практикою місцевого самоврядування напрацьовано критерії його оцінювання через показник – «індекс спроможності». Основне призначення «індексу спроможності територіальної громади» є проведення порівняння та визначення ефективності органів місцевого самоврядування за такими ключовими напрямками:

- лідерство та управління – стратегічне планування; повноваження органів місцевого самоврядування; місцевий економічний розвиток; ефективний менеджмент; кадри та найм персоналу;

- фінансування та бюджетування – розробка та виконання бюджету; одержання доходу; закупівлі; управління власністю громади; фінансова звітність, аудит;

- надання послуг – планування; охоплення громадян; механізми зворотного зв'язку; задоволеність громадян; інформаційно-роз'яснювальна робота;

- участь громадськості – надання публічної інформації; прозорість місцевого самоврядування; інформаційні технології у контексті демократії; гендерний аспект; залучення молоді [18].

Аналіз результатів такого оцінювання сприяє розробці дорожньої карти на шляху до забезпечення спроможності територіальної громади, а також доводить, що кожен із ключових критеріїв оцінювання спирається на організаційну спроможність органів місцевого самоврядування, яка є основою розбудови системи публічного управління.

Усе це сприяє висновку, що організаційна здатність є основою для організаційної спроможності, яка, зі свого боку, є базовим чинником спроможності місцевого самоврядування як однієї із обов'язкових умов для забезпечення спроможності територіальної громади.

Доведено, що організаційна здатність територіальної громади базується на таких принципах:

- прозорості (використання сучасних методів взаємодії з громадськістю завдяки новим каналам інформації);

- чутливості (вчасне реагування та врахування нових реалій соціально-економічного розвитку);

- інтелектуальності (організація тотального безперервного навчання);

- ідейності (формування іміджу та корпоративної культури громади);
- обґрунтованості (відповідність законодавству та системним засадам).

Усі розглянуті вище організаційні можливості безпосередньо пов'язані із оптимізацією територіальної організації влади, зміцненням місцевого самоврядування, формуванням самодостатніх територіальних громад, що обумовлюють інтенсивне проведення реформи децентралізації влади як основи забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Зміст децентралізації можна сконцентрувати у таких основних завданнях, що лежать в її основі, а саме:

- передача повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових та інших ресурсів, необхідних для їхнього виконання;
- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління;
- посилення відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями та державою.

З позицій дієздатності владних структур місцевого самоврядування вирізняють такі основні типи децентралізації:

- політична – передача владних повноважень на нижчий рівень управління за умов спільної розробки та реалізації політики;
- адміністративна – повна передача владних повноважень до нижчих рівнів влади;
- фінансова – передача місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби та повноваження збору місцевих податків, а також право визначати видатки місцевих бюджетів.

До того ж вирізняються такі форми децентралізації:

- деконцентрація – перерозподіл повноважень та відповідальності між різними рівнями центральних органів виконавчої влади одного й того ж суб'єкта управління;
- делегування – передача частини державних повноважень до компетенції місцевих органів самоврядування за умов повного контролю;
- деволюція – передача місцевим органам влади повної влади та відповідальності, ресурсів і джерел доходів на засадах абсолютної законності та демократичності;
- дивестиція – передача в добровільні, приватні або громадські організації адміністративних функцій за умов їхньої дерегуляції або часткової приватизації.

Головним критерієм раціональної децентралізації виступає забезпечення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи. Принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі України та сформульований у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [3, с. 7] як ключовий чинник найтіснішого контакту з громадянином та ефективності його адміністративного обслуговування.

Законодавством визначено такі групи власних повноважень територіальних громад:

- формування бюджету та планування розвитку громади;
- забезпечення місцевого економічного розвитку;
- розбудова місцевої інфраструктури, благоустрій території, утримання та будівництво доріг, водо-, тепло-, газопостачання та водовідведення;
- розпорядження земельними ресурсами;
- надання соціальної допомоги й адміністративних послуг;
- надання житлово-комунальних послуг;
- видача дозволів на будівництво та введення будівель в експлуатацію;
- забезпечення громадської та пожежної безпеки, контроль за виконанням прийнятих рішень, програм, проєктів тощо.

До делегованих повноважень територіальних громад відносять послуги та соціальну допомогу через територіальні центри (у громадах); управління школами та дитячими садками; первинна медична допомога; утримання й організація діяльності будинків культури, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків тощо.

Основними принципами організації процесу публічного управління в умовах децентралізації є такі:

- домінування законодавства й особистої відповідальності;
- переваги компетентності й особистісних якостей управлінців;
- єдність управлінського волевиявлення у контексті досяжної мети, обґрунтованих засобів і суспільно значущих результатів;
- узгодженість владних і суспільних інтересів;
- урахування суспільних внутрішніх і зовнішніх закономірностей та тенденцій розвитку;
- орієнтація на громадянське суспільство як джерело кадрового постачання.

Сучасним міжнародним показником спроможності сучасної територіальної громади або громади міста є формат SMART, який в перекладі з англійської розшифровується так: S (Self-directed) – самокерований, M (Motivated) – мотивований, A (Adaptive) – адаптивний, R (Resourceenriched) – ресурсощадний, T (Technological) – технологічний. Він слугує основою комплексної та багатовекторної системи місцевого самоврядування, що охоплює інституційну, соціальну, економічну, екологічну, технологічну складові, взаємоузгоджена дія яких забезпечує сталий розвиток громади, підвищення комфортності життєдіяльності, використання доступних і якісних послуг.

Формат SMART обумовлений системним комплексом «розумних» стратегій, а саме:

- «розумне урядування» – створення електронних порталів послуг для усіх категорій мешканців громади та забезпечення участі громадян у формуванні пріоритетів діяльності органів влади;
- «розумне життя» – створення комфортної для життя соціальної та гуманітарної сфери на базі електронних сервісів;
- «безпечна територія» – розвиток системи забезпечення громадської безпеки та порядку, зокрема, й відеоспостереження;
- «розумні люди» – активна громадська участь та громадський контроль;
- «розумне довкілля» – контроль екологічного стану, викидів та відходів, а також розробка та реалізація запобіжних заходів;
- «розумна мобільність» – доступність інформації та онлайн-сервісів;
- «розумна економіка» – впровадження сучасних технологій в управління економікою та її окремими сферами [19].

Характерно, що спроможність місцевого самоврядування є похідною від спроможності держави, тому остання впровадила міжнародні стандарти управління якістю ISO 9000, 9001, 9004, адаптовані до особливостей місцевого самоврядування. Стандартизація якості згрупована за такими напрямками: управління процесами; діловодство; управління ресурсами; адміністративні послуги; поліпшення діяльності.

Зазначені стандарти у сфері місцевого самоврядування базуються на низці принципів:

- орієнтація на замовника;
- лідерство;
- зацікавленість персоналу (посадових осіб місцевого самоврядування);
- процесний та системний підходи до управління;
- безперервне удосконалення;

- прийняття обґрунтованих рішень;
- взаємовигідні відносини з приватним сектором [6].

Таким чином, організаційна здатність територіальної громади у контексті реформ децентралізації є базовим чинником спроможності місцевого самоврядування як однієї із обов'язкових умов для забезпечення спроможності територіальної громади. Сучасним міжнародним показником спроможності громади є формат SMART, який орієнтований на майбутнє та є актуальним для України. Він слугує основою комплексної та системної діяльності органів місцевого самоврядування, що охоплює інституційну, соціальну, економічну, екологічну, технологічну складові, взаємоузгоджена дія яких забезпечує сталий розвиток громади, підвищення комфортності життєдіяльності, використання доступних і якісних послуг. Сприяють цьому міжнародні стандарти управління якістю ISO 9000, 9001, 9004, адаптовані до особливостей місцевого самоврядування та Методика визначення «індексу спроможності територіальної громади» за такими ключовими напрямками, переважними у публічному управлінні: лідерство та управління; фінансування та бюджетування; надання послуг; участь громадськості.

1.2 Нормативно-правові аспекти розвитку дієздатної територіальної громади

Реформи децентралізації влади в Україні спрямовані на створення ефективної системи місцевого самоврядування на основі розвитку місцевої демократії; наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами для надання населенню якісних і доступних публічних послуг, а також місцевого економічного розвитку. Відповідно, у законодавчих актах визначено діяльність, зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування, а також стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади подальшого розвитку системи публічного управління. Ключовими з них були Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [15], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [11], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16]. Водночас реформаційні процеси мали враховувати історичні особливості розвитку територіальних громад та поєднували їх із сучасним соціально-правовим середовищем.

Варто зазначити, що наявність елементів місцевого самоврядування, серед яких роль та значення територіальної громади завжди була достатньо вагомою для розвитку українського суспільства, характерна для всіх періодів розвитку української державності. Зокрема, у перші роки незалежності України була

прийнята Конституція України (1996 р.), стаття 7 якої проголосила, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування [4]. Отже, держава зобов'язалася здійснювати підтримку та розвиток місцевого самоврядування як чинника демократичного управління.

Положення ч. 1 ст. 140 Конституції України дозволяють стверджувати, що держава визнає та зобов'язується забезпечувати особливе право у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування як право окремих жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста [4].

Закон України «Про місцеве самоврядування», визначаючи систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, надає таке визначення територіальної громади: «територіальну громаду складають жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, як самостійних адміністративно-територіальних одиниць, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [13]. Цим законом задеклароване право територіальних громад об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування, а також право виходу територіальних громад села, селища, міста із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом.

Про інтенсивний пошук шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування свідчить факт багаточисельних (понад 50 разів) змін Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та поява низки нормативно-правових актів про її реформування. Загалом, визначальними етапами побудови спроможних громад в Україні визнано такі:

– 1990 р. – 1996 р. (Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», Конституція України) – постійні зміни системи місцевих органів влади;

– 1997 р. – 1999 р. – розмежування на законодавчому рівні державної виконавчої влади та влади органів місцевого самоврядування щодо здійснення управління державою та регіонами на різних рівнях (Закон України «Про місцеве самоврядування»; ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування; Укази «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»; «Питання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи»);

– 1999 р. – 2004 р. – початок реформування політичної системи, місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, визначення напрямів і пріоритетів державної політики у цій сфері через підзаконні акти («Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст»; «Про Концепцію державної регіональної політики»; «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»);

– 2005 р. – 2013 р. – період «застиглого реформування» і невизначеності державної політики у цій сфері («Про «Концепцію реформи місцевого самоврядування»; «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів»);

– 2014 р. – до сьогодні – період «активного реформування», оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, спроби вирішення питання нового адміністративно-територіального поділу Української держави з метою побудови спроможних територіальних громад; спроби здійснення децентралізації влади в державі («Про співробітництво територіальних громад»; «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»; «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; «Про Методику формування спроможних територіальних громад»; «Про місцеві вибори»; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» та ін.).

Основним недоліком нормативно-правових актів у сфері реформування місцевого самоврядування, прийнятих до 2017 р., була відсутність єдиної лінії стратегії та фрагментарність державної політики щодо розвитку цього інституту та побудови спроможних територіальних громад.

Важливим етапом реформування системи місцевого самоврядування в Україні став процес укрупнення територіальних громад за умов чітких стимулів та заохочень. Спроможними було визнано територіальні громади, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг в усіх сферах життєдіяльності з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.

Шляхи та способи розв'язання проблеми спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування в Україні визначили Концепція реформування місцевого самоврядування, Закони України, Бюджетний, Податковий Кодекси України та інші нормативно-правові акти.

Зокрема, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» сприяв співпраці та поєднанню інтересів, ресурсів, управління громад у процесі створення спроможних громад, заклавши основу для реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Останній був орієнтований на посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння формуванню дієздатних територіальних громад; створення ефективних рад та їхніх виконавчих органів; забезпечення сталого розвитку відповідних територій й ефективного використання бюджетних коштів. Цей закон проголосив основні принципи добровільного об'єднання територіальних громад, а саме:

- конституційність і законність;
- добровільність;
- економічна ефективність;
- державна підтримка;
- повсюдність;
- прозорість і відкритість;
- відповідальність [10].

До форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад було віднесено інформаційно-просвітницька, організаційна, методична та фінансова діяльність державних територіальних органів виконавчої влади. Усі недоліки цього закону було враховано у Методиці формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), яка стала методичною основою для підготовки Перспективних планів формування територій громад. Методика давала роз'яснення щодо алгоритму визначення потенційних адміністративних центрів новостворених територіальних громад із врахуванням стану наявної інфраструктури та зон доступності [5].

Вирішальними змінами в українському законодавстві стала реалізація нових підходів до формування місцевих бюджетів та створення шкали балансування «бюджетної справедливості» на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зокрема, на законодавчому рівні було здійснено такі кроки:

- розширено джерела доходів новостворених територіальних громад;
- передбачено прямі міжбюджетні відносини новостворених територіальних громад із Міністерством фінансів України;

– чітко визначено склад доходів новостворених територіальних громад.

У сукупності це дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів, а пізніше відповідною Постановою Кабінету Міністрів України [2] було передбачено зарахування частини (13,44 %) зазначеного акцизного податку до бюджетів місцевого самоврядування. До цього можна додати можливість щоденного розподілу частини акцизного податку з пального між бюджетами місцевого самоврядування відповідно до визначеної частки, що сприяло зростанню місцевих бюджетів та забезпеченню соціально-економічного розвитку громад. Сприяв цьому і Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» [8], який передбачав зарахування 3 % зазначеної ренти до бюджетів міст республіканського (АР Крим) та обласного значення, бюджетів територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів. Він також передбачає співробітництво між підприємствами нафтогазовидобувного комплексу та місцевими органами влади у контексті підготовки якісних проєктів розвитку та активної позиції керівництва громад.

На думку експертів, такі прогресивні нормативно-правові акти та зміни до них сприяють створенню позитивного балансу місцевого бюджету та формуванню чіткої ієрархічної структурованості місцевих бюджетів, які фактично нададуть територіальним громадам статусу, наближеного до статусу, який сьогодні мають міста обласного значення. Разом із об'єднанням територіальних громад ці процеси стають запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень розвитку. Цей рівень покликаний забезпечити таке:

- економічну, фінансову та соціальну спроможність громади;
- формування нових управлінських еліт на місцях;
- партнерські відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням і приватним сектором;
- формування інвестиційного середовища;
- покращення надання публічних послуг;
- нові світоглядні та культурно-освітні підходи до використання регіональних особливостей.

Отже, основою формування дієздатності та спроможності новостворених територіальних громад є належне нормативно-правове забезпечення. Реформи децентралізації влади в Україні спрямовані на створення ефективної системи місцевого самоврядування на основі розвитку місцевої демократії; наділення

територіальних громад повноваженнями та ресурсами для надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг і місцевого економічного розвитку. Відповідно, у законодавчих актах визначено діяльність, зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування, а також стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади подальшого розвитку системи публічного управління. Ключовими з них є ті, що сприяють створенню позитивного балансу місцевого бюджету та формуванню чіткої ієрархічної структурованості місцевих бюджетів, які фактично надають об'єднаним територіальним громадам статусу, наближеного до статусу міст обласного значення.

1.3 Виклики реформ децентралізації щодо дієздатності територіальної громади

В Україні, крім особливостей адміністративної, політичної, економічної та фінансової децентралізації, ще існують особливості її спрямованості – горизонтальна та вертикальна, які обумовлюють розвиток системи багаторівневого публічного врядування.

Зарубіжний досвід публічного врядування довів, що горизонтальна (кластерна) децентралізація означає визначення функцій та компетенції усіх суб'єктів публічного адміністрування, оскільки прийняття та реалізація публічних рішень здійснюється завдяки спільній та взаємоузгодженій діяльності незалежних інституцій. При цьому визначально, що горизонтальність несе зміст розподілу влади поміж відносно автономними секторами публічного врядування на одному рівні ієрархії. Зокрема, у державному секторі існує поділ державно-управлінських функцій поміж законодавчою, виконавчою, судовою гілками влади, а в межах виконавчих функцій горизонтальна децентралізація може відбуватися з позицій поділу предметів відання поміж окремими центральними органами виконавчої влади.

Вертикальний характер децентралізації в урядовому секторі прив'язується переважно до системи територіального поділу відповідної політико-управлінської системи та може містити загальнонаціональний, регіональний, місцевий, локальний рівні. Громадський та бізнесовий сектори є більш вільними у розбудові власних ієрархічних структур.

Децентралізація ще класифікується за суб'єктами та сферами впливу і поділяється на такі основні види:

– територіальна – місцеве самоврядування, у поєднанні з органами самоорганізації населення та самоврядними інститутами на обласному та районному рівнях;

– функціональна – виконання функцій з надання публічних послуг недержавними організаціями через делеговані їм права (наприклад, оціночна діяльність, землеустрій, професійна діяльність на ринку цінних паперів, страхова діяльність, туризм, енергетична ефективність тощо);

– предметна – управлінські відносини в окремих професійних сферах, які контролюються державою (наприклад, суддівське самоврядування, прокурорське самоврядування, профспілки тощо).

Характерно, що різні типи децентралізації обумовлюють свої підходи та пріоритети політики децентралізації, які безпосередньо впливають на організаційну здатність територіальної громади як первинної ланки місцевого самоврядування. Тому лише комплексне використання різних видів децентралізації в публічному врядуванні сприятиме ефективності системи місцевого самоврядування.

На жаль, Україна визнана однією із країн у світі, яка керується недостатньо ефективно, що актуалізує серед проголошених численних реформ саме реформу управлінську, спрямовану на оптимізацію системи врядування. Україна віддала перевагу децентралізації внаслідок низки причин політичного, управлінського та економічного характеру, а саме:

– увесь період незалежності Україна намагалася так чи інакше вибудувати централізовану модель, яка, зрештою, виявилася неефективною;

– задекларований європейський вектор розвитку України орієнтує на децентралізовану політико-управлінську модель, яка представлена в усіх країнах Європи;

– ліберальні настанови більшості політичних сил України щодо зменшення ролі та ваги держави у вирішенні багатьох питань місцевого розвитку;

– демократичний вибір українського суспільства обумовлює поглиблення основних демократичних принципів;

– соціокультурна основа публічної влади закладена у менталітеті українського народу, орієнтованому переважно на горизонтальні, а не на вертикальні моделі врядування;

– децентралізація сприяє політичній стабільності.

Через незавершеність реформ децентралізації в усіх сферах життєдіяльності перед новоствореними територіальними громадами сьогодні постають такі виклики:

– забезпечення професійної підготовки усіх суб'єктів місцевого самоврядування;

– підвищення рівня проєктного менеджменту та стратегічного планування (спостерігається низька якість проєктів, що подаються на реалізацію за рахунок Державного фонду регіонального розвитку та інфраструктурної субвенції);

– ефективне використання коштів на місцях;

– налагодження державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно дотримання законодавства тощо.

Усі розглянуті виклики сприяли формуванню мети політики децентралізації в Україні, яка полягає у повному забезпеченні базового рівня територіальних громад необхідними ресурсами за умов узгодження їхніх інтересів з інтересами держави; прагненні зробити громади дієздатними та спроможними; наблизити послуги до населення громад.

У контексті існуючої практики забезпечення організаційної здатності територіальної громади одну з провідних ролей відіграє її організаційна модель, яка задана загальними вимогами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона включає в себе територіальну громаду як сукупність жителів в межах відповідної території; представницький орган територіальної громади (сільська, селищна, міська рада); сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу територіальної громади; старост, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, зокрема, виконавчий комітет, управління, відділи та інші виконавчі органи ради, а також органи самоорганізації населення. Важливою умовою розвитку територіальних громад є наявність такої організаційної структури, яка б оптимально поєднувала різні види управлінської діяльності для успішного керування та досягнення найвищого управлінського впливу на результати діяльності щодо самоврядування, самовідтворення та примноження ресурсів громади [1].

Отже, ключовим елементом організаційної дієздатності територіальної громади є її ефективна управлінська структура, що виконує роль каркасу, навколо якого створюються, групуються, функціонують і розвиваються всі сфери життя і діяльності громадян. Наразі найоптимальнішою та результативнішою є лінійно-штабна структура, яка реалізує принцип єдиноначальності та централізму і передбачає прийняття рішення колегіальним органом – виконавчим комітетом та підпорядкування голові територіальної громади всіх підлеглих посадових осіб.

До переваг лінійно-штабної структури виконавчих органів місцевого самоврядування відносять єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простоту управління; чітко виражену відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особисту відповідальність голови громади за

кінцеві результати. Недоліки цієї структури містять таке: достатньо високі вимоги до особистих якостей голови громади; перевантаження інформацією голови громади через велику кількість контактів з підлеглими, а також з іншими організаціями; проблеми взаємодії між підлеглими; концентрація влади у голови громади.

У сучасних умовах суттєвого укрупнення територіальних громад поступово поширюється функціонально-штабна структура виконавчих органів місцевого самоврядування, у якій прийняття рішень зосереджується на рівні виконавчого комітету місцевої ради, а виконання окремих функцій та конкретних питань місцевого самоврядування покладається на окремих фахівців. Середній рівень управління виконавчими органами місцевого самоврядування розмежовується за визначеними функціональними критеріями.

Крім розглянутих структур виконавчих органів місцевого самоврядування, ще використовується лінійно-функціональна (для громад із населенням більше 3 тисяч), яка реалізує принцип єдиначальності, лінійної побудови структурних підрозділів і розподілу функцій управління між ними, що раціонально поєднує централізацію та децентралізацію. Досвід використання лінійно-функціональних структур управління на рівні територіальних громад свідчить, що вони найбільш ефективні там, де апарат ради виконує зрозумілі, відпрацьовані, часто повторювані завдання та функції.

До ключових переваг двох останніх моделей варто віднести ґрунтовну підготовку рішень і планів, пов'язаних зі спеціалізацією фахівців та їхньою компетентністю, що звільняє керівництво громади від вирішення деяких спеціальних питань. Основними недоліками цих моделей є складність поділу влади (множинність підпорядкованості) та тривалість процедур прийняття рішень.

Досвід управління новоствореними територіальними громадами встановив відсутність системного підходу, що виявляється у недотриманні ряду принципів управління публічною сферою, а саме:

- цілісності функції (функція знаходиться у віданні різних посадових осіб);
- цільової орієнтації розвитку (відсутні стратегії розвитку);
- функціонального горизонтального розподілу діяльності (дублювання функцій);
- взаємопов'язаності структур і функцій нормами права та ресурсами (відповідальність, взаємодія з іншими виконавчими органами місцевого самоврядування);
- зворотного зв'язку (прийняті рішення не обговорюються між органом влади та громадянами).

Зокрема, порушення останнього системного принципу управління громадами не сприяє самоорганізації населення як ключового чинника ефективності при вирішенні багатьох економічних та соціокультурних питань місцевого значення. З позицій забезпечення дієздатності територіальних громад самоврядний потенціал самоорганізації громадян має бути повністю розкритий та реалізований в практиці їхнього функціонування.

Відповідно, у разі об'єднання в одній громаді кількох населених пунктів актуалізується проблема формування інституту старости як виконавчий орган ради, створений для здійснення поточних (оперативних) функцій управління комунальною власністю та забезпечення повсякденних потреб населення. Організаційна здатність територіальної громади багато в чому залежить від ефективного розподілу повноважень поміж різними органами місцевого самоврядування, які складають основу системи багаторівневого врядування, зокрема, через формування інституту старост. Варто наголосити, що формування старостинських округів до цього часу не унормовано чинним законодавством.

Таким чином, виклики реформ децентралізації щодо дієздатності територіальної громади охоплюють такі ключові аспекти врядування: розвиток горизонтальної (кластерної) децентралізації, зумовленої чітким розподілом функцій та компетенції усіх суб'єктів публічного адміністрування, включаючи інституції приватного сектора; комплексне використання різних видів децентралізації в публічному врядуванні (територіальної, функціональної, предметної); остаточне завершення реформ децентралізації; вибір оптимальної моделі організаційної структури органу місцевого самоврядування; впровадження системного та комплексного підходів до управління територіальною громадою; реалізація потенціалу самоорганізації громадян.

1.4 Сучасні підходи до забезпечення дієздатності територіальної громади

У сучасних умовах функціонування новостворених територіальних громад існує проблема вибору оптимальної чисельності працівників органу місцевого самоврядування, оскільки до цього часу вона визначалася критеріями, встановленими для окремих видів управлінської діяльності за різними видами норм і нормативів (норм праці, обсягу роботи, витрат робочого часу тощо). Під час розрахунку чисельності працівників варто врахувати, що назви професій (посад) працівників повинні відповідати Національному класифікатору України «Класифікатор професій ДК» [6].

Підставою для обґрунтування чисельності управлінського персоналу є штатний розпис і структура управління, а чисельність працівників розраховується шляхом поділу річної трудомісткості праці на річний фонд робочого часу працівника. Трудомісткість праці керівників, професіоналів і фахівців визначається корисними витратами робочого часу на виконання певних видів діяльності (функцій). Тому з появою нових управлінських функцій стає необхідним проведення комплексу робіт, пов'язаних із встановленням фактичних витрат часу на виконання цих функцій.

Для визначення чисельності посадових осіб місцевого самоврядування в громадах можуть бути використані такі підходи:

- ресурсний – спирається на бюджетну забезпеченість виконання функцій та залежить від наявності коштів на їхнє утримання, а тому не сприяє вдосконаленню організації праці публічних службовців і підвищенню якості виконання функцій;

- нормативний – передбачає експертний аналіз трудомісткості реалізації нормативно закріплених функцій та норм часу на їхнє виконання через процедуру нормування, яка не враховує творчий та специфічний характер функцій, що виконуються;

- комплексний – заснований на визначенні повноважень і компетентності, необхідних для виконання функцій; на досягненні певного результату завдяки системі критеріїв, на впровадженні нових технологій.

Крім цього, вирішальну роль у забезпеченні дієздатності територіальної громади відіграє адміністративна регламентація, яка сприяє ефективності діяльності органів влади та робить її більш раціональною завдяки спільним діям державного, приватного та волонтерського секторів, які шукають спільні шляхи для розв'язання проблем громади та максимального використання її потенціалу. Для цього розробляється локальний нормативно-правовий акт – Статут територіальної громади, який, згідно з чинним законодавством щодо внутрішньої діяльності органів місцевого самоврядування, встановлює адміністративні процедури, порядок взаємодії з іншими органами публічної влади, організаціями та громадськими об'єднаннями, окремими громадянами. Саме Статут встановлює правила, стандарти, вимоги до послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, на підставі яких і розробляються посадові інструкції посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Для розробки Статуту необхідно скористатися Примірним статутом територіальної громади (і зокрема, Примірним положенням про старосту), розробленими Асоціацією міст України разом із USAID (агентство США по

міжнародному розвитку) на підставі Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок інституціоналізації цього документу територіальним органом міністерства юстиції висвітлює Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затверджене постановою КМУ від 27 липня 1998 р. № 1150.

Водночас вкрай важливо, щоб регламент надання адміністративних послуг забезпечував виконання відповідних стандартів послуги шляхом уніфікації, опису показників виконання функції органу місцевого самоврядування, а також був спрямований на інтереси населення, оптимізацію чинних адміністративних процедур; прозорість надання та доступність послуг; встановлення персональної відповідальності за дотримання вимог регламенту. Для забезпечення цих вимог на етапі його розробки передбачено такі заходи:

- узгодження технічного завдання та попереднє узгодження проєкту регламенту з депутатами селищної (сільської) та районної ради (за необхідності, обласної ради та обласної державної адміністрації);

- громадська експертиза та публічне обговорення;

- затвердження проєкту Статуту на загальних зборах громади та на засіданні селищної (сільської) ради;

- державна реєстрація Статуту територіальних громад.

Посадова особа органу місцевого самоврядування має нести дисциплінарну відповідальність відповідно до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування за невиконання вимог адміністративного регламенту.

Регламентом має також передбачатися взаємодія різних структур, які можуть бути створені для забезпечення співпраці різного роду структур на місцевому рівні для вирішення проблем організаційного, правового, фінансового характеру, з якими стикається орган управління. Разом із тим мають бути чітко виписані процедури залучення цих структур до питань планування та бюджетування діяльності органу місцевого самоврядування; організації роботи колегіальних дорадчих органів; інформаційного, правового, матеріального забезпечення; формування структурних підрозділів; контролю виконання прийнятих рішень; взаємодії з інститутами громадянського суспільства; інформування про діяльність органу місцевого самоврядування. Статтею 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачений Регламент місцевої ради [13], але його зміст не обмежується законодавством і встановлюється членами територіальної громади.

Дієвість територіальної громади залежить також від рівня взаємодії місцевої влади та бізнесу, який реалізується відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Цей закон визначає організаційно-правові засади взаємодії партнерів (держава, територіальні громади) з приватними партнерами (юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці), а також основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі (договори про концесію, спільну діяльність, управління майном, змішаний договір, інші договори). Поширеною формою співробітництва між державним та приватним секторами є концесія, поряд з орендою, управлінням майном, угодою про розподіл продукції.

В умовах електронного урядування актуалізується питання впровадження електронних адміністративних регламентів, які характеризуються автоматизованістю адміністративних процедур з реалізації функцій, що здійснюються органами місцевого самоврядування в межах їхньої внутрішньої діяльності, наданні адміністративних послуг та взаємодії з іншими органами публічної влади.

Такий регламент встановлює:

- порядок і показники виконання функції органу місцевого самоврядування;
- відповідальні посадові особи за виконання вимог регламентів на кожній стадії виконання функції органу місцевого самоврядування;
- різні варіанти оптимізації процесу надання адміністративних послуг;
- гарантії прозорості та доступності адміністративних процедур для зацікавлених сторін;
- право громадян контролювати та коригувати діяльність органу місцевої влади.

Громадський контроль та коригування діяльності передбачає попереднє оцінювання ефективності діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб на підставі результатів постійного моніторингу та аналізу. Для цього можна використати існуючу Методику оцінювання ефективності діяльності управлінь, відділів та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, апаратів місцевих рад [17], яка встановлює цілі, завдання, опис та підходи до системи оцінювання ефективності організаційної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також її вдосконалення.

Цілі оцінювання пов'язуються із забезпеченням ефективності виконання покладених завдань і функцій шляхом вдосконалення системи планування та механізмів внутрішнього управління діяльністю органів місцевого

самоврядування; удосконалення системи мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, заснованої на результатах їхньої діяльності; формування системи моніторингу громадської думки. Організаційна ефективність оцінюється з позицій користувача інформації за рівнем інформування членів громади та зовнішніх суб'єктів.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування громади загалом можна вимірювати співвідношенням затвердженого за підсумками фінансового року обсягу надходжень до місцевого бюджету без урахування трансфертів (державних фінансових надходжень) до витрат на утримання органу місцевого самоврядування. Для більш детального оцінювання можна використати такі критерії у контексті співвідношення планових і фактичних величин:

- собівартість виконання функцій – матеріальні витрати; амортизація основних засобів; заробітна плата персоналу; інші витрати;
- трудомісткість виконання функцій – це кількість службового часу на виконання однієї функції;
- якість виконуваних функцій – це сукупність властивостей, критеріїв і особливостей виконання функцій, які дозволяють задовольнити потреби і запити юридичних та фізичних осіб;
- надійність виконуваних функцій – відсутність нереалізованих рішень, прийнятих органом місцевого самоврядування;
- рівень централізації та децентралізації – співвідношення кількості керівних посад до кількості виконавців у системі органів місцевого самоврядування;
- територіальна доступність органів місцевого самоврядування – відношення кількості адміністративних будинків, у яких розміщені органи місцевого самоврядування до кількості населення громади;
- оперативність прийняття рішення – співвідношення регламентованого терміну прийняття рішення до фактичного;
- рівень якості надання адміністративної послуги – відсутність скарг від населення.

Оцінювання за допомогою наведених вище критеріїв доцільно проводити не менше одного разу в рік. Суб'єктами, що формують рейтинги організаційної ефективності органів місцевого самоврядування, можуть бути запропоновані додаткові показники та/або використані показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування для інформування суспільства та громадян та

показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування для інформування керівництва.

Для забезпечення дієздатності українських новостворених територіальних громад можуть стати в нагоді успішні зарубіжні практики соціальних технологій управління, які сприяють забезпеченню необхідної якості послуг, зниженню витрат і підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади.

Наприклад, в умовах електронного урядування поширюється практика використання різноманітних бізнес-стратегій в публічному управлінні, зокрема, реалізація електронних послуг-модулів «уряд – урядові» («government to government»), «уряд – громадянам» («government to citizens») та «уряд – бізнесу» («government to business»). Водночас вирішальним стають багатовекторне партнерство та співробітництво, а також технології аутсорсингу (передача непрофільних функцій стороннім організаціям). Тому в Україні стратегія забезпечення організаційної здатності реформованих владних інституцій орієнтована на адаптацію до українських реалій європейських норм, стандартів та процедур публічного врядування. Відповідно до них, міжсекторальна комунікація в територіальних громадах має здійснюватися на ціннісних засадах публічного врядування та його організаційної культури, що забезпечують баланс державних і суспільних інтересів, а також норми суспільному договору, який сприймається більшістю членів громади. Отже, діалог між місцевою владою та населенням громади має базуватися на таких головних соціальних процесах: комунікації, взаєморозумінні, об'єднанні, визнанні, довірі.

Як вказує досвід успішних країн, реалізація цих соціальних процесів видається можливою за умов електронного формату урядування, який забезпечує територіальні громади необхідними для прийняття виваженого та своєчасного рішення базами даних та інструментами ефективного управління земельними та іншими ресурсами; розвитком спроможності громади у залученні інвестицій; процесами реалізації інтересів органів місцевого самоврядування, бізнесу і громадського сектора. Наприклад, геолокаційна система формує інформацію про землевласників і характер використання земель; природні ресурси; об'єкти промисловості; екологічні, демографічні та соціологічні дані; містобудівну документацію тощо.

До цього можна додати створений в окремих громадах єдиний інформаційний простір через систему «розумна взаємодія» яка спрямована на визначення та вирішення питань мешканцями у прийнятний та зручний для них спосіб – самостійно або через інституції місцевої влади. Вона була впроваджена для поширення знань та навичок взаємодії за участю громадян (наприклад, для

швидкої презентації ідей та проєктів) на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки». Основна ідея цього проєкту – в інтерактивному режимі долучити через відповідальну юридичну особу до реалізації місцевої ідеї чи проєкту усіх, хто володіє необхідними для цього ресурсами (включаючи волонтерські). Отже, розглядаються формати взаємодії конкретної юридичної особи з волонтерами та передбачаються заходи для заохочення та розвитку такої взаємодії. До існуючих процедур для подальшого вирішення додаються заходи за програмою бюджету участі (громадського бюджету).

Отже, сучасні цифрові платформи для комунікації всередині громади мають можливість залучити мешканців громади до прийняття рішень; осучаснити організаційну культуру місцевого самоврядування та знизити навантаження на органи влади; пришвидшити розгляд звернень громадян; наочно представити привабливі для туристів та інвесторів територіальні локації та місцевий багатоаспектний потенціал. Іншими словами, сучасні інформаційно-комунікаційні технології сприяють ефективній діяльності щодо управління громадою.

Достатньо відчутною може бути роль технології аутсорсингу у забезпеченні організаційної здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування завдяки залученню зовнішньої організації (постачальника) для виконання другорядних функцій.

В розділі 4 Національного класифікатора України «Класифікація видів економічної діяльності» ДК 009:2010 наведено визначення аутсорсингу як «угоди, згідно з якою замовник доручає підряднику виконання певних завдань, зокрема, частину виробничого процесу або повний виробничий процес, надання послуг щодо підбору персоналу, допоміжні функції» [6]. За таких умов сторонами правовідносин виступають «замовник» та «підрядник», що притаманно договорам підряду та/або надання послуг, врегульованих нормами Цивільного кодексу України, що дає підстави вважати аутсорсинг врегульованим законодавчими нормами та дієвим способом оптимізації певних бізнес-процесів, що дає можливість економити час та гроші органу публічної влади.

Основними чинниками розвитку аутсорсингу у сфері публічного управління стали такі:

- потреба в інноваційному розвитку для задоволення зростаючих суспільних потреб;

- прагнення одержати доступ до нових технологій та знань;
- поліпшення якості послуг;
- необхідність жорсткого контролю над витратами тощо.

Разом із тим певні відносини, пов'язані з будь-яким скороченням обсягів роботи державних органів шляхом залучення зовнішніх ресурсів, кваліфікуються як різновид технології аутсорсингу, що передбачає укладення контрактів із недержавними організаціями або передачу їм виконання окремого процесу чи виду робіт за збереження загальної відповідальності державної організації шляхом укладання договору.

У наш час аутсорсинг у державному секторі орієнтований на такі напрями:

- інформаційні технології;
- підтримка інфраструктури;
- підвищення кваліфікації та навчання персоналу;
- надання окремих послуг населенню та управління відносинами з клієнтами тощо.

До переваг аутсорсингу у сфері організаційно-управлінських функцій можна віднести можливість перекласти частину ризику на іншу організацію, покращити рівень контролю, вивільнити ресурси для основних функцій організації; отримати доступ до новітніх технологій та ресурсів; забезпечити надходження іноземної валюти, а також скоротити витрати обслуговування бізнес-процесу і підвищити прибутковість.

На рівні місцевого самоврядування аутсорсингу можуть належати такі адміністративно-управлінські функції:

- впровадження нових інформаційних технологій;
- управління комунальним фондом;
- надання послуг із працевлаштування, зв'язку, фінансового обліку та інші допоміжні функції.

До реалізації аутсорсингу у сфері місцевого самоврядування існує кілька підходів:

- кластерний (горизонтальний) – об'єднання кількох органів місцевого самоврядування для організації спільних дій з аутсорсингу за умов управління спеціалізованими організаціями;
- централізований – управління політикою аутсорсингу єдиною уповноваженою організацією в межах громади (наприклад, управління здійсненням державного замовлення продукції і послуг);
- децентралізований – незалежне формування локальних місцевих стратегій використання аутсорсингу для певного органу публічної влади.

Цілі, умови та витрати є ключовими чинниками вибору того чи іншого підходу, хоча всі вони орієнтовані на підвищення якості виконання функцій та зниження витрат на їхнє виконання, особливо у контексті тісного співробітництва територіальних громад. Саме за умов співробітництва територіальних громад значно підвищується їхня організаційна здатність, адже основною підставою для співробітництва є наявність спільних інтересів, взаємної вигоди та рівноправність його учасників. До того ж співробітництво територіальних громад є логічним рішенням таких проблем, як нейтралізація наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконала організація територіальної влади.

Пріоритетна форма співпраці, притаманна співробітництву територіальних громад – реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів без утворення спільного органу управління. Пріоритетними сферами співробітництва є, здебільшого, надання адміністративних послуг, пожежна та цивільна охорона, соціальне та медичне забезпечення тощо.

Успішний зарубіжний досвід зафіксував такі сприятливі чинники співробітництва територіальних громад:

- досконале нормативно-правове поле;
- спільне фінансування спільних проєктів;
- списання частини боргів громад;
- наявність банку даних проєктів співробітництва територіальних громад

та спільного координаційного центру.

До несприятливих чинників співробітництва територіальних громад відносяться:

- недостатня поінформованість та компетентність посадовців;
- низька фінансова спроможність сільських територіальних громад;
- нормативно-правова неврегульованість питання проведення громадських

обговорень проєктів договорів, реалізації процедури прийняття рішень щодо термінів фінансування проєктів співробітництва територіальних громад із Державного фонду регіонального розвитку.

Поліпшити таку ситуацію можуть обласні конкурси проєктів як механізм створення інформаційного банку інноваційних ідей та впровадження їх у практику діяльності органів місцевого самоврядування, а також високий рівень соціальної активності в територіальних громадах і поширення досвіду роботи органів місцевого самоврядування щодо удосконалення інформаційної політики

з питань місцевого розвитку.

Не менш важливим аспектом розвитку співробітництва територіальних громад у всі часи залишається залучення коштів міжнародних організацій (наприклад, для навчання посадовців територіальних громад та обміну досвідом; для проведення регіональних конкурсів; для безпосередньої реалізації проєктів).

З позицій процесного підходу до забезпечення організаційної здатності територіальних громад може бути корисним використання певної послідовності дій (алгоритму), а саме:

- аналіз та оцінювання існуючих у громаді організаційних структур, взаємозв'язків та процедур;
- відбір оптимальної моделі організаційної структури управління в органі місцевого самоврядування;
- проєктування відповідної структури у єдності та взаємозв'язках із застосуванням методики розрахунку оптимальної чисельності посадових осіб органу місцевого самоврядування;
- розробка або вдосконалення регламентації діяльності;
- впровадження методики оцінювання організаційної ефективності органу місцевого самоврядування;
- використання інноваційних інструментів, методів та технологій управління, зокрема, методики оцінювання організаційної здатності місцевого самоврядування.

Таким чином, сучасні підходи до забезпечення дієздатності територіальної громади, крім системного та комплексного підходів, які включають аналіз та оцінювання фактичного стану управлінської системи; вибір типу та проєктування оптимальної моделі організаційної структури управління; розрахунок оптимальної чисельності посадових осіб органу місцевого самоврядування; розробку локального нормативно-правового акту (Статуту) та окремого регламенту надання адміністративних послуг відповідно до існуючих стандартів, зокрема, в електронному форматі; оцінювання ефективності діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб, постійний розвиток організаційної структури та суб'єктів управління, охоплюють ще низку аспектів. До них варто віднести такі інноваційні інструменти управління, як соціальні технології управління, які сприяють забезпеченню надання публічних послуг необхідної якості у стислі терміни, зниженню витрат на їхнє надання та підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади, зокрема, партнерство держави, бізнесу, громадянського суспільства; співробітництво між територіальними громадами; технології аутсорсингу; електронне урядування.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. Поясніть зміст терміна «децентралізація».
2. Які типи та форми має децентралізація? У чому їхня відмінність?
3. Поясніть сутність принципу субсидіарності.
4. Чи можна вважати Європейську хартію місцевого самоврядування частиною українського законодавства?
5. Як ви розумієте сутність поняття «організаційна здатність»?
6. Назвіть основні принципи організаційної здатності.
7. Назвіть ключові цілі реформи місцевого самоврядування в Україні.
8. Які виклики постають перед новоствореними територіальними громадами на сьогодні?
9. Яку роль відіграє організаційна структура органу місцевого самоврядування?
10. У чому полягає мета Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?
11. Яка роль належить інституту старост у місцевому самоврядуванні?
12. Як визначити оптимальну чисельність посадових осіб органу місцевого самоврядування?
13. Яку територіальну громаду можна вважати дієздатною?
14. Яку територіальну громаду можна вважати спроможною?
15. Який локальний нормативно-правовий акт забезпечує дієздатність територіальної громади?
16. Яке основне призначення Статуту територіальної громади?
17. Які аспекти охоплює електронний адміністративний регламент?
18. Які соціальні технології управління ви знаєте?
19. У чому сутність аутсорсингу?
20. Які функції аутсорсингу можуть бути використані у місцевому самоврядуванні?

Список використаних джерел до розділу 1

1. Бобровська О. Ю. Шляхи вдосконалення організаційних структур [Електрон. ресурс] / О. Ю. Бобровська // Держ. буд-во. – Електрон. текст. дані. – 2007. – № 1 (1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1\(1\)14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)14.pdf), вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.
2. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 08.02.2017 № 96. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2017-п>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

4. Конституція України [Електрон. ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

5. Методика формування спроможних територіальних громад [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p/print1481122407197565>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

6. Національний класифікатор України «Класифікація видів економічної діяльності» ДК 009:2010 [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/dovidnikireestriperelik/pereliki/128651.html>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

7. Підгаєць П. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Децентралізація та влада : метод. посіб. / П. Підгаєць, І. Бригілевич // Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». – Київ : Софія-А, 2012. – С. 20-25.

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату [Електрон. ресурс] : Закон України від 20.12.2021 № 1793-VIII // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електрон. ресурс] : Закон України від 26.11.2015 р. № 3490. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електрон. ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 06.08.2014 № 385. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

12. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електрон. ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 18.06.2014 №591-р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

13. Про місцеве самоврядування [Електрон. ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

14. Про співробітництво територіальних громад [Електрон. ресурс] : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» [Електрон. ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

16. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

17. Стратегія розвитку: Часопис Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку РЕГІОНЕТ [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – С. 40–42. – Режим доступу: www.regionet.org.ua, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

18. Чукут С. А. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні [Електрон. ресурс] / С. А. Чукут, В. І. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. – Електрон. текст. дані. – 2016. – № 13. – С. 89–93. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_13_17, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.

РОЗДІЛ 2 СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1 Сутність, концепція та механізм стратегічного управління

Наразі особливої актуальності набуває формування системи знань з теорії та практики стратегічного управління у сфері публічного управління та адміністрування, набуття умінь та навичок із розробки та реалізації стратегій розвитку громад та територій, публічних організацій. Важливим постає, насамперед, ознайомлення зі змістом основних функцій, принципів та процесів стратегічного управління, а також з основними методами стратегічного планування.

Варто зробити наголос на тому, що сутність стратегічного управління у сфері публічного управління та адміністрування визначається розв'язанням окремих завдань, які характеризують послідовність його впровадження: аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища, визначення стратегічного бачення, встановлення цілей та завдань, моніторинг та оцінка результатів діяльності.

Варто враховувати, що до особливостей стратегічного планування як однієї з функцій стратегічного управління у сфері публічного управління та адміністрування відносять те, що таке планування (зазвичай довгострокове). До цього варто також додати можливість вирішення комплексних проблем, орієнтацію на взаємозв'язок із зовнішнім середовищем тощо.

Як відомо, поняття «стратегічне управління» було введено уперше в 60–70-х роках ХХ століття для позначення різниці між поточним управлінням на рівні виробництва й управлінням, що здійснювалося задля передбачення майбутнього на вищому рівні. Це було пов'язано, насамперед, зі змінами в умовах ведення бізнесу й публічного управління. Необхідно зробити наголос на тому, що перехід від оперативного управління до стратегічного управління передбачав перенесення центру уваги вищого керівництва на середовище для своєчасного реагування на зміни, що відбуваються в ньому. Щодо актуальності здійснення стратегічного управління, то вона пояснювалася глобальною світовою інтеграцією, що було пов'язане зі зміною способу мислення та необхідністю встановити необхідний напрям дій [36].

У таблиці 2.1 наведено етапи розвитку стратегічного управління.

Таблиця 2.1 – Етапи розвитку стратегічного управління

Етап	Характеристика етапу розвитку стратегічного управління
1 Бюджетування (від початку ХХ століття)	Однією з основних функцій управління було короткострокове планування діяльності організації, яке мало форму бюджетування. У результаті цього планування розглядалося як складова бюджету на відповідний рік, де враховувалися необхідні доходи організації та її витрати
2 Довгострокове планування (50–60-ті рр. ХХ століття)	Унаслідок науково-технічної революції, появи транснаціональних корпорацій, насичення ринку різними товарами постала необхідність у довгостроковому плануванні діяльності організації, яке базувалося на принципі перенесення тенденцій розвитку на майбутнє
3 Стратегічне планування (60–70-ті рр. ХХ століття)	Виникненню стратегічного управління передуює «бум стратегічного планування» як у США, так і різних країнах Західної Європи. Стратегічне планування розвитку організації ґрунтувалося на перевазі концепцій організації як відкритої системи на мікрорівні та на розвитку прогнозування
4 Стратегічне управління (70-ті рр. ХХ століття)	На конференції з питань стратегічного управління в місті Піттсбург у США були визначені основні напрями стратегічного управління

В Україні початком «буму стратегічного планування» відзначалися 90-ті рр. ХХ століття. Здійснювалася розробка різних стратегій, зокрема стратегій соціально-економічного розвитку країни, регіонів, міст. Розв’язання існуючих соціально-економічних проблем потребувало розробки відповідної нормативно-правової бази, координації спільних дій органів публічної влади і громадянського суспільства, приділення уваги стратегічному управлінню розвитком громад та територій, публічних організацій.

Варто зазначити, що стратегічне управління є водночас процесом і результатом, бо в його основу покладено: вибір цілей та завдань; визначення способу досягнення цілей та виконання завдань; а також концентрацію зусиль на досягненні цілей [36].

Як відомо, стратегічне управління базується на концепції. Концепцією управління є певна система ідей, принципів, уявлень, що зумовлюють мету функціонування суб’єкта управління, механізми взаємодії з об’єктом управління та характер відносин між ланками його внутрішньої структури. Варто враховувати, що концепція означає ступінь урахування впливу зовнішнього середовища щодо майбутнього розвитку [36]. Особливості концепції стратегічного управління наведено на рисунку 2.1.



Рисунок 2.1 – Особливості концепції стратегічного управління

Стратегічне управління визначають як процес прийняття необхідних управлінських рішень, який передбачає діагностику і структурування проблем; формування варіантів подальших дій; прийняття варіантів для реалізації, реалізацію рішень; контроль за виконанням, оцінку результатів [27].

Метою стратегічного управління є побудова динамічної системи, яка має забезпечувати визначення місії, цілей, стратегій, розробку і виконання планів, удосконалення організації, її підсистем, що є основою для існування цієї організації в довгостроковій перспективі [38].

Принципами стратегічного управління є теоретичний фундамент, на базі якого формуються основні характеристики, що втілені у загальних правилах та положеннях, регулювальні процеси застосування стратегічного управління, норми поведінки організації в цілому та окремих членів організації, якими керуються в процесі розробки та реалізації стратегічних рішень у конкретних умовах, сформованих у середовищі [27].

Функціями стратегічного управління є сукупність дій, а також операцій. Як відомо, реалізація функцій стратегічного управління здійснюється за допомогою прийняття стратегічних рішень щодо діяльності, орієнтованих на перспективу, а також прийнятих в умовах невизначеності.

Основні принципи та функції стратегічного управління наведено нижче у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 – Основні принципи та функції стратегічного управління

Основні принципи стратегічного управління	Функції стратегічного управління
<ul style="list-style-type: none"> – цілеспрямованість; – безперервність; – системний, комплексний підхід до розробки стратегій; – наявність необхідної послідовності етапів; – циклічність; – унікальність системи стратегічного управління; – використання невизначеності майбутнього як стратегічної можливості; – гнучка адекватність систем стратегічного управління змін і умов функціонування публічної організації; – результативність; – ефективність 	<ul style="list-style-type: none"> – стратегічне планування; – організація виконання стратегічних планів; – координація дій з реалізації стратегічних завдань; – мотивація за досягнуті стратегічні результати; – контроль за процесом реалізації стратегії

Стратегічне управління у публічній сфері є управлінням, що спирається на суспільство, орієнтує діяльність на досягнення ефективного соціально-економічного розвитку, гнучко реагує і проводить необхідні зміни, що відповідають виклику з боку оточення і дозволяють добитися конкурентних переваг, що в сукупності дає можливість існувати і розвиватися країні в довгостроковій перспективі [4].

Стратегічне управління (для громади, території, організації) є систематичним процесом, за допомогою якого здійснюється прогнозування, планування і реалізація діяльності у майбутньому [36].

У таблиці 2.3 наведено визначення науковцями різних галузей знань поняття «стратегічне управління».

Таблиця 2.3 – Наукові погляди до стратегічного управління

Автор	Основний зміст наукових поглядів до стратегічного управління
З. Шершньова [38]	Стратегічне управління – це багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який допомагає розробляти та впроваджувати стратегії, що сприяють балансуванню відносин між організацією та зовнішнім середовищем, досягненню цілей
М. Латинін, Т. Лозинська, І. Дунаєв [25]	Стратегічне управління – це процес постійного впливу на об’єкт управління, який здійснюється, виходячи з об’єктивної оцінки його стану, із урахуванням змін навколишнього середовища та прогнозу подальшої їхньої динаміки для досягнення визначених цілей розвитку
В. Тертичка [36]	Стратегічне управління – систематичний процес, за допомогою якого організація або територіальна громада прогнозує, планує і реалізує свою діяльність у майбутньому. Це управління є водночас процесом і результатом, бо в його основу покладено: вибір цілей та завдань; визначення способу досягнення таких цілей та виконання завдань; концентрацію зусиль на досягненні визначених цілей
О. Євтушенко, В. Ємельянов, В. Андріяш [5]	Стратегічне управління – процес, спрямований на розробку та реалізацію стратегії розвитку. Це управління характеризує основний шлях розвитку системи і дозволяє модифікувати його або коригувати напрям, враховуючи зміни середовища
О. Гевко, Н. Шведа [27]	Стратегічне управління – різновид процесу прийняття управлінських рішень, який передбачає усвідомлення необхідності прийняття рішення; діагностику і структурування проблеми; формування варіантів подальших дій; прийняття одного або декількох варіантів для реалізації, реалізацію рішення; контроль за виконанням і оцінку результатів

Новітні тенденції сучасного стратегічного управління у публічній сфері посилюють увагу суспільства до вирішення існуючих проблем. Принциповим постає питання щодо модернізації стратегічного управління у публічній сфері.

До нагальних проблем стратегічного управління у публічній сфері відносять:

- вплив політичної ситуації в країні на завершення виконання стратегічних документів;
- проблему забезпечення сталого розвитку країни;
- не системність у розробці та реалізації державних цільових програм, їхня недостатня спрямованість на досягнення пріоритетних цілей розвитку країни [4].

Наразі зростає значущість відповідного забезпечення стратегічного управління.

Організаційне забезпечення стратегічного управління визначають як сукупність структурних та динамічних організаційних відносин усередині та

за межами організації, що охоплює субординаційні, координаційні, лінійні й функціональні, інші організаційні зв'язки, систем підпорядкування, звітності, контролю тощо, методів організаційного аналізу (аудиту), організаційного проєктування, правових норм, втілених у внутрішні нормативні документи, за допомогою яких організація використовує (або ні) ті можливості, що надає їй середовище, сприяє (або не сприяє) досягненню цілей розвитку за допомогою виконання стратегій [27].

Фінансово-економічне забезпечення стратегічного управління є сукупністю структурних та динамічних характеристик економічних відносин усередині та за межами діяльності організації, що містить сукупність відносин власності, методів господарювання та правових норм, втілених у механізми, за допомогою яких організація використовує (або ні) можливості, що їй надає середовище, сприяє (або не сприяє) досягненню цілей розвитку [27].

Соціально-психологічне забезпечення стратегічного управління є сукупністю структурних і динамічних характеристик міжособових, групових, міжгрупових та організаційних взаємовідносин усередині та поза межами організації, що включає сукупність відносин власності, субординаційних та координаційних відносин, які обумовлені правовими та організаційно-культурними нормами, за допомогою яких організація використовує можливості, що їй надає середовище та сприяє досягненню стратегічних цілей [27].

Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління є системою, яка об'єднує усі інші елементи організації у єдине ціле, формує процес стратегічного управління як низку управлінських рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей [27].

Завдяки використанню нормативно-правової бази здійснюється розробка та реалізація відповідних стратегій розвитку, а також оцінка та моніторинг їхньої реалізації.

В умовах сьогодення актуалізуються питання прийняття ефективних стратегічних рішень щодо розвитку громад, територій, а також публічних організацій в Україні.

2.2 Стратегічне планування розвитку громад та територій

Існуючі проблеми публічного управління та адміністрування вказують на важливість приділення уваги стратегічному плануванню розвитку громад та територій.

Основною нормативно-правовою базою стратегічного планування розвитку громад, територій в Україні є:

– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV;

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР;

– Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII;

– Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III;

– постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» тощо.

Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначеної стратегії і відповідного плану заходів було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 931.

Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їхньої реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій і планів заходів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932.

Наказом Мінрегіону від 31 березня 2016 року № 79 було затверджено Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та відповідних планів заходів з їхньої реалізації.

Стратегічне планування розвитку територій – процес передбачення майбутнього та його досягнення, який містить розробку, затвердження, реалізацію стратегії розвитку території, стратегічного плану, охоплює систему довго-, середньо-, короткострокових планів, а також проєктів, програм [3].

Принципами стратегічного планування розвитку територій є:

– об'єктивність – спирання на дію загальнонаукових, економічних та спеціальних законів при розробці стратегії;

- альтернативність передбачення стратегічних альтернатив, тобто протилежних варіантів дій щодо досягнення мети при розробці стратегії, оцінка та обґрунтування вибору;
- компетентність – забезпечення відповідності питань, які охоплює стратегія, та компетенції органів управління розвитком територій;
- ефективність визначення кількісного вираження співвідношення витрат і результатів поліпшення соціально-економічного стану відповідної території;
- пріоритетність – включення до стратегії основних напрямків, реалізація яких дозволить забезпечити сталий розвиток територій;
- комплексність – створення диверсифікованої структури господарства на території, базування розробок на соціальному консенсусі, який передбачає внесок агентів розвитку територій у вирішення економічних, соціальних, екологічних питань тощо;
- цільовизначення – формулювання цілей у стратегії;
- результативність – спрямування заходів, включених до стратегії на досягнення поставлених цілей;
- транспарентність – забезпечення прозорості процесу розробки стратегії, широке висвітлення його в засобах масової інформації, залучення до його здійснення представників громадськості бізнесових структур;
- спадкоємність – залучення до розробки стратегії представників опозиції;
- ситуаційність – виявлення, оцінка та врахування дії внутрішніх факторів та впливу зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їхньої комбінації [3].

Як відомо, змістом стратегічного планування є: визначення вихідного рівня розвитку об'єкта планування; аналіз умов та факторів, визначення кількісних та якісних параметрів оточення, які зумовлюють його стан; стратегічне прогнозування; формулювання мети та завдання планування; розрахунок обсягів і структури ресурсів та узгодження їх із потребами; підготовка управлінських рішень [25].

Як відомо, стратегічне планування розвитку територій здійснюється за допомогою відповідних функцій (рис. 2.2).

Стратегічним плануванням розвитку територіальних громад є системна технологія обґрунтування та ухвалення рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною

громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [5].

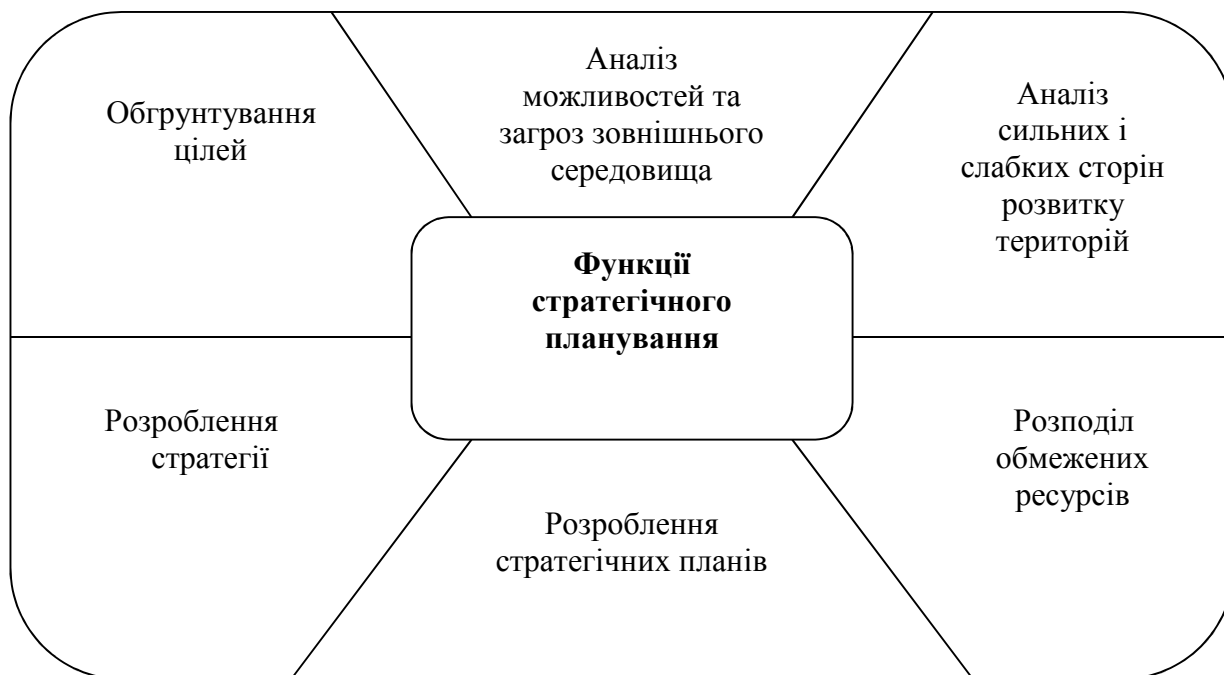


Рисунок 2.2 – Функції стратегічного планування

Сутність стратегічного планування полягає в тому, що це процес, який націлений на формування та реалізацію стратегії розвитку середовища, у якому існує громада та пристосування його до змін оточення; процес, спрямований у майбутнє, який визначає цілі та напрямки розвитку, методи і способи досягнення цих цілей; процес, який програмує майбутні події, рівень розвитку, структуру територіальної громади, а також її місце в оточенні; циклічний процес, який містить у собі аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на етапах його впровадження [5].

До переваг стратегічного планування зараховують:

- стратегічне планування сприяє згуртуванню громади та її самоусвідомленню;
- створений стратегічний план розвитку є стабільним в його впровадженні;
- цей стратегічний план дозволяє цілеспрямоване, ефективне використання ресурсів;
- формування такого стратегічного плану відбувається за узгодженим планом співпраці громадських організацій, бізнесу, органів місцевого самоврядування;

– затверджений стратегічний план забезпечує доступ до грантів та кредитних ресурсів;

– цей план має вплив на підбір, навчання та перепідготовку фахівців органів місцевого самоврядування, які займаються саме стратегічним плануванням [5].

Основні методи стратегічного планування наведено на рисунку 2.3.

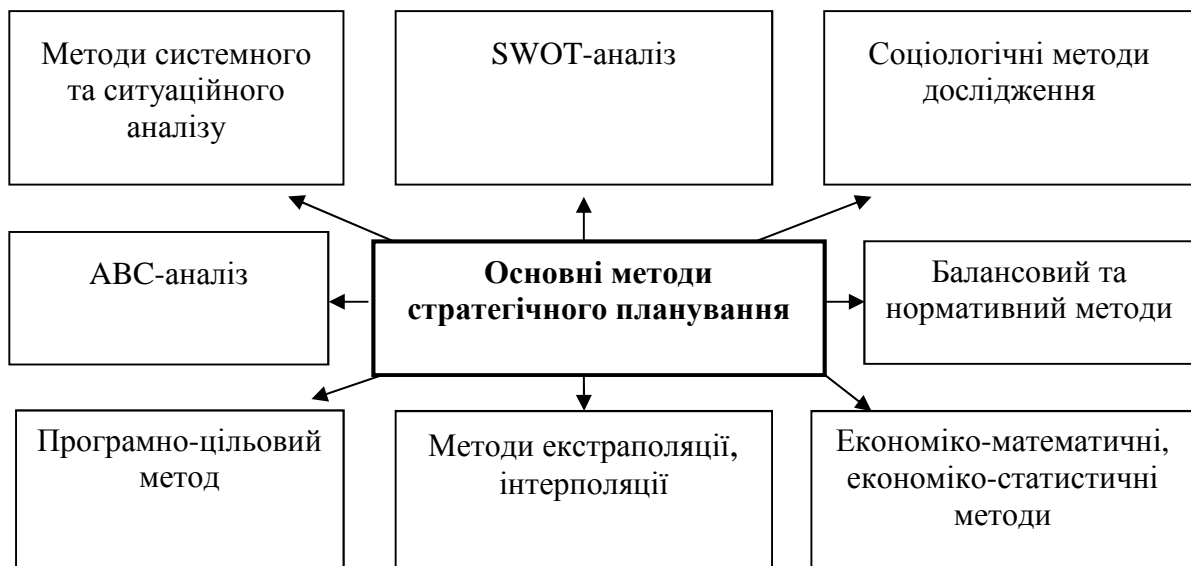


Рисунок 2.3 – Основні методи стратегічного планування

Отже, до основних методів стратегічного планування відносять такі:

– метод системного аналізу (представлення об’єкта управління як системи, проведення комплексного аналізу розвитку складових цієї системи);

– метод ситуаційного аналізу (збір інформації та формування бази даних);

– соціологічні методи дослідження (спостереження, опитування, експертна оцінка, експеримент);

– ABC-аналіз (групування інформації про ситуацію за критеріями: Advantage (перевага), Barrier (бар’єр), Controversial (спірний));

– балансовий метод (забезпечення узгодженості планування потреб із необхідними ресурсами для задоволення цих потреб);

– нормативний метод (визначення та використання системи норм та нормативів);

– програмно-цільовий метод (забезпечення планування за цілями);

– економіко-математичні методи (методи динамічного, параметричного, лінійного та нелінійного програмування);

- економіко-статистичні методи (регресійні та кореляційні методи);
- екстраполяції (визначення планових показників на майбутнє на основі їхньої динаміки в минулому);
- інтерполяції (встановлення мети для досягнення її в майбутньому, визначення проміжних планових показників);
- SWOT-аналіз тощо [14].

SWOT-аналіз є методом стратегічного планування, що полягає в поділі факторів на такі групи, як:

- фактори внутрішнього середовища – Strengths (Сильні сторони), Weaknesses (Слабкі сторони);
- фактори зовнішнього середовища – Opportunities (Можливості) і Threats (Загрози).

2.3 Стратегії розвитку громад та територій, управління їхнім стратегічним розвитком

Стратегічне управління розвитком громад та територій орієнтоване на визначення, обґрунтування та реалізацію цілей за допомогою стратегій їхнього розвитку [15].

Для будь-якої громади та території визначальним є розробка та реалізація стратегії їхнього розвитку.

Стратегією є результат управлінської діяльності, який становить обґрунтування вибору напрямку розвитку країни, регіону, громади, організації, що базується на аналізі їхніх внутрішніх можливостей та середовища, у якому вони діють задля збереження стану, який є зараз, або його зміни для того, щоб досягти цілей [24].

Як відомо, державна регіональна політика в Україні здійснюється відповідно до визначених напрямів на основі документів стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики. Документами стратегічного планування державної регіональної політики в Україні є: Державна стратегія регіонального розвитку України; регіональна стратегія розвитку; стратегія розвитку територіальної громади. Документами реалізації державної регіональної політики є Плани заходів із реалізації зазначених стратегій та програми соціально-економічного розвитку областей, районів, а також міста Києва, територіальних громад тощо.

Державна стратегія регіонального розвитку України є документом, у якому на основі визначення основних проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів, визначено заходи для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їхнього сталого розвитку, досягнення високої продуктивності виробництва та зайнятості населення [25].

У проєкті Державної стратегії регіонального розвитку України згідно з Порядком розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і планом заходів з її реалізації, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів [21] зазначаються:

- тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, що включають результати SWOT-аналізу регіонального розвитку та оцінки природно-ресурсного, наукового, інноваційного, виробничого, трудового, фінансового потенціалу;

- пріоритети державної регіональної політики, сформовані відповідно до стратегічного бачення розвитку регіонів;

- стратегічні цілі і напрями розвитку регіонів та міжрегіонального співробітництва;

- оперативні цілі для забезпечення досягнення стратегічних цілей;

- основні завдання, етапи та механізми їхньої реалізації;

- система моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначеної стратегії.

У проєкті Плану заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України зазначаються:

- середньострокові завдання і заходи, здійснення яких спрямоване на розв'язання існуючих проблем регіонального розвитку та досягнення визначених цілей;

- фінансове забезпечення виконання завдань і здійснення заходів;

- строки виконання завдань і здійснення заходів та відповідальні за виконання;

- індикатори оцінки результативності виконання завдань, здійснення заходів [21].

Результати реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України визначаються на підставі проведення моніторингу стану виконання плану заходів шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів оцінки результативності виконання завдань і їхніх прогностичних значень;

а також динаміки зміни значень показників, що застосовуються для розрахунку індексів конкурентоспроможності регіонів та регіонального людського розвитку.

Оцінка результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та виконання плану заходів з її реалізації проводиться шляхом відстеження, вимірювання і порівняння фактичних результатів з індикаторами досягнення цілей та пріоритетів, за результатами виконання першого та другого етапів реалізації стратегії через один рік після завершення відповідного етапу.

Регіональна стратегія розвитку є документом, що визначає тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку областей, міста Києва тощо, стратегічні та оперативні цілі, пріоритети розвитку, основні завдання, етапи, механізми реалізації, систему моніторингу та оцінки результативності.

Реалізація регіональних стратегій розвитку здійснюється шляхом розроблення та виконання планів заходів з їхньої реалізації, які конкретизуються у програмах економічного і соціального розвитку областей, районів, територіальних громад тощо.

Проект регіональної стратегії розвитку згідно з Методикою розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їхньої реалізації [20] має містити:

- вступ, інформацію про головного розробника;
- опис основних тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіону, оцінку виробничого, природно-ресурсного, людського і трудового, фінансового, наукового та інноваційного потенціалів, зовнішні тенденції інноваційного розвитку, що впливатимуть на регіональний розвиток;
- SWOT-аналіз та характеристику порівняльних переваг, викликів і ризиків перспективного регіонального розвитку;
- сценарії розвитку регіону;
- стратегічне бачення;
- стратегічні цілі розвитку регіону;
- оперативні цілі для забезпечення досягнення стратегічних цілей;
- основні завдання, етапи та механізми реалізації (інституційне, фінансове, організаційне забезпечення регіональної стратегії розвитку);
- аналіз відповідності положень регіональної стратегії розвитку Державній стратегії регіонального розвитку України;

– систему моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії, що передбачає кількісні, якісні індикатори досягнення цілей, визначених регіональною стратегією розвитку, прогноз економічного розвитку регіону на період реалізації стратегії, прогноз впливу на населення;

– звіт про стратегічну екологічну оцінку, довідки про консультації з органами виконавчої влади та довідки про громадське обговорення.

Регіональні стратегії розвитку розробляються на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України [22].

План заходів із реалізації регіональної стратегії розвитку є інструментом її реалізації. Такий план передбачає заходи у середньостроковій перспективі та у межах, передбачених регіональною стратегією завдань, відповідальних виконавців, строки виконання, обсяги і джерела фінансування з визначенням індикаторів результативності їхнього виконання, а також є основою для розроблення інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

Результати реалізації регіональної стратегії розвитку визначаються на підставі проведення моніторингу стану досягнення стратегічних цілей та завдань, виконання плану заходів шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів оцінки результативності виконання завдань та їхніх прогнозних значень; динаміки зміни значень показників, що застосовуються для розрахунку індексів конкурентоспроможності регіону та регіонального людського розвитку.

Проведення оцінки досягнення цілей та пріоритетів, визначених регіональною стратегією розвитку, здійснюється шляхом відстеження, вимірювання і порівняння фактичних результатів з індикаторами досягнення цілей та пріоритетів, визначених регіональною стратегією розвитку.

Стратегією розвитку територіальної громади є документ, у якому на основі існуючих тенденцій та основних проблем розвитку територіальної громади визначено стратегічні та оперативні цілі, завдання розвитку територіальної громади, а також систему моніторингу та оцінки результативності.

Проект Стратегії розвитку територіальної громади має містити:

- вступ;
- аналітичну частину;
- SWOT-аналіз;
- сценарії розвитку територіальної громади;
- стратегічне бачення;

– стратегічні та оперативні цілі, завдання розвитку територіальної громади;

– моніторинг та оцінку реалізації стратегії;

– управління ризиками.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо Порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад [9] в аналітичній частині проєктів таких стратегій має бути зазначено інформацію щодо історичного, економічного розвитку; географічного розташування; природно-ресурсного потенціалу; наявної інфраструктури (транспортної, житлово-комунальної, соціальної, торгівлі та послуг, поштової та зв'язку, туристичної); характеристики населення та трудових ресурсів; містобудівної документації; фінансового стану та бюджету територіальної громади; органів управління громадою; органів самоорганізації населення, громадських об'єднань; результатів опитування заінтересованих сторін тощо.

Виділяють такі етапи підготовки стратегії розвитку територіальної громади:

1. Підготовчий: донесення до громадськості інформації про ініціативу розробки стратегії та запрошення до участі у її підготовці, внесення пропозицій; схвалення відповідною радою рішення, яким формується склад комітету або робочої групи зі стратегічного планування розвитку територіальної громади.

2. Діагностування соціально-економічного та екологічного стану територіальної громади: виявлення соціальної, економічної, екологічної її специфіки. Збір статистичної та загальної інформації про територіальну громаду: демографічні характеристики, зайнятість населення та ринок праці, ресурси, історично-культурна спадщина, географічні переваги, дані щодо економічного розвитку територіальної громади тощо. Опитування громадської думки щодо актуальних проблем та напрямів розвитку територіальної громади. Проведення SWOT-аналізу.

3. Робота над стратегією. Формування робочою групою стратегічного бачення, напрямів розвитку громади тощо. По кожному напрямку визначаються стратегічні, оперативні цілі, завдання.

4. Легалізація стратегії. Ухвалення стратегії, плану заходів із реалізації стратегії.

5. Моніторинг та оцінка ефективності. Під час реалізації стратегії розвитку територіальної громади відстежується ефективність реалізованих програм, проєктів та завдань [1].

Під час розробки стратегії розвитку територіальної громади особлива увага приділяється проведенню SWOT-аналізу, визначенню стратегічного бачення, стратегічних та оперативних цілей, завдань розвитку територіальної громади.

Стратегічне бачення розвитку територіальної громади є стислим і узагальненим описом перспектив соціально-економічного розвитку територіальної громади в довгостроковому періоді з урахуванням її особливостей. Воно окреслює всебічне, узгоджене та оптимістичне формування майбутнього територіальної громади [9].

Як відомо, стратегічні цілі розвитку територіальної громади – це стисле та конкретне формулювання бажаних результатів, які випливають із стратегічного бачення розвитку територіальної громади, та яких планується досягти в результаті реалізації стратегії розвитку територіальної громади за визначений період [9].

Оперативні цілі розвитку територіальної громади є сформульованими бажаними конкретними позитивними результатами, які необхідно досягти для реалізації стратегічної цілі, складовими у досягненні яких є завдання [9].

Завдання передбачає наперед визначений результат, який необхідно отримати, обсяг роботи, який потрібно виконати, заходи, які необхідно здійснити для досягнення кожної з оперативних цілей [9].

Для забезпечення виконання визначених у стратегії розвитку територіальної громади завдань здійснюється розробка Плану заходів з реалізації стратегії розвитку територіальної громади строком на три роки та наступні чотири роки строку дії цієї стратегії, з урахуванням визначених у Державній стратегії регіонального розвитку України та регіональній стратегії розвитку пріоритетів. Такий план складається із організаційних заходів і проєктів місцевого розвитку, а також місцевих програм розвитку, відповідно до завдань, основою для яких є визначені стратегією розвитку територіальної громади стратегічні та оперативні цілі [9].

Як приклад, у таблиці 2.4 наведено визначені у стратегіях розвитку стратегічне бачення та стратегічні цілі.

Таблиця 2.4 – Стратегічне бачення та стратегічні цілі, визначені у стратегіях розвитку

Стратегія розвитку	Стратегічне бачення	Стратегічні цілі
1	2	3
Стратегія розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 року [33]	Рівне в 2027 році – найкомфортніша громада для розвитку підприємництва у північно-західній Україні. Громада, яка створює можливості для самореалізації, відкрита та творча	Громада, зручна для бізнесу; громада, яка турбується про мешканців та гостей
Стратегія розвитку міста Хмельницького до 2025 року [32]	Хмельницький 2025 – місто комфортне для проживання, екологічно чисте, з сучасною архітектурою, культурою, енергоефективною інфраструктурою, сприятливе для легкого ведення бізнесу, динамічного розвитку економіки та новітніх технологій	Розвиток діалогу та довіри між бізнесом і владою; легкість ведення бізнесу; формування простору інвестиційного партнерства; розбудова точок економічного зростання; розвиток експортного потенціалу; розумне управління містом; розумні містобудування та інфраструктура; створення зручної та сучасної транспортної інфраструктури; місто якісних та доступних послуг; молодіжне місто сучасної культури, мистецтва та спорт; місто енергетичної ефективності та незалежності; екологічно чисте місто; місто соціальної відповідальності та соціальних інновацій
Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року [31]	Харків – велике європейське зелене місто з унікальною архітектурою, з комфортними і безпечними умовами проживання освіченого населення, яке працює в інноваційно-креативних галузях економіки	Соціальна впевненість і здоров'я населення; розумна економіка і забезпеченість робочими місцями; інвестиційна привабливість та муніципальний бюджет; ефективність управління містом і громадянське суспільство; екологічна врівноваженість і енергетична ефективність; сучасний простір, забезпеченість інженерною інфраструктурою

Продовження таблиці 2.4

1	2	3
Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року [30]	Суми – європейське місто, східний форпост країни. Промисловий, академічний регіональний центр, який допомагає розвиватися, реалізовувати творчі здібності та спортивні таланти, здобувати якісну освіту, створює можливості для гідного життя населення. Місто, яке приваблює туристів, відповідає кращим тенденціям, сприяє їхньому створенню та поширенню. Громада з інтенсивним розвитком економіки, дружня до інвесторів, де відкрити, вести бізнес легко, ефективно	Створення умов доступності міста на локальному та міжнародному рівнях; створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та продуктивної роботи мешканців; підвищення конкурентоспроможності економіки міста; підвищення ефективності в управлінні містом
Стратегія розвитку міста Дніпра «Стратегія Дніпра 2030» [29]	Дніпро: перспектива у довгостроковому періоді інноваційного, соціально-економічного розвитку міста з урахуванням особливостей міста, використанням інтегрованого підходу, поєднанням секторальної, територіальної, управлінської складових місцевої політики	Дніпро – відкрита екосистема інновацій; Дніпро – економічний та фінансовий регіональний лідер; Дніпро – міжнародний освітній центр; Дніпро – хаб нових індустрій; розвиток людського капіталу; зручна інфраструктура побуту; чисте довкілля; стратегічна протидія глобальним викликам, загрозам; розвиток метрополітальності міста в реальності та світовідчутті дніпрян; гармонія міського життя; підвищення суб'єктності мешканців

Формулювання цілей у стратегіях розвитку територіальних громад здійснюється на підставі результатів SWOT-аналізу.

У таблиці 2.5 наведено SWOT-аналіз Рівненської територіальної громади.

Таблиця 2.5 – SWOT-аналіз Рівненської територіальної громади [33]

<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
1	2
1. Диверсифікована економіка 2. Розвинена автотранспортна мережа, наявність залізниці та аеропорту 3. Найвища частка населення порівняно з містами поруч 4. Забезпечення артезіанською питною водою	1. Низький рівень доходів населення, значна частка тіньової економіки 2. Високий рівень безробіття, недостатність робочих місць 3. Старі інженерні мережі, недостатня освітленість вулиць та брак каналізаційних мереж в деяких районах міста

Продовження таблиці 2.5

1	2
<p>5. Рівень забруднення навколишнього природного середовища низький</p> <p>6. Одна з кращих система підготовки професійних кадрів (робітничі професії, інженери водного господарства)</p> <p>7. Компактне розміщення закладів надання адміністративних послуг підвищує у місті комфортність життя</p> <p>8. Розвинуті стоматологія, онкологія та травматологія</p> <p>9. Високі показники ЗНО випускників шкіл.</p> <p>10. Зоопарк є найкращим у Західній Україні.</p> <p>11. Багаті спортивні традиції</p> <p>12. Активний у місті громадський сектор</p>	<p>4. Завантаженість центру міста різними видами транспорту, незручний та застарілий громадський транспорт</p> <p>5. Система освіти, підготовки кадрів частково не відповідає потребам роботодавців, не розвиває підприємництво.</p> <p>6. Система управління відходами є неефективною</p> <p>7. Забрудненість річки Устя, а також Басівкутського водосховища</p> <p>8. Незначний рівень цифровізації публічних сервісів у місті</p> <p>9. Низька енергоефективність будівель</p> <p>10. Непрозорі процедури доступу до інформації про комунальне майно</p> <p>11. Планувальна документація застаріла</p> <p>12. Брак публічних просторів для громадської та ділової активності</p>
Можливості	Загрози
<p>1. Притік до міста молоді з області</p> <p>2. Збільшення можливостей дистанційної роботи</p> <p>3. Створення соціально-інфраструктурних об'єктів підтримується коштами державного бюджету</p> <p>4. Притік коштів заробітчани з-за кордону, це підтримує економіку міста</p> <p>5. Зростання популярності туризму</p> <p>6. Реформа охорони здоров'я підвищує якість надання послуг</p> <p>7. Застосування підходу смарт-спеціалізації збільшить підтримку прикладної науки та підприємств-експортерів</p> <p>8. Діяльність державного фонду енергоефективності стимулює впровадження енергоощадних заходів</p> <p>9. Діяльність програм міжнародної допомоги</p>	<p>1. Поширення коронавірусу</p> <p>2. Непослідовне впровадження реформ та скорочення макрофінансової підтримки країни</p> <p>3. Політизація та фрагментація населення</p> <p>4. Високі кредитні ставки обмежують розвиток у місті бізнесу</p> <p>5. Відтік кадрів за межі міста</p> <p>6. Старіння населення</p> <p>7. Продовження або замороження військового конфлікту в Україні</p> <p>8. Розшарування населення, зменшення частки середнього класу</p> <p>9. Через потепління клімату збільшення ризиків природних катаклізмів</p>

Для забезпечення досягнення стратегічних цілей у стратегіях розвитку територіальних громад визначаються оперативні цілі, завдання. У таблиці 2.6 наведено визначені у Стратегії розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 року стратегічні, операційні цілі, а також завдання.

Таблиця 2.6 – Стратегічні та операційні цілі, завдання, визначені у Стратегії розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 року [33]

Стратегічні цілі	Операційні цілі	Завдання
1. Громада, зручна для бізнесу	1.1 Розвиток малого бізнесу та самозайнятості населення	1.1.1 Полегшення доступу до фінансових ресурсів для мікробізнесу та малого бізнесу
		1.1.2 Полегшення доступу до інформації про об'єкти для інвестування та оренди комунальних активів
		1.1.3 Розвиток публічних просторів для ділової, громадської активності
	1.2 Розвиток передумов для самореалізації молоді	1.2.1 Формування в учнів навичок, знань для ринку праці
		1.2.2 Розвиток підприємницьких, лідерських навичок молоді
	1.3 Розвиток міської інфраструктури	1.3.1 Оптимізація системи міської мобільності
		1.3.2 Підвищення ефективності управління водними ресурсами
		1.3.3 Підвищення ефективності управління земельними ресурсами громади
		1.3.4 Модернізація системи управління відходами та підвищення екологічної культури мешканців
		1.3.5 Поширення інформаційних технологій для публічних сервісів міста
2. Громада, яка турбується про мешканців та гостей	2.1 Турбота про здоров'я мешканців	2.1.1 Забезпечення доступної первинної медичної допомоги
		2.1.2 Запобігання онкологічним, серцево-судинним хворобам
		2.1.3 Зменшення інвалідності, смертності від неінфекційних хвороб
	2.2 Розвиток рекреаційних та туристичних можливостей громади	2.2.1 Підтримка розвитку наявних, створення нових туристичних продуктів
		2.2.2 Забезпечення змістовного дозвілля та активне культурно-мистецьке життя

До механізмів впровадження стратегій розвитку територіальних громад відносять:

1. Організаційно-правовий механізм (підписання зацікавлених осіб меморандуму про спільне виконання операційних дій та проєктів; перегляд раніше прийнятих нормативно-правових актів щодо їхньої відповідності стратегічним цілям і пріоритетам; розроблення нових нормативно-правових актів; створення інституційної інфраструктури реалізації стратегії; підготовка кадрів, здатних вирішувати відповідні питання тощо).

2. Фінансово-економічний механізм (передбачення в місцевому бюджеті видатків на вжиття заходів та реалізацію проєктів; об'єднання коштів місцевих бюджетів територіальних громад на договірній основі для виконання тих чи інших завдань розвитку громади; залучення кредитів фінансових інституцій; стимулювання розвитку небанківського фінансового сектора; розроблення як інвестиційних проєктів, так і бізнес-планів; стимулювання та залучення коштів населення, підприємств, організацій та іноземних інвесторів; залучення грантів організацій; сприяння вирішенню земельних питань).

3. Інформаційно-комунікаційний механізм (створення геоінформаційних місцевих систем та інформаційних центрів; створення інвестиційно привабливого іміджу територіальної громади; розроблення та впровадження комунікаційної стратегії для інформування зацікавлених осіб і територіальної громади про процес реалізації стратегії).

4. Проєктно-методологічний механізм (забезпечення науково-методичного супроводу впровадження стратегічного плану; забезпечення розроблення проєктної документації тощо) [36].

В умовах сьогодення особливої актуальності набуває удосконалення розробки та реалізації стратегій розвитку громад та територій, приділення уваги підготовці стратегій розвитку публічних організацій.

2.4 Стратегія розвитку публічної установи (організації)

Стратегією розвитку публічної установи (організації) є детальний всебічний комплексний план забезпечення місії, досягнення цілей установи (організації).

Стратегія є способом встановлення взаємодії організації із навколишнім середовищем, визначення напрямів, шляхів досягнення цілей організації у довгостроковій перспективі на основі концентрації уваги на основних пріоритетах.

На рисунку 2.4 наведено відомі підходи до визначення сутності «стратегія».

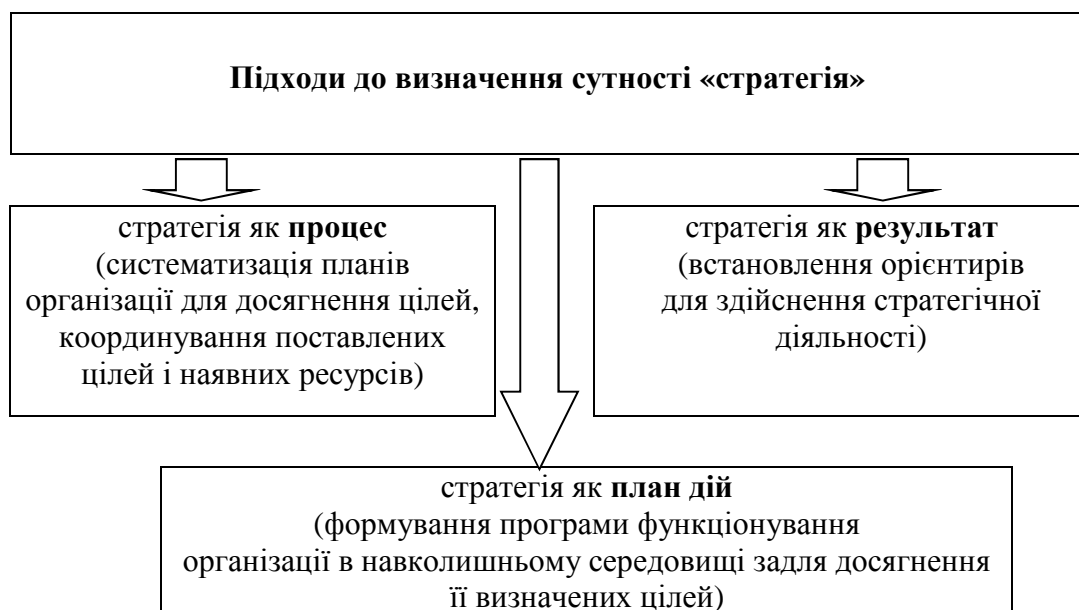


Рисунок 2.4 – Підходи до визначення сутності «стратегія»

У таблиці 2.7 наведено різність думок науковців щодо визначення поняття «стратегія».

Таблиця 2.7 – Наукові погляди до визначення поняття «стратегія»

Автор	Зміст наукових поглядів до визначення поняття «стратегія»
С. Романюк [24]	Стратегія – це процес реалізації управлінських рішень, обраних на альтернативній основі та спрямованих на досягнення цілей, визначених організацією протягом конкретно визначеного часу
М. Латинін, Т. Лозинська, І. Дунаєв [25]	Стратегією є комплексна програма дій (заходів), яка забезпечує здійснення місії об'єкта управління та його цілей
Г. Строкович [34]	Стратегія – це ідеологія розвитку, якісної конкретизації у вигляді орієнтирів і станів організації, послідовності дій з їхнього досягнення в межах визначених цілей
О. Кравченко [7]	Стратегія – це визначення довгострокових цілей та завдань організації, прийняття курсу дій і розподілу ресурсів, які необхідні для досягнення поставлених цілей
О. Берданова, В. Вакулєнко, В. Тертичка [26]	Стратегія – процес, спрямований на визначення напрямку розвитку організації, регіону, територіальної громади в умовах певного середовища, що змінюється

Стратегічне управління розвитком організації є особливим, відмінним від поточного, управлінням організацією на підставі стратегії, яке орієнтує діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та на внесення своєчасних змін для закріплення здатності організації до ефективного виконання своєї місії та забезпечення довгострокового виживання організації в мінливому середовищі [2].

Стратегічне управління розвитком організації розглядають як систему з таких елементів, як: стратегія організації; організаційна структура; організаційна культура.

Систему стратегічного управління розвитком організації наведено на рисунку 2.5.

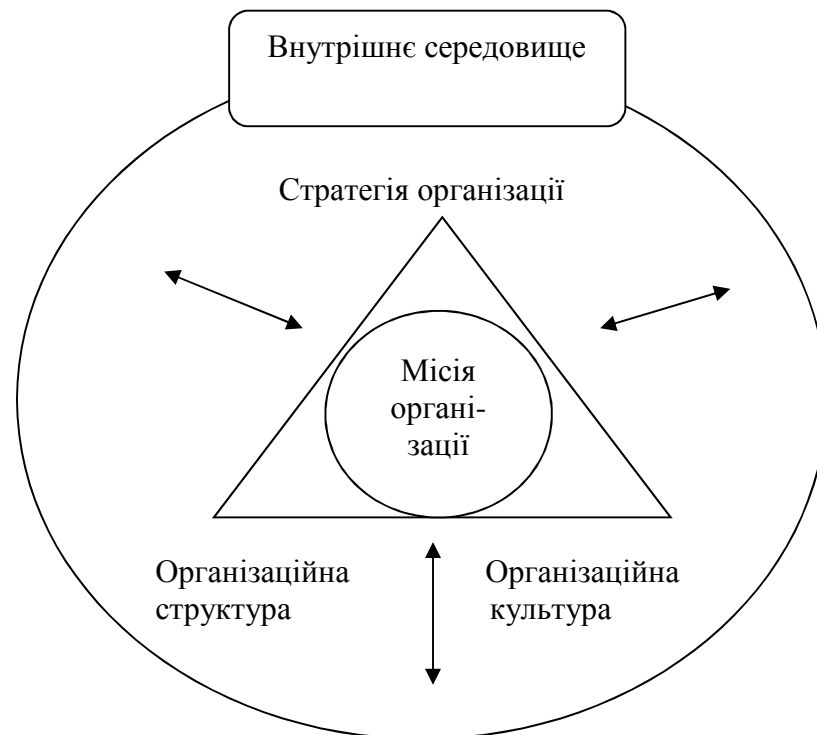


Рисунок 2.5 – Система стратегічного управління розвитком організації [27]

Характерно, що між переліченими елементами системи стратегічного управління розвитком організації існує певна взаємозалежність: чітко організоване стратегічне планування перебуває в тісному взаємозв'язку зі структурою управління, яка забезпечує розроблення та реалізацію стратегії для досягнення цілей, і організаційною культурою, яка створює можливості для поєднання стратегічного планування й організаційної структури [27]. Організаційною структурою є система зв'язків і відносин, що виникають (зникають) у процесі діяльності організації, між існуючими та створюваними

(або такими, що зникають) ланками, підрозділами, рівнями системи управління згідно з обраною стратегією розвитку управління. Така структура визначає впорядкованість завдань, посад, повноважень і відповідальності, виходячи з яких організація здійснює свою діяльність [27].

Організаційною культурою є сукупність ціннісних орієнтацій, правил, норм, традицій, які визначають зміст і характер поведінки співробітників організації. Організаційна культура сприяє розвитку організації, допомагає координації роботи працівників.

Щодо визначення публічної стратегії, то її визначають як систематичне використання публічних ресурсів та повноважень органами публічної влади для досягнення цілей. Стратегія для публічних організацій є не тільки інструментом досягнення конкурентних переваг (хоча конкуренція з іншими юрисдикціями за територію та ресурси може бути критично важливою). Публічні організації мають справу з відмінними обмеженнями (включаючи суспільну думку, політичні партії чи можливості підвищувати податки), ніж бізнес. Вони можуть використовувати різні інструменти (закони, податки та регулювання) і формуються в середовищі з високою політичною динамікою, зустрічаючи опір. Зазвичай вони мають більше цілей, а також завдань, відображаючи широке коло учасників, яких вони мають задовольнити [24].

Визначально, що більшість публічних організацій, насамперед, великих за обсягом надання публічних послуг, використовують стратегічне планування. У вигляді плану доводяться положення стратегії до основних учасників стратегічного процесу. Особливо важливим це є для наступних публічних організацій: міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ і організацій державної форми власності [24].

Стратегічний план роботи центрального органу виконавчої влади є документом, який розроблений на основі стратегій розвитку галузей економіки (сфер діяльності) та визначає завдання цього органу, заходи щодо їхнього виконання (з визначенням ресурсів, відповідальних за виконання, строків) та очікувані результати.

Варто зазначити, що здійснення стратегічного управління розвитком організації передбачає, насамперед, адаптацію до зовнішнього середовища; розподіл ресурсів (фонди, управлінські кадри, технологічний досвід); внутрішню координацію; організаційно-стратегічне передбачення, а також формування державної політики із залученням інститутів громадянського суспільства [36].

Структуру процесу стратегічного управління розвитком організації зображено на рисунку 2.6.

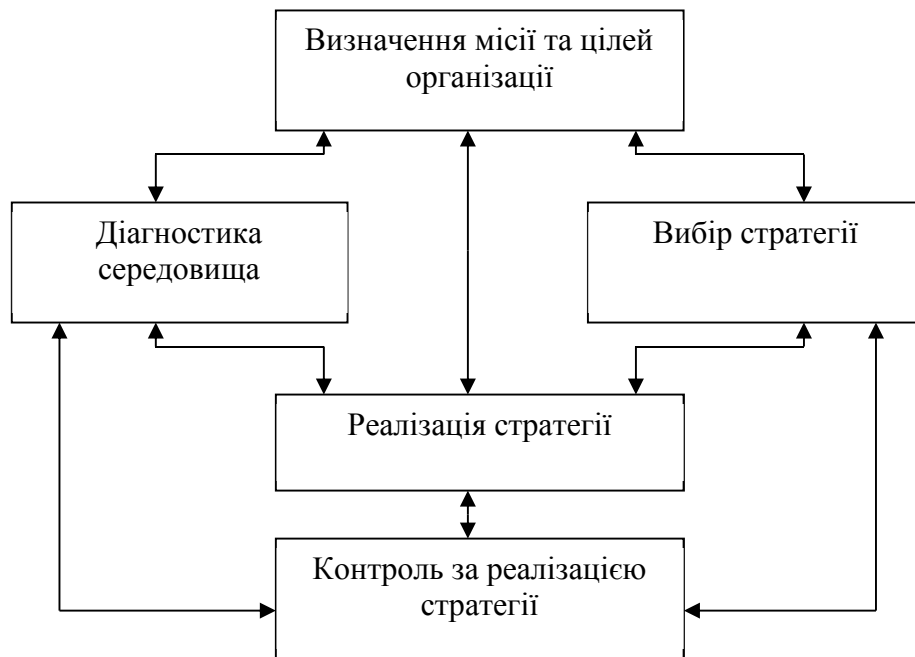


Рисунок 2.6 – Процес стратегічного управління розвитком організації [27]

Варто враховувати, що стадія визначення місії та цілей організації передбачає процеси, які вимагають формулювання місії організації, виражає зміст її існування, призначення; окреслення цілей. У деяких випадках місію та цілі формулюють за результатами аналізу середовища. Діагностика середовища організації забезпечує основу для уточнення (інколи визначення) її місії та цілей і вибору стратегічної поведінки. Водночас відбувається оцінка зовнішнього та внутрішнього середовища шляхом формулювання основних компонент та їхніх чинників і вибір із них таких, які мають значення для організації; складання прогнозів майбутнього стану середовища [27].

Зовнішнє середовище організації – це сукупність елементів та чинників, що знаходяться поза межами організації, та впливають на функціонування та розвиток організації.

Внутрішнє середовище організації – сукупність чинників, які знаходяться під контролем кадрів організації. Таке середовище визначається внутрішніми змінними всередині відповідної організації.

Стратегічним аналізом є комплексне дослідження позитивних і негативних факторів, які можуть вплинути на виконання стратегії в перспективі, а також шляхів досягнення стратегічних цілей. За допомогою такого аналізу

здійснюється розробка комплексного стратегічного плану розвитку організації, здійснюється науково обґрунтована, всебічна і своєчасна підтримка прийняття стратегічних рішень [4].

Метою стратегічного аналізу є всебічне вивчення стану середовища організації задля розробки ефективної стратегії. Завданнями стратегічного аналізу є з'ясування стратегічної позиції організації, ідентифікація та оцінка її стратегічного потенціалу.

Вибір стратегії є основою стратегічного управління. За допомогою методів визначають, як саме досягти цілей і реалізувати місію організації. Порівнюють чинники зовнішнього та внутрішнього середовища, аналізують можливі стратегічні альтернативи і вибирають з них стратегію, яка відповідає заданим критеріям [27].

До етапів процесу стратегічного вибору відносять:

- розробку стратегічних альтернатив, з яких здійснюється вибір стратегії;
- оцінку стратегічних альтернатив, метою якої є оцінка стратегічних варіантів для визначення їхньої придатності та здійсненності для організації;
- вибір найбільш ефективної стратегії для організації.

Стратегічними альтернативами є комплекс стратегій, які спрямовуються на досягнення визначених стратегічних цілей організації з використанням наявних ресурсів, пропонуються різні шляхи їхнього досягнення.

Реалізація стратегії – один із найважливіших етапів стратегічного управління, який спрямований на розподіл ресурсів, встановлення організаційних відносин, відповідності між стратегією та процесами в організації, створення необхідних допоміжних систем, вибір та узгодження із стратегією підходу до управління організацією.

До основних завдань реалізації стратегії відносять:

- формування організаційної структури для реалізації стратегії;
- створення сприятливого клімату й організаційної культури;
- управління ресурсами організації;
- формування політики та визначення механізмів реалізації стратегії організації;
- контроль за реалізацією стратегії.

У процесі впровадження стратегії проводяться зміни, які називаються стратегічними. До стратегічних змін відносять: перебудову або перетворення організації; звичайні зміни; незмінне функціонування організації. Загалом, управління процесом змін потребує аналізу відповідності наявних ресурсів організації та тим умовам, які в цей час домінують.

Управління змінами включає рішення про застосування підходів і способів втручання, які допомагають правильно розпочати, систематично вести роботу, справлятися з опором, домагатися підтримки й здійснювати потрібні зміни.

Стратегічний контроль полягає у спостереженні та оцінці здійснення процесу стратегічного управління, який забезпечує досягнення цілей, виконання стратегій через встановлення стійкого зворотного зв'язку. Критерієм успішного виконання стратегії організації є досягнення її цілей або перевиконання цих цілей.

Основне завдання стратегічного контролю полягає у визначенні того, чи сприятиме реалізація стратегії досягненню поставлених цілей організації. Стратегічний контроль дає змогу не тільки виявити актуальні проблеми, здійснити розробку, провести коригування стратегії, а й підтримувати найефективніші напрямки діяльності в організації.

Контроль за реалізацією стратегії – це процес, який має забезпечити якісний зворотний зв'язок. Стратегічний контроль спрямований на з'ясування того, якою мірою реалізація стратегій сприяє досягненню цілей організації. За результатами стратегічного контролю здійснюється коригування цілей організації [27].

Одним із методів контролю і підвищення ефективності діяльності організації є бенчмаркінг, який полягає в тому, що у діяльність організації впроваджуються технології, стандарти й методи роботи кращих організацій-аналогів. В основу бенчмаркінгу покладена концепція безперервного удосконалення діяльності, що передбачає безперервний цикл планування, координації, мотивації й оцінки дій задля поліпшення діяльності відповідної організації [36].

У процесі бенчмаркінгу здійснюється пошук організацій, які показують найвищу ефективність, навчання методам роботи і реалізація цих методів у власних умовах. Основний зміст бенчмаркінгу полягає в тому, щоб визначити, наскільки організації виявилися успішними, виявити фактори й методи роботи, які дозволили би досягти більш високих результатів [11].

Наразі особливого значення набуває удосконалення стратегічного управління розвитком публічних установ (організацій), а також знаходження нових підходів під час здійснення формування та реалізації стратегій їхнього розвитку.

2.5 Стратегічне управління сталим розвитком громад та територій

В Україні та інших країнах світу значна увага приділяється забезпеченню сталого розвитку громад та територій.

Як відомо, на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку, що пройшла в 1992 році в Ріо-де-Жанейро, було прийнято план дій щодо сталого розвитку «Порядок денний на XXI століття», цілями якого були: висока якість навколишнього середовища і здорової економіки для всього світу; задоволення потреб людей; якнайдовше збереження сталого розвитку.

Другу міжнародну конференцію, присвячену питанням сталого розвитку, було проведено в Ріо-де-Жанейро у 2012 році. Цілі конференції полягали в такому: підтримка прихильності сталому розвитку на політичному рівні; оцінювання успіхів і виправлення недоліків під час виконання взятих на себе зобов'язань; розгляд нових і невідкладних проблем.

У 2015 році на Саміті ООН з питань сталого розвитку були затверджені Цілі сталого розвитку.

В Україні було визначено такі цілі сталого розвитку до 2030 року:

- сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, зайнятості та гідній праці;
- забезпечення доступності, сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії;
- подолання бідності;
- подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
- забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для населення;
- забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж життя;
- забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей жінок;
- створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- скорочення нерівності;
- забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;

- забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- вжиття заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій;
- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в межах глобального партнерства в інтересах сталого розвитку тощо [23].

Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» одним із принципів державної регіональної політики є принцип сталого розвитку (розвитку суспільства для задоволення існуючих потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь). Державна регіональна політика спрямована на створення ефективної системи збереження довкілля завдяки урахуванню екологічної складової в документах стратегічного планування та реалізації такої політики, оцінювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля [18].

Забезпечення сталого розвитку громад та територій є одним із головних завдань сьогодення. Формування нового світогляду на майбутній сталий розвиток громад та територій, своєчасне реагування органів публічної влади на ті чи інші виникаючі проблеми в економічній, соціальній, екологічній сферах сприятиме їхньому вирішенню.

Сутність сталого розвитку проявляється в якісних змінах територій, які розвиваються на засадах ефективного управління на місцевому рівні, що надає змогу переходу на новий, якісний рівень. Для того щоб можна було вивести територіальну громаду на траєкторію сталого розвитку, необхідно визначити ресурсну забезпеченість території, а також збалансувати економічні, соціальні та екологічні інтереси суб'єктів політики місцевого розвитку, проаналізувати ситуацію, що склалася в різних секторах економіки тієї чи іншої території. Сталий розвиток визначається факторами економічного зростання, які його забезпечують, тобто факторами пропозиції, факторами попиту і розподілу, але такий розвиток охоплює ширше їхнє коло, а саме: розвиток технологій, науки, інформаційних послуг, фактори, які в комплексі є джерелами сталого розвитку (політичні, соціально-економічні, екологічні) [10].

Роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку зумовлена впровадженням концепції сталого розвитку, що потребує посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування, самоврядних

організацій громад щодо підвищення рівня діяльнісного потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування та залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень; досвідом співпраці органів місцевого самоврядування з різними міжнародними інституціями щодо реалізації спільних проєктів сталого місцевого розвитку, який свідчить про важливість формування взаємодій на місцевому та регіональному рівнях на принципах партнерства, що спричиняє спільну відповідальність як чинника гарантування стійкого розвитку; ефективною взаємодією і зв'язками, що формуються в результаті організаційно-функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на підтримку процесів самоорганізації громади, посилення суспільної єдності на основі змін у поглядах суспільства на якість життя, стан довкілля [10].

Базові складові концепції сталого розвитку в межах триєдиної концепції подано на рисунку 2.7.

Варто зробити наголос на тому, що гармонічна взаємодія та розвиток екологічної, соціальної й економічної складових обумовлює вирішення проблем сталого місцевого розвитку, удосконалення механізму досягнення цілей, визначених у стратегіях розвитку [16].

Як відомо, стратегічне управління сталим місцевим розвитком орієнтоване на визначення, обґрунтування та досягнення стратегічних цілей сталого місцевого розвитку, засобом досягнення яких є стратегії розвитку.

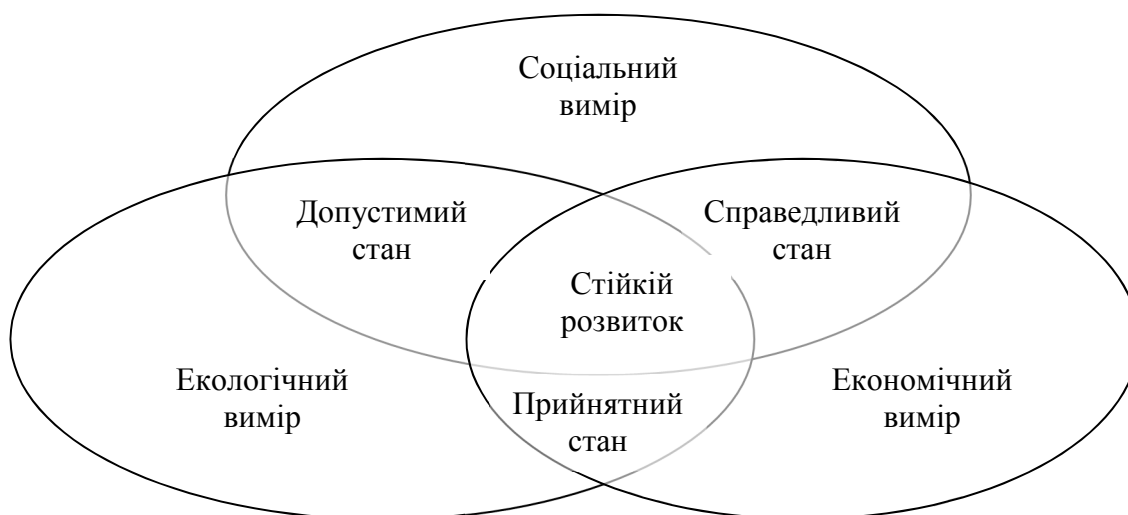


Рисунок 2.7 – Базові складові концепції сталого розвитку в межах триєдиної концепції [37]

Забезпечення сталого розвитку має здійснюватися знизу-догори (від громади до національного рівня). Сталість – це нова парадигма ухвалення рішень, що базується на розумінні взаємозв'язку між економічними, соціальними аспектами та навколишнім середовищем, а також впливу рішень, які приймаються зараз, на майбутні покоління [8].

Проблеми сталого розвитку громад та територій вказують на важливість їхнього розв'язання завдяки здійсненню стратегічного управління. Глобалізація соціально-економічних відносин вказує на важливість удосконалення стратегічного управління сталим розвитком громад та територій в Україні. Для задоволення потреб населення, вирішення існуючих проблем особливого значення набуває реформування сучасної системи стратегічного управління сталим розвитком громад та територій.

Одним із найактуальніших питань постає забезпечення сталого розвитку територій. Не втрачає своєї актуальності знаходження нових підходів до публічного управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій в Україні [12].

Наразі стратегічний підхід до планування розвитку громад та територій активно впроваджується як в Україні, так і інших країнах світу. Це надає можливість вирішувати соціально-економічні, екологічні проблеми їхнього розвитку.

Одним із підходів до здійснення державної регіональної політики в Україні в межах реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, є забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати їхній розвиток та ефективно управляти ресурсами для їхнього розвитку. Політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного планування викликів, які впливають на людину, економіку, інфраструктуру, навколишнє природне середовище [19].

Здійснення муніципального менеджменту на засадах сталого розвитку та забезпечення екологічної продуктивності сприяє впровадженню екологічної звітності, міжнародних стандартів та контролю навколишнього середовища, забезпеченню стандартів життя населення [35].

У системі муніципального менеджменту стратегічне планування відкриває такі перспективи: можливість консолідації внутрішніх сил та залучення зовнішніх інвесторів; концентрацію ресурсів на певні завдання; планомірну реалізацію інноваційно-інвестиційної політики; підготовку кадрів; застосування системи моніторингу та оцінювання, покращення ефективності функціонування територіальної громади. Використання стратегічного планування в системі

муніципального менеджменту створює для територіальної громади певні можливості для передбачення майбутнього й планомірного розподілу в часі, а також цільового використання ресурсів [5].

У зв'язку із зміною парадигми відносин органів державної влади, місцевого самоврядування та суспільства мають бути намічені основні напрями удосконалення публічного управління [39]. Важливим постає приділення уваги підготовці та прийняттю управлінських рішень у процесі стратегічного управління у цій сфері [11, 13].

Основними напрямами забезпечення якості прийняття управлінських рішень у процесі стратегічного управління сталим розвитком громад та територій мають бути: формування умов для прийняття управлінських рішень у процесі стратегічного управління сталим розвитком громад та територій; урахування чинників, що впливають на процес розробки і прийняття управлінських рішень; урахування спрямованості управлінських рішень на розв'язання завдань щодо забезпечення сталого розвитку громад та територій; удосконалення методів підготовки й прийняття управлінських рішень.

Недосконалість нормативно-правової бази, несприятливе екологічне становище, економічна та політична нестабільність, загострення проблем соціального забезпечення вказують на необхідність розв'язання цих проблем. Для прийняття оптимальних управлінських рішень щодо забезпечення сталого розвитку громад, територій має бути урахований їхній багатоплановий характер.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. Розкрийте поняття «стратегія», «стратегічне управління», «стратегічне планування».
2. Назвіть основні принципи та функції стратегічного управління.
3. Наведіть основні методи стратегічного планування.
4. Дайте визначення «стратегії розвитку територіальної громади».
5. Які механізми впровадження стратегій розвитку територіальних громад ви знаєте? Стисло охарактеризуйте їх.
6. Охарактеризуйте досвід формування стратегій розвитку територій та громад в Україні.
7. Розкрийте принципи стратегічного планування розвитку територій.
8. Охарактеризуйте процес стратегічного управління розвитком публічної організації.
9. Назвіть базові складові концепції сталого розвитку в межах триєдиної концепції.

Список використаних джерел до розділу 2

1. Бриль М. Стратегія – основа становлення та розвитку ОТГ [Електрон. ресурс] / М. Бриль // Місц. самоврядування. – Електрон. текст. дані. – 2018. – № 5. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/may/issue-5/article-36538.html>, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / [наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін.]. – 692 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 5 : Територіальне управління / [наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.] ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 408 с.
4. Євмешкіна О. Л. Стратегічне управління : конспект лекцій : програми підгот. фахівців за ступенем вищої освіти «Магістр» за спец. «Публіч. упр. та адміністрування» / О. Л. Євмешкіна ; Таврійс. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Київ : ТНУ ім. В. І. Вернадського, 2018. – 49 с.
5. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : [підручник] / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – 404 с.
6. Кайлюк Є. М. Стратегічний менеджмент : навч. посіб. / Є. М. Кайлюк, В. М. Андрєєва, В. В. Гриненко ; Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків : ХНАМГ, 2010. – 279 с.
7. Кравченко О. І. Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування : навч. метод. посіб. / упоряд. О. І. Кравченко. – Харків : Вид-во Іванченка І. С., 2019. – 138 с.
8. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад – системний підхід до реалізації національних інтересів України [Електрон. ресурс] / Т. А. Кравченко // Теорія та практика держ. упр. і місц. самоврядування. – Електрон. текст. дані. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_24, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.
9. Методичні рекомендації щодо Порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua>, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.

10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 128 с.

11. Пастух К. В. Прийняття управлінських рішень в органах публічної влади в процесі стратегічного управління / К. В. Пастух // Теоретичні основи забезпечення якості прийняття управлінських рішень в умовах європейської інтеграції : монографія / [М. М. Новікова, Н. О. Кондратенко, М. В. Боровик та ін.] ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : Друкарня Мадрид, 2020. – С. 124–134.

12. Пастух К. В. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект / К. В. Пастух // Наук. вісн. : Держ. упр. – Київ, 2022. – № 1 (11). – С. 186–206.

13. Пастух К. В. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / К. В. Пастух // Наук. вісн. : Держ. упр. – Київ, 2021. – № 1 (7). – С. 195–215.

14. Пастух К. В. Стратегічне управління : конспект лекцій : для студентів бакалавріату всіх форм навчання спец. 281 – Публіч. упр. та адміністрування / К. В. Пастух ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. – 60 с.

15. Пастух К. В. Стратегічне управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні / К. В. Пастух // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ, 2020. – Вип. 2 (45). – С. 127–134.

16. Пастух К. В. Сутність стратегічного управління сталим місцевим розвитком / К. В. Пастух // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2021. – Вип. 1. – С. 70–75.

17. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

18. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

19. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 5 серп. 2020 р. № 695 // Офіц. вісн. України. – 2020. – № 67. – С. 315. – (Ст. 2155, код акта 100460/2020).

20. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ М-ва регіон. розвитку, буд-ва та житлово- комунал. госп-ва України від 31 берез. 2016 р. № 79 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 36. – С. 368. – (Ст. 1422, код акта 81826/2016).

21. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : Постанова Каб. Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 931 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 92. – С. 104. – (Ст. 3130, код акта 79470/2015).

22. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Каб. Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 932 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 92. – С. 111. – (Ст. 3131, код акта 79471/2015).

23. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 верес. 2019 р. № 722/2019 // Офіц. вісн. України. – 2019. – № 79. – С. 7. – (Ст. 2712, код акта 96305/2019).

24. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2019. – 232 с.

25. Латинін М. А. Стратегічне планування : навч. посіб. / М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, І. В. Дунаєв ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та допов. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – 248 с.

26. Берданова О. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

27. Гевко О. Б. Стратегічне управління : навч. посіб. / О. Б. Гевко, Н. М. Шведа. – Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2016. – 152 с.

28. Василенко В. О. Стратегічне управління підприємством : навч. посіб. / В. О. Василенко, Т. І. Ткаченко ; за ред. В. О. Василенка. – 2-ге вид., виправл. і допов. – Київ : Центр навч. літ., 2004. – 400 с.

29. Стратегія розвитку міста Дніпра «Стратегія Дніпра 2030» [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/strategiya_osnovnij_dokument_1.pdf, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.

30. Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://smr.gov.ua/images/documents/Strategia/Strategia_Sumi_2030.pdf, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.

31. Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua>, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.

32. Стратегія розвитку міста Хмельницького до 2025 року [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://khm.gov.ua/uk/development_strategy, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.

33. Стратегія розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 року [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://rivnerada.gov.ua>, вільний (дата звернення: 22.02.2022). – Назва з екрана.
34. Строкович Г. В. Стратегія підприємства : навч. посіб. : для вищ. навч. закладів / Г. В. Строкович. – Харків : Вид-во НУА, 2011. – 180 с.
35. Куц Ю. О. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – 540 с.
36. Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. / В. В. Тертичка. – Київ : НАДУ, 2014. – 196 с.
37. Герасимчук З. В. Фінансова політика сталого розвитку регіону : [монографія] / З. В. Герасимчук, І. М. Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк (Волин. обл.) : Насдтир'я, 2006. – 220 с.
38. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : підручник / З. Є. Шершньова. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Вид-во КНЕУ, 2004. – 699 с.
39. Public administration in the economic sphere in Ukraine: strategic approach / Mykola A. Latynin, Kateryna V. Pastukh, Denys L. Tarasenko, Serhii O. Shevchenko, Anna Yu. Munko // Estudios de Economía Aplicada. – Spain : University of Almeria, 2021. – Vol. 39, № 5. – P. 9.

РОЗДІЛ 3 ТЕОРІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ: УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНІЗАЦІЇ

3.1 Загальна теорія організації

Типологія терміна «організація» походить від французького *organisation* та від середньо-вічного латинського *organizo* – «повідомляю стрункий вигляд, влаштовую» і визначається в науковій практиці як внутрішня впорядкованість, структурованість, узгодженість взаємодії відносно самостійних частин у системному об'єкті.

Поняття «організація» за своєю природою неоднозначне і багатоаспектне, воно може використовуватись в різних аспектах і стосовно до різних типів об'єктів – біологічних, соціальних і технічних, що фіксує динамічні закономірності, тобто тих, що стосуються функціонування, поведінки і взаємодії частин; зазвичай співвідноситься з такими поняттями, як: система, структура, адміністрування.

Організація як системне явище носить універсальний характер і спостерігається у всіх процесах і явищах навколишнього світу і в нас самих. Без організації, організованості немає ніякого реального буття-небуття можна тільки мислити, ніякого реального, живого уявлення про нього немає, тому що абсолютно нескладне (неорганізоване) уявлення не є уявленням, воно – взагалі нічого. Без поняття організації немає поняття системи.

Поняття «організація» у кібернетиці та загальній теорії систем пов'язане з динамічною впорядкованістю, рухливістю, мінливістю системи.

Організація в інтерпретації основоположника загальної організаційної науки А. А. Богданова носить всеосяжний та всеохоплюючий характер. Притаманні їй прояви знаходять своє реальне втілення й в витворах людських рук, і в творах природи.

Категорія організації розглядається в управлінні поряд з плануванням, координацією, мотивацією і контролем як функція і компонент технології управління, іншими словами «сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого».

У теорії організації звичним є використання, здебільшого, декілька значень поняття «організація» (рис. 3.1), а саме:

– по-перше, як сукупність дій та процесів, що спричиняють утворення упорядкованого стану елементів цілого – «організація як процес»;

- по-друге, як результат організаційних процесів, що здійснюються природою і людиною – «організація як система»;
- по-третє, як внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємопов'язаність частин цілого – «організація як стан системи».

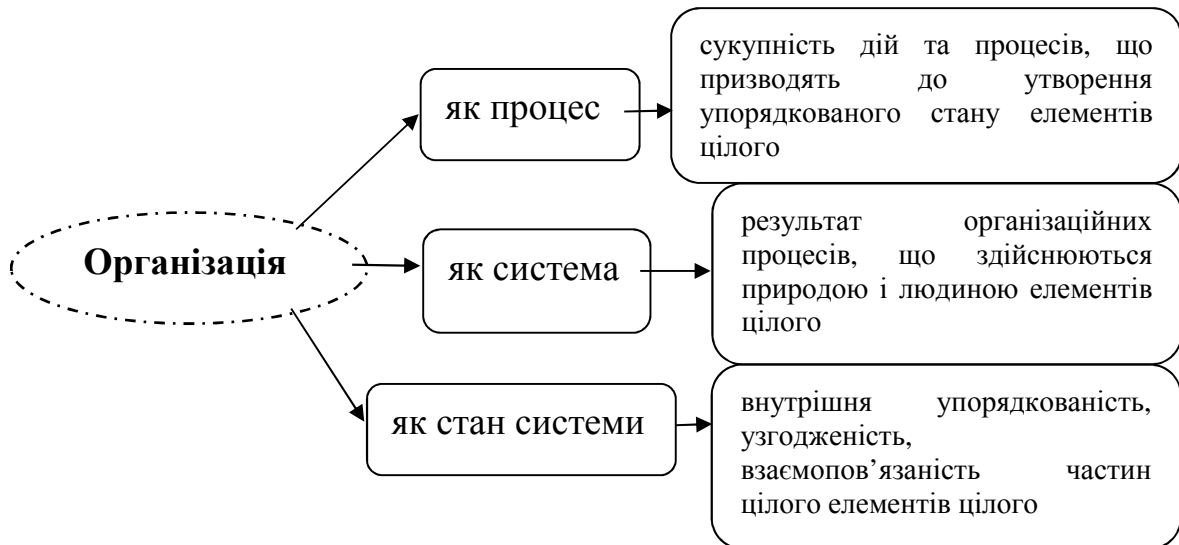


Рисунок 3.1 – Значення поняття «організація»

У теорії організації об'єктом вивчення є організаційний досвід створення різного роду організацій, процеси їхнього функціонування, а також дослідження організаційних законів.

Основні завдання теорії організації полягають в систематизації організаційного досвіду, в осмисленні, поясненні і узагальненні способів організації природи і людської діяльності, встановленні тенденцій і закономірностей їхнього розвитку. Саме організаційна творчість природи і свідомо організаційна діяльність людини, піддані глибокому, всебічному дослідженню і заломлення через призму організаційного досвіду, і складають суть теорії організації, визначають її власне місце і роль у системі людських знань.

Предмет теорії організації становить вся сукупність питань, пов'язаних із дослідженням організаційних процесів, систем і їхнього стану. Фактично це організаційні відносини, тобто зв'язку і взаємодії між різного роду елементами в організації. Вони мають своє відображення через сукупність і різноманітність всіх видів і форм встановлення, здійснення та проектування взаємозв'язку як всередині об'єкта, так і поза ним. Саме такі, характерні для всіх об'єктів реального чи уявного світу відносини, виступають як предмет вивчення в найрізноманітніших процесах і системах як об'єктах дослідження, розкриваючи і відображаючи сутність організації.

Теорія організації систематизує, представляє і описує такі взаємозв'язки і взаємодії у вигляді стрункої системи наукових знань. У цьому сенсі теорія організації як наука описує сферу базових уявлень про порядок, форми, структурах, процедурах і методах побудови, оформлення та відображення процесів і систем, розкриваючи внутрішню будову, склад і зміст досліджуваних об'єктів.

Управління наукою покладене на Міністерство освіти і науки України. Міністерство освіти і науки України визначає головні заходи щодо підвищення ефективності наукових досліджень та впровадження їхніх результатів у народне господарство, забезпечує науково-технічною інформацією, координує розробку міжгалузевих проблем, організовує науково-технічне співробітництво із зарубіжними науково-дослідними установами. Вирішуючи наукові питання, Міністерство освіти і науки спирається на думку наукової громадськості. З цією метою створюються наукові ради, які виконують роль науково-консультаційних органів.

В Україні наука організаційно поділяється на п'ять взаємопов'язаних сфер (секторів).

До першого сектора відносять академічну науку, яка включає заклади Національної Академії наук України, Української академії аграрних наук, Академій медичних, педагогічних та правових наук України, а також галузевих академій: Української екологічної академії наук, Українській академії архітектури, Академії інженерних наук України, Академії наук вищої школи України, Української академії економічної кібернетики, Міжнародної академії комп'ютерних наук та систем, Міжнародної академії біоенерготехнологій.

Провідне місце у наукових дослідженнях займає Національна Академія Наук України. НАНУ очолює і координує фундаментальні дослідження у різних областях науки. До її складу входять науково-дослідні інститути, лабораторії, музеї, астрономічна обсерваторія, ботанічний та акліматизаційний сади, біологічна станція, друкарня та бібліотека. Започаткована Академія наук України ще в листопаді 1918 року. За статутом вона повинна була розробляти понад 60 наукових напрямків у трьох відділах. Перший відділ – це історія українського народу, писемності, мистецтва, історія української церкви, загальне мовознавство, мова і література, слов'янська історія, історія всесвітньої літератури, філософія та ін. Другий відділ об'єднує математику, механіку, астрономію, фізику, хімію, геологію, ботаніку, зоологію, географію та інші. Він називався фізико-математичним. Третій відділ об'єднує два підвідділи: юридичних наук (філософія права, слов'янське законодавство, державне,

адміністративне та міжнародне право, церковне право, кримінологія, цивільне право та ін.) та економічних наук (теоретична економія, соціологія, економіка промисловості, сільського господарства, економіка підприємства, бухгалтерський облік, аудит, статистика, фінанси, кредит, банки та грошовий обіг, демографія та ін.).

Нині перелік галузей наук значно розширився і змінився, а Національна Академія наук організаційно включає п'ять наукових центрів: Південний, Донецький, Придніпровський, Західний, Північно-Східний. Кожний центр має відділи, які відповідають основним галузям досліджень у певному регіоні. Наприклад, Придніпровський науковий центр розробляє проблеми екології; Західний – концепцію здійснення земельної реформи, створення комп'ютеризованого інформаційного банку земельних ресурсів; Донецький комплексну програму економічного і соціального розвитку Донбасу; Південний проблеми раціонального водокористування, еколого-економічне обґрунтування будівництва другої черги Дунайсько-Дністровської зрошували геми; Північно-Східний – виконує значний обсяг експертних робіт із технічного переозброєння підприємств та інше. Кожний науковий центр має у своєму складі науково-дослідні інститути або їхні відділення.

Галузева наука є другою сферою організації науки в Україні. Вона містить самостійні наукові організації, підпорядковані органам державного і галузевого управління (міністерствам і відомствам) та самостійні науково-дослідні інститути, конструкторські бюро, науково-виробничі об'єднання. Галузеві науково-дослідні установи працюють на певну галузь і найбільш наближені до проблем її розвитку. Вони підпорядковані таким міністерствам: Міністерству енергетики та вугільної промисловості України, Міністерству з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству інфраструктури України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, іншим міністерствам та відомствам.

Так звана вузівська наука (третій сектор) представлена закладами вищої освіти, які мають спеціальні підрозділи (проблемні та галузеві лабораторії, науково-дослідні частини тощо), а також які виконують науково-технічні роботи на кафедрах.

Заводська наука (четвертий сектор) містить як самостійні науково-дослідні підрозділи, які входять до складу виробничих об'єднань, так і конструкторські, технологічні і інші технічні служби, підрозділи у структурі підприємств, які не є юридичними особами.

Позавідомча наука (підприємницький сектор) об'єднує недержавні наукові організації, створені останнім часом зазвичай у формі малих підприємств різноманітних організаційно-правових форм. До цієї сфери можна віднести створені комерційними структурами потужні наукові організації, зокрема із залученням іноземного капіталу. Сюди ж потрібно віднести малі інноваційні (венчурні) підприємства, приватні консультаційні осередки. Розвиток організаційних форм у сфері прикладної (галузевої) науки в сучасних умовах породив нові організаційні структури – інкубатори, технопарки, технополіси.

Інструментом теоретичного дослідження предмета є науковий метод. Метод (від грецького *methodos* – «шлях до чого-небудь») – це спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання, а також сукупність прийомів і операцій практичного або/та теоретичного освоєння (пізнання) дійсності.

Основними методами теорії організації є: індукція (рух думки від одиничного до загального); дедукція (дослідження шляхом переходу від загального до конкретного); абстрагування (уявне виділення істотних властивостей і зв'язків предмета і відволікання від інших, приватних його властивостей і зв'язків); метод «чорного ящика» (вивчення будови системи не розбираючи її, а аналізуючи її системне оточення); аналогія (перенесення знання, отриманого з розгляду будь-якого об'єкта, на інший, менш вивчений об'єкт, але подібний за істотними властивостями і якостями); аналіз – розчленування (уявне чи реальне) будь-якого об'єкта на елементи; синтез – з'єднання (уявне чи реальне) різних елементів будь-якого об'єкта в єдине ціле.

Визначаючи місце теорії організації в системі сучасного знання варто звернути увагу, що розвиток будь-якої науки характеризується двома процесами: диференціацією та інтеграцією знань. Диференціація – це пошук своєї ніші (свого об'єкта дослідження) для проведення поглиблених досліджень. Інтеграція заснована на прагненні дослідити проблему з різних боків, формувати пріоритети впливу того чи іншого чинника на ситуацію загалом.

За останні роки і в Україні, і в усьому світі технопарки або територіально-виробничі наукові комплекси стали найбільш ефективною організаційно-економічною формою інтеграції науки і виробництва серед усіх інших інноваційних структур.

В Україні вже створена система технологічних парків, діяльність якої може слугувати одним із прикладів успішної реалізації державної інноваційної політики. Формування цієї системи розпочалося у 2000 році реєстрацією таких технологічних парків, як Інститут монокристалів та Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона.

Згодом з'явилися: 2001 рік – Вуглемаш; 2002 рік – Напівпровідники, Інститут технічної теплофізики, Укрінфотех; 2003 рік – Київська політехніка та Інтелектуальні інформаційні технології та інші. Станом на вересень 2010 року в Україні вже зареєстровано 16 технопарків, якими виконується 54 інноваційних та сім інвестиційних проєктів. Враховуючи підвищений рівень ризику та витрат під час створення та виведення на ринок інноваційної продукції, технопарки в усіх країнах світу, що обрали інноваційний шлях розвитку, мають різні форми державної підтримки (фінансової, податкової, митної) для забезпечення належних умов інноваційної діяльності.

Короткий аналіз процесу становлення в Україні цих інноваційних структур свідчить про зниження на сьогодні динаміки їхнього розвитку та функціонування, хоча практика роботи технопарків протягом останніх дев'яти років підтверджує їхню доцільність та ефективність в активізації інноваційної діяльності.

У нашій державі технопарки мали державну підтримку згідно із Законом України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Українські технопарки

Назва технопарку	Місце розташування	Дата реєстрації
Інститут електрозварювання ім. Є. О. Патона	м. Київ	липень 2000
Інститут монокристалів	м. Харків	липень 2000
Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка	м. Київ	червень 2001
Вуглемаш	м. Донецьк	листопад 2001
Інститут технічної теплофізики	м. Київ	вересень 2002
Укрінфотех	м. Київ	листопад 2002
Київська політехніка	м. Київ	червень 2003
Інтелектуальні інформаційні технології	м. Київ	грудень 2003
Яворів	Львівська область	серпень 2007
Агротехнопарк	м. Київ	жовтень 2007
Текстиль	м. Херсон	грудень 2007
Машинобудівні технології	м. Дніпро	листопад 2008
Наукові і навчальні прилади	м. Суми	жовтень 2010
Ресурси Донбасу	м. Донецьк	жовтень 2010
Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій	м. Одеса	жовтень 2010
Еко-Україна	м. Донецьк	жовтень 2010

Переважає кількість організацій, що виконували наукові та науково-технічні роботи, знаходиться в державній (70,5 %) та колективній (28,3 %) власності, у приватній власності лише 0,3 %; 58,8 % всіх організацій здійснювали наукові дослідження в галузі технічних наук, 12,5 % – у сфері сільськогосподарських наук, 5,0 % – у медицині, 3,4 % – в економічних науках.

На 1 січня 2021 року в Україні функціонують 36 наукових парків:

1. Корпорація «Науковий парк Київський університет імені Тараса Шевченка».
2. Корпорація «Науковий парк Миколаївського національного аграрного університету «Агроперспектива».
3. Науковий парк «Інноваційно-інвестиційний кластер Тернопілля».
4. Науковий парк «ФЕД».
5. Науковий парк «Синергія».
6. Науковий парк «Наукоград – Харків».
7. Науковий парк Національного університету біоресурсів і природокористування «Стале природокористування та якість життя».
8. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Київського національного економічного університету».
9. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Аерокосмічні інноваційні технології».
10. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Енергоефективні технології».
11. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Профілактична медицина та охорона праці – новітні системи та технології».
12. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Біометричний інноваційно-технологічний кластер «БІТеК».
13. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Центр трансферу технологій цивільного захисту».
14. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Одеського політехнічного університету».
15. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Прикарпатський університет».
16. Науковий парк товариства з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут».
17. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «ДонНУ – Поділля».
18. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління «Чорнобиль».
19. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Хімічні технології».

20. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Ужгородський національний університет».

21. Науковий парк «Київська політехніка».

22. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Агрозоовет».

23. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Одеського державного аграрного університету».

24. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Кардіо плюс».

25. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського «Університетський Арсенал».

26. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Херсонської державної морської академії «Інновації морської індустрії».

27. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Львівського університету «Інновації та підприємництво».

28. Науковий парк «Наука і безпека».

29. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Національної металургійної академії України».

30. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк університетів «Інноваційні технології та кібербезпека».

31. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Національного університету «Львівська політехніка».

32. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Національного авіаційного університету».

33. Товариство з обмеженою відповідальністю «Міжнародний медичний науковий парк».

34. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «AgroUnity».

35. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк «Надійний трубопровідний транспорт енергоносіїв».

36. Товариство з обмеженою відповідальністю «Науковий парк Сумського національного аграрного університету».

За змістом і предметом дослідження найбільш близькими до теорії організації є кібернетика, загальна теорія систем, теорія управління та синергетика.

Кібернетика – це наука, що вивчає загальні закономірності будови складних систем управління і протікання в них процесів управління. Оскільки будь-які процеси управління пов'язані з прийняттям рішень на підставі отриманої інформації, то кібернетику часто визначають ще й як науку про загальні закони одержання, зберігання, передачі і перетворення інформації в складних керуючих системах.

Загальна теорія систем вивчає закони і принципи, що відносяться до систем загалом. Вона орієнтована на розкриття цілісності об'єкта як системи, на виявлення різноманіття типів зв'язків в ній і зведення їх в єдину теоретичну картину. Її основоположник Л. фон Берталанфі визначив її як метатеорію – теорію, що підводить базу під всі науки. У зв'язку з цим однією з найбільш вагомих причин створення загальної теорії систем надала проблема зв'язку між різними науковими дисциплінами.

Теорія управління – наука, що вивчає різні аспекти управлінського характеру: функції, організацію і структури управління, прийняття і реалізацію рішень, стимулювання і мотивацію, підготовку і компетентність керівників і ін.

Синергетика – наука про виявлення загальних закономірностей процесів самоорганізації у відкритих системах, що спричиняють виникнення в них нових структур. Вона вивчає загальні закономірності самоорганізації, саморегулювання, становлення стійких структур у відкритих системах. Синергетика показує, як відбувається процес самоорганізації – виникнення упорядкованих структур у неупорядкованих, стохастичних системах. І зворотних процесів – переходу динамічних систем у стохастический режим.

Окрім цих наук, теорія організації тісно пов'язана з різними науковими напрямками, такими як: структурний аналіз, теорія катастроф, теорія управління, а також із прикладними дисциплінами (менеджмент, соціологія організацій, психологія, організаційна поведінка, інформатика та ін.). Ці науки піддаються подальшому дослідженню і розвитку основної концептуальної ідеї теорії організації в конкретних областях.

Крім того, теорія організації пов'язана з природничими науками (біологією, хімією, фізикою, математикою), які для неї виступають джерелами ідей, образів і організаційного досвіду.

3.2 Створення ефективної організації

Поняття ефективності, охоплює різні сфери людської діяльності з позиції теорії і практики сучасного менеджменту. Поняття «ефективність» походить від латинського effectus – дієвість, результативність, продуктивність. Незважаючи

на те що сьогодні є достатньо конкретні визначення, для багатьох ефективність означає отримання більшого порівняно з меншим або, принаймні, з таким самим. Проблематика ефективності праці спричинили її поділ та спеціалізацію як радикальний перманентний спосіб її розв'язання. Питання підвищення ефективності – це глобальна, всеохоплююча проблема всього людства. Як відомо, питання ефективності спільної праці цікавили відомих, різних за фахом людей, зокрема: економіста А. Сміта, математика Ч. Беббіджа, представника наукового менеджменту Г. Емерсона та багато інших науковців з усього світу.

Термін «effectiveness» використовується для визначення міри досягнення організацією її поставленої мети. Ефективність у цьому розумінні означає, що робота має дуже високий рівень ефекту або/та результату і характеризується такими параметрами, як виконання зобов'язань, адаптивність і розвиток.

Отже, термін «effectiveness» більш повно характеризує успішність роботи, що відображає не лише економічність виробництва продукції та послуг, а й характеристики відносин із зовнішнім мінливим середовищем, яке суттєво впливає на розвиток організації.

Створення ефективної організації є важливим завданням у всіх областях життєдіяльності людини, у державному управлінні, бізнесі, некомерційних структурах тощо. Поняття організаційної ефективності для різних організацій буде дещо відрізнятися вектором, оскільки вони різні в своїх цілях, розмірах, соціальних і економічних впливах.

Теорія ефективної організації стала важливим внеском професійного консультанта з менеджменту американця Г. Емерсона в класичну теорію організації. У 1909 році вийшла у світ його книга «Ефективність як основа виробничої діяльності і заробітної плати» [1], у якій науковець вперше зміг домогтися систематизації викладених наукових поглядів на ефективність праці з адміністративних позицій. Він вважав, що проблему неефективності можна розв'язати двома способами. По-перше, для того щоб досягти ефективності, необхідно розробити спеціальні методи, які б давали змогу людям досягти максимальних результатів, на які вони спроможні під час вирішення завдань або досягненні поставленої мети. Для цього необхідний детальний аналіз усіх елементів праці та навчання працівників оптимальних способів виконання будь-якої роботи. А в 1912 році з'явилась головна праця його життя «Дванадцять принципів ефективності» [2]. Як писав Г. Емерсон «Справжня ефективність завжди дає максимальні результати при мінімальних зусиллях. Але умовою для цього має стати творча організація» [2].

Зі свого боку, ефективна організація, на думку Г. Емерсона, повинна мати такі важливі характеристики [1]:

- 1) наявність конкретно поставлених цілей;
- 2) стандартизація операцій, процедур і правил;
- 3) нормування виконання операційних завдань;
- 4) швидке і повне урахування витрат;
- 5) диспетчеризація виробничого процесу;
- 6) трудова і технологічна дисципліна.

До основних факторів (рис. 3.2), без яких унеможлиблюється створення ефективної організації, належать: наявність ресурсів, залежність від зовнішнього середовища, розподіл праці, створення відповідних підрозділів в організації та необхідність раціонального управління.

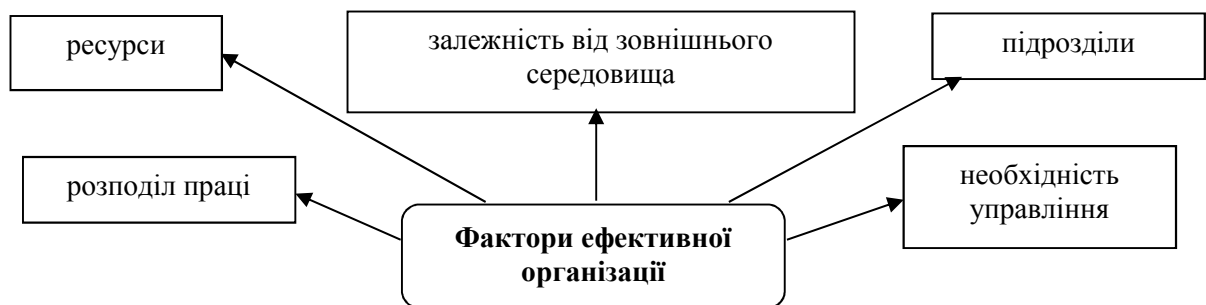


Рисунок 3.2 – Основні фактори створення ефективної організації

Ресурси. У своїй основі цілі будь-якої організації містять перетворення вхідних ресурсів для досягнення бажаних результатів. Основними ресурсами, що використовуються організацією, виступають люди (людські ресурси), капітал, матеріали, технологія та інформація. Більш наочно процес перетворення ресурсів можна спостерігати не тільки в виробничих організаціях, але і організаціях обслуговування і некомерційних організаціях, які також використовують всі ці види ресурсів.

Залежність від зовнішнього середовища. Найбільш значущою характеристикою організації є її взаємозв'язок із зовнішнім динамічним середовищем. Організації повністю залежні від оточуючого його світу, від зовнішнього середовища як щодо своїх ресурсів, так і відносно споживачів, що використовують результати, які вони прагнуть досягти. Домінуюче значення має і той факт, що, хоча організація і залежить повністю від зовнішнього середовища, середовище це зазвичай знаходиться поза межами впливу адміністративного апарату.

Розподіл праці. Найбільш очевидною характеристикою організації є розподіл праці. Прикладом є союз, що складається з двох чоловіків, має на меті – пройти на судні до кінцевої точки, віддаленої на 10 кілометрів, можна розділити роботу так, щоб один під час подорожі керував вітрилами, а інший контролював кермо. Поділ всієї роботи на складові компоненти зазвичай називається горизонтальним поділом праці, а розбиття на численні невеликі спеціалізовані завдання дає змогу організації виробляти значно більше продукції, ніж якби та ж сама кількість людей працювала самостійно.

В організації існують дві внутрішні органічні форми поділу праці. Перша визначається поділом праці на компоненти, складові загальної діяльності, тобто горизонтальний поділ праці.

Класичним прикладом горизонтального поділу праці на виробничому підприємстві є виробництво, маркетинг і фінанси. Вони становлять базові види діяльності, які мають бути успішно виконані для того, щоб організація досягла поставлених цілей.

Другий, так званий вертикальний, розділяє роботу з координування дій від самих дій. Діяльність із координування роботи інших людей і складає сутність управління.

Підрозділи. Достатньо складні організації здійснюють чіткий горизонтальний поділ шляхом утворення підрозділів, що виконують специфічні завдання і домагаються певних цілей. Такі підрозділи часто називаються відділами або службами, але існують також і інші назви.

Необхідність управління. Для того щоб організація змогла домогтися реалізації своїх цілей, завдання мають бути скоординовані шляхом вертикального поділу праці. Тому управління є істотно важливою діяльністю для організації. Однак у малих організаціях часто немає чітко виділеної групи керівників.

На сучасному етапі господарювання організація розглядається як багатогранна відкрита виробничо-господарська і соціальна система, яка охоплює:

– взаємозалежні частини (виробництво, цехи, дільниці, служби, відділи тощо), діяльність яких впливає на кінцевий результат виробничо-господарської діяльності підприємства загалом;

– взаємодією із зовнішнім середовищем, з якого у систему на вході надходять необхідні для виробничої діяльності фактори виробництва (входи) та в якому перероблюються і використовуються результати виробництва (виходи) – продукція та послуги;

- діяльність, яка спрямована на задоволення потреб суспільства (зовнішнього середовища системи);
- властивості, що характерні лише складним відкритим цілеспрямованим системам;
- конкретні процеси протягом життєвого циклу продукції;
- реакцію на зміну зовнішнього оточення і автономно забезпечує саморозвиток (володіє властивістю самоорганізації);
- характерне для складних систем поєднання властивостей цілісності та відокремленості, які певним чином впливають на її функціонування та розвиток.

Модель управління організацією визначає її логічну структуру та рухливі механізми координації виробничої діяльності.

Модель (від лат. *modulus* – міра) – це статичний умовний образ об'єкта дослідження, який замінює останній і перебуває з ним у такій відповідності, яка дозволяє отримати нове знання. Модель будується з метою відобразити унікальні характеристики об'єкта (елементи, взаємозв'язки, структурні та функціональні властивості), суттєві з погляду мети дослідження. Отже, можна стверджувати, що моделювання пов'язане зі спрощенням прототипу, абстрагуванням від певних його якостей, властивостей, ознак та сторін.

Моделі в управлінні організацією відносяться до категорії змістовно-концептуальних. З одного боку, вони надають типові характеристики, які властиві організаціям, з іншого – виконують опис організації, що базується на визначеній концепції, умовах існування чи точці зору керівника.

Існуючі моделі організації як відкритої системи відрізняються описом елементного складу системи, її частин, що розглядаються як підсистеми, зв'язки між елементами системи і зовнішнім середовищем існування та конкретними особливостями функціонування організації, що розглядається.

У процесі еволюції розвитку теорії управління організацією виділяють чотири основних типи моделей організації підприємства як відкритої системи (рис. 3.3).

Розглянемо детальніше сутність та концептуальні характеристики кожного з типів моделей організації підприємства.

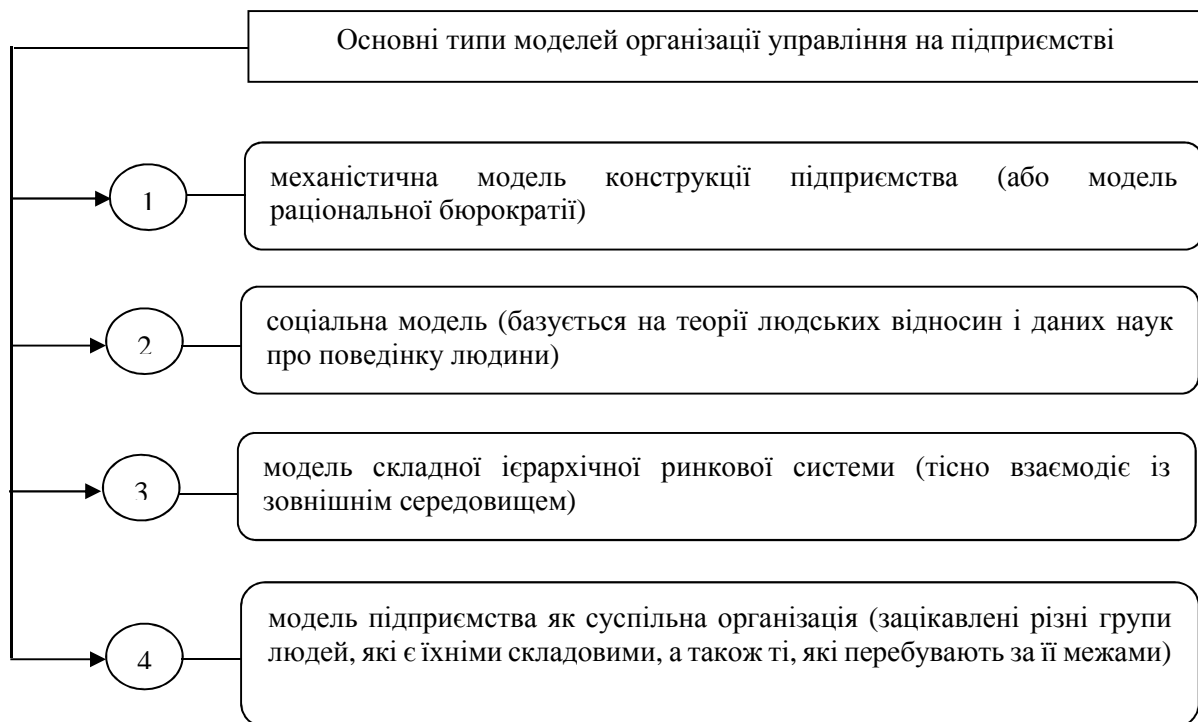


Рисунок 3.3 – Основні моделі організації управління підприємством

Інший представник цього теоретичного напрямку М. Вебер висунув і обґрунтував положення, згідно з яким найбільш ефективною формою людської організації є раціональна бюрократія. Підприємство – це механізм, який є комбінацією важливих виробничих факторів: робочої сили і засобів виробництва. Для досягнення максимізації прибутку адміністративний апарат організації має бути зорієнтованим насамперед на оперативне управління, за допомогою якого оптимізується структура виробничих факторів і всього процесу виробництва. Відповідно до цього оцінювання ефективності функціонування організації відбувається за економічним показником, який визначається як відношення виготовленої продукції до витрачених ресурсів.

Другий тип моделі – соціальна модель – ґрунтується на теорії людських відносин і даних наук про поведінку людини. Вона знайшла відображення у працях таких учених, як Е. Мейо, Д. Мак-Грегор, Ч. Барнард, Н. А. Вітке та ін. Така модель будується на теоретичному положенні, згідно з яким найважливішим фактором продуктивності на підприємстві є людина, яка самореалізується, а не економічна, тобто соціальний діяч. Тому елементами моделі є такі складові, як увага до працівників, їхня мотивація, комунікації,

участь у прийнятті рішень. Водночас детальна увага приділяється стилю управління і його впливу на показники продуктивності та задоволеності працівників своєю працею, будується система підтримки людських відносин в організації. Такий підхід вимагає розробки спеціальних методів, які дають змогу оцінювати якість праці, стан організації загалом та виявляти внутрішні процеси, які потребують заходів щодо підвищення продуктивності праці.

Третій тип моделі подає підприємство у вигляді складної ієрархічної ринкової системи, яка тісно взаємодіє із зовнішнім середовищем. Основу при цьому складає загальна теорія систем. Суттєвий внесок у її розвиток зробили А. Чандлер, П. Лоуренс, П. Друкер, І. Ансофф та інші. Центральна ідея цієї теорії полягає у визнанні взаємозв'язків та взаємозалежностей елементів і всієї системи загалом із зовнішнім середовищем. Згідно з таким підходом організації розглядаються як складові частини ринку, який впливає на їхню структуру і систему управління. Ефективність організації за таких умов оцінюється як системна діяльність, яка враховує її здатність до саморегулювання і самоорганізації, а також досягнення мети під час зміни зовнішніх умов і факторів. У центрі уваги під час оцінювання ефективності виявляються так звані входи в систему, тобто ресурси, які надходять із зовнішнього середовища.

У четвертому типі моделі підприємство розглядається як суспільна організація, у діяльності якої зацікавлені різні групи людей, які є їхніми складовими, а також ті, які перебувають за її межами. У зв'язку з цим мета підприємств трактується з позиції не лише виробництва, збуту, одержання прибутку, а й задоволення різноманітних потреб таких суб'єктів, як споживачі, постачальники, інвестори, конкуренти, суспільство загалом. Основу цієї моделі (вона формується з 80-х років ХХ ст.) складає теоретична концепція зацікавлених груп, згідно з якою організації мають брати до уваги різні інтереси партнерів, коло яких може бути достатньо широким. Для врахування їхніх інтересів використовується критерій вартісної оцінки послуг, які одержує організація, порівняно з її ресурсними витратами. Такий підхід практично означає прийняття за базу стратегію обмеженої оптимізації, за якої досягнення будь-якої однієї мети організації лімітується вимогами реалізації іншої мети на допустимому рівні. Це спричиняє необхідність дотримання відповідного балансу між такими різними за значенням завданнями, як, наприклад, обсяг продажів, прибуток, доходи, інтереси персоналу і місцевих органів влади, захист навколишнього середовища.

Беручи до уваги саме практичну цінність вище представлених моделей, дістає висновку те, що перші дві моделі мають орієнтаційний вектор лише на внутрішнє середовище організації та не враховують вплив зовнішніх факторів.

Дві останні моделі цілком повноцінно розглядаються як моделі системної теорії, але у практичній діяльності господарювання організації найбільш часто використовується синтезування елементів усіх чотирьох моделей з урахуванням ситуаційного підходу до внутрішнього і зовнішнього середовища та стадії життєвого циклу організації.

Доповненням до типології моделей управління організацією є огляд іншої класифікації типів, до яких відносять:

- неокласичну модель;
- інституціональну модель;
- еволюційну модель;
- підприємницьку модель.

Особливість неокласичної моделі полягає у тому що, організація розглядається як цілісний об'єкт із залученням вихідних ресурсів у виробництво та перетворенням їх у продукцію чи послугу. Така модель підприємства представляє залежність результатів виробництва від вкладених ресурсів, їхнього розміру та співвідношення факторів операційного процесу. У той час як поведінка підприємства визначається обсягом і структурою ресурсів, що залучаються, та продукцією чи послугою, що виробляється. Неокласична модель організації як носія основної (виробничої) функції наразі є однією із загальновизнаних та базових у світовій економічній науці концепцією.

Відповідно до інституціональної моделі, підприємство розглядається як організація, яка створена людьми задля однієї мети – ефективного використання обмежених ресурсів. Для існування такого типу підприємства характерні певні переваги, які воно забезпечує у процесі виготовлення продукції чи послуги порівняно з виробництвом тієї самої продукції (послуги) без організації підприємства. Притаманна поведінка організації описується особливостями укладання та виконання контрактів із працівниками підприємства і зовнішніми сторонніми організаціями.

Еволюційну модель дуже часто порівнюють із біологічною популяцією. Така модель організації розглядається як один із об'єктів системи. Поведінкові характеристики підприємства обумовлені еволюційними реакціями на виклики технологічного, ділового та адміністративного середовищ. У процесі життєвого циклу функціонування підприємства та його взаємодії з іншими суб'єктами господарювання формуються відповідні традиції та виробляються процедури прийняття управлінських рішень, певні правила реагування на динаміку внутрішнього та зовнішнього середовищ. Характерним рисами для еволюційної концепції є системне уявлення про підприємство як подвійний об'єкт: з одного

боку, підприємство є членом ділової спільноти («популяції») і перебуває під впливом її еволюції, з іншого – воно є самостійним у визначенні напрямків діяльності, обсягів і пропорцій залучення ресурсів.

Підприємницька модель цікава тим, що ґрунтується на особистісному уявленні про підприємство як сферу реалізації підприємницької ініціативи та наявних у підприємця, або доступних, для залучення ресурсів. Поведінка організації, у такому сенсі, є результатом взаємодії підприємців (управлінців) усіх рівнів.

У реальній дійсності важко знайти організації, які б не мали відношення до планування своєї діяльності лише за однією конкретною моделлю. Спостерігається процес еволюційного переходу від одних пріоритетів до інших або поєднання їх залежно від ситуаційних умов впливу зовнішніх та внутрішніх факторів.

3.3 Зміст адміністративних робіт та процесів

Поняття «адміністрація» походить від латинського «administratio» – керування, управління, керівництво. Термін «адміністрація» може вживатися в різних смислових значеннях: по-перше, як управлінська діяльність державних органів; адміністративна діяльність у сфері управління; по-друге, як орган виконавчої влади держави; урядовий апарат; по-третє, як посадові особи, що виконують керівництво персоналом будь-якої установи, організації; по-четверте, як розпорядники, відповідальні за улаштування будь-чого.

Дістає логічного висновку визначення «адміністративна робота», на основі значень терміна «адміністрація» – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади. Процес визначено сукупністю послідовних дій для досягнення бажаного результату.

Адміністративний процес заснований на загальних функціях менеджменту і деталізується залежно від цілей і завдань управління ситуацією, що складається, і проблем, які подані до вирішення.

Процес управління поданий як виконання сукупності взаємозалежних дій – управлінських функцій. Різні автори, що досліджують цю проблему, наводять різні переліки основних функцій, серед яких є такі: планування, організація, розпорядництво (або командування), мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінка, прийняття рішень, підбір персоналу, представництво і ведення переговорів (або здійснення угод). Проте в загальній теорії менеджменту виділяють чотири

основних функції, що сприяють досягненню цілей організації: планування, організація, мотивація і контроль.

Система функцій адміністративних робіт та процесів складається з трьох підсистемних елементів (рис. 3.4).



Рисунок 3.4 – Блок-схема функцій адміністративних робіт та процесів

Управління адміністративними процесами в органах державного управління і місцевого самоврядування рекомендовано доручити адміністративним (оперативним) менеджерам (управлінцям), а численні обов'язки необхідно розбити на три основні групи:

1) розробка і реалізація загальної стратегії і напрямлень операційної (адміністративно-державної) діяльності організації;

2) розробка і впровадження операційної системи, включаючи розробку проектування продукту (послуг), впровадження стандартів і норм на виконання робіт;

3) планування і контроль поточного функціонування системи.

Адміністративний керівник операціями (у державній установі – справами) змушений мати справу з великими обсягами вхідної інформації. Він має мислити аналітично, мати здібності до сприйняття і оцінювання нових технологій, зокрема інформаційних. Таким чином, керівник операціями (справами) повинен володіти управлінськими компетенціями і вміти використовувати широкий асортимент знань і навичок.

Адміністративний процес, як і будь-який процес, що потребує управління, має бути заздалегідь спланований та прогнозований. Це зумовлено насамперед необхідністю:

а) раціонального розподілу ресурсів (через контроль і аналіз виконання планів та програм ресурсного забезпечення відбувається контроль та координація системи раціонального розподілу ресурсів між окремими підрозділами);

б) адаптацією до навколишнього середовища (адаптація як властивість системи пристосовуватися до можливих змін функціонування; адаптація як процес пристосування адаптивної системи; адаптація як метод, заснований на накопиченні й обробці інформації та пристосований для досягнення деякого критерію оптимізації).

Планування в адміністративній роботі – це процесне явище, що містить не тільки розробку основних напрямів діяльності і розвитку організації, а й виявлення потреб у ресурсах та засобах, що необхідні для реалізації цих напрямів, а також вибір методів і засобів здійснення цих заходів.

Організація адміністративного процесу базується на закономірностях і принципах організації управління.

Організація управління має своє сутнісне відображення у трьох аспектах (рис. 3.5):

1) організація управлінських процесів, іншими словами, це регламентація складу процедур і завдань, що розробляються в кожному підрозділі організації, передача, обробка інформації та процесів обґрунтування, прийняття та організації виконання своєчасних управлінських рішень; вибір складу організаційної та обчислювальної техніки, розробка структури органів управління, виявлення сфери їхніх обов'язків, прав і відповідальності;

2) забезпечення раціонального з'єднання суб'єкта та об'єкта управління, по типу виявлення змісту прямого та зворотного зв'язку між ними; системи завдань та контролю за їхнім виконанням, аналізу та оцінки діяльності об'єктів, що знаходяться під управлінням, форм стимулювання досягнення кращих результатів;

3) забезпечення взаємозв'язку між системами, що управляють різними об'єктами, наприклад виявлення форм ієрархічного поділу праці між різними системами управління; сполучення діяльності систем управління об'єктами одного рівня тощо.

Організація адміністративного процесу органічно припускає розробку заходів, що скеровані на реалізацію запланованих цілей.

З урахуванням майбутніх цілей формується чітка модель адміністративного процесу, або ж надається майбутнє уявлення його стану, що має вираження в вигляді окремих заданих параметрів. Основним документом під час розроблення адміністративних заходів є процесна карта, у якій знаходить своє відображення модель адміністративного процесу.



Рисунок 3.5 – Аспекти організації адміністративного процесу

Від латинського слова «modulus» поняття «модель» означає норму, взірць, міру. Таким чином, модель – це уявний або матеріальний аналог будь-якого об'єкта (явища, процесу, предмета), що акумулює суттєві риси об'єкта та має здатність замінювати його під час планування, дослідження чи відтворення.

Моделі, які можуть бути використані під час організації адміністративного процесу, класифікують залежно від двох ознак: за характером, змістом інструменту моделювання та об'єктом (предметом) моделювання.

За характером, змістом інструменту моделювання розрізняють моделі:

1) макетні, що характеризуються особливістю здійснення експериментів по зміні організації адміністративного процесу в лабораторних або реальних умовах з використанням макетів, які відображають у спрощеному вигляді об'єкт, що моделюється (наприклад, макетні зображення структури органів управління, планування меблів та розміщення техніки в адміністративних приміщеннях, розміщення об'єктів роботи на робочих місцях тощо);

2) математичні, які є інструментом пізнання властивостей, якостей та закономірностей об'єкта;

3) графічні, у яких зв'язки та відношення в організації адміністративного процесу зображуються в вигляді планів, схем, діаграм, графіків (наприклад, графічне зображення взаємозв'язку робіт підрозділів, розподілення обов'язків та повноважень, регламентації діяльності посадових осіб тощо).

Процес побудови чи створення моделей прийнято називати моделюванням. Саме за такого процесу, що використовується в побудові організації адміністративних процесів, доречним є дотримання важливих принципів:

– узгодженість з цілями дослідження, планування та/або здійснення адміністративного процесу;

- інформативність;
- точність;
- доступність.

Процес контролю в загальній системі адміністративного управління є однією з найважливіших та невід’ємних функцій, яка є фінальною стадією управлінського процесу, що виступає в ролі поєднувального ланцюжка між двома системами (керуючою і керованою).

У цьому випадку під суб’єктами адміністративного контролю мається на увазі центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління, лінійний і функціональний відділи організацій.

До об’єктів контролю відносяться відповідним чином: місія, цілі, завдання, функції, стратегії, процеси, параметри діяльності, адміністративні рішення, організаційні управлінські формування, їхні структурні підрозділи та окремі виконавці.

Функція контролю – це характерна особливість управління, що дозволяє окреслити проблемні процеси і виконати корегування діяльності організації відповідно до того часового періоду, коли ці процеси не перейдуть у стан кризи.

Щодо вимог, які висуваються до контролю, то вони закладені у принципах його здійснення. Основними вимогами вважаються такі: незмінність (стійкість) і оперативність реагування, синергія процесів перевірки верхніх рівнів управління і контролю нижніх рівнів управління, об’єктивність, масовість і гласність, дієвість, плановість, економічність і науковість.

У практичній діяльності використовують багатий спектр видів адміністративного контролю. До загальноприйнятої класифікації залежно від рівнів управління (рис. 3.6) відносять: законодавчий адміністративний контроль; інституційний адміністративний контроль; організаційний адміністративний контроль.

До законодавчого адміністративного контролю відноситься конституційний контроль, який визначається у відповідних статутних актах, мова в яких йдеться про законотворчі гілки влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, нормативно-галузевий контроль. Конституційний контроль відповідає за напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Основними документами конституційного адміністративного контролю виступають приписи Конституції України щодо місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.



Рисунок 3.6 – Види адміністративного контролю залежно від рівнів управління

Наприклад, у Статті 119 Конституції України мова йде про місцеві державні адміністрації на відповідній території, що забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, взаємодію з органами місцевого самоврядування та інше. Стаття 143 наголошує на тому, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади.

До складових інституційного адміністративного контролю відносяться суб'єкти та об'єкти контролю, тобто відповідні органи виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Організаційний адміністративний контроль – це процедурні засади функціонування та діяльності відповідних органів щодо їхньої підконтрольної життєдіяльності, які позначені в нормах процесуального права, таких як, наприклад, Кодекс адміністративного судочинства [6].

Існує інша варіація класифікації адміністративного контролю, що подана на рисунку 3.7.

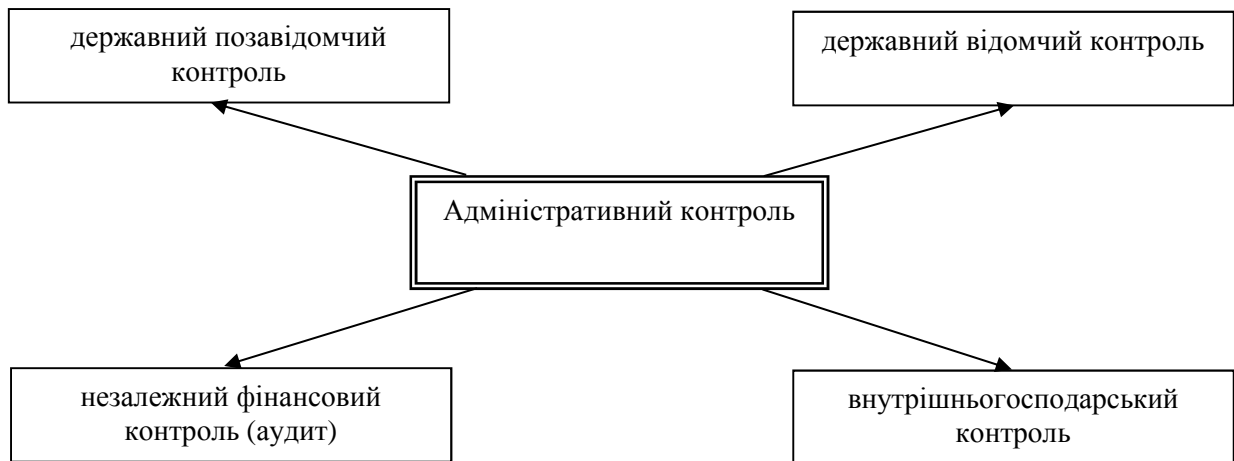


Рисунок 3.7 – Види адміністративного контролю залежно від області управління

Залежно від змісту і сфери здійснення управління адміністративний контроль класифікують так: економічний контроль, соціальний контроль, екологічний контроль, технологічний контроль (рис. 3.8).

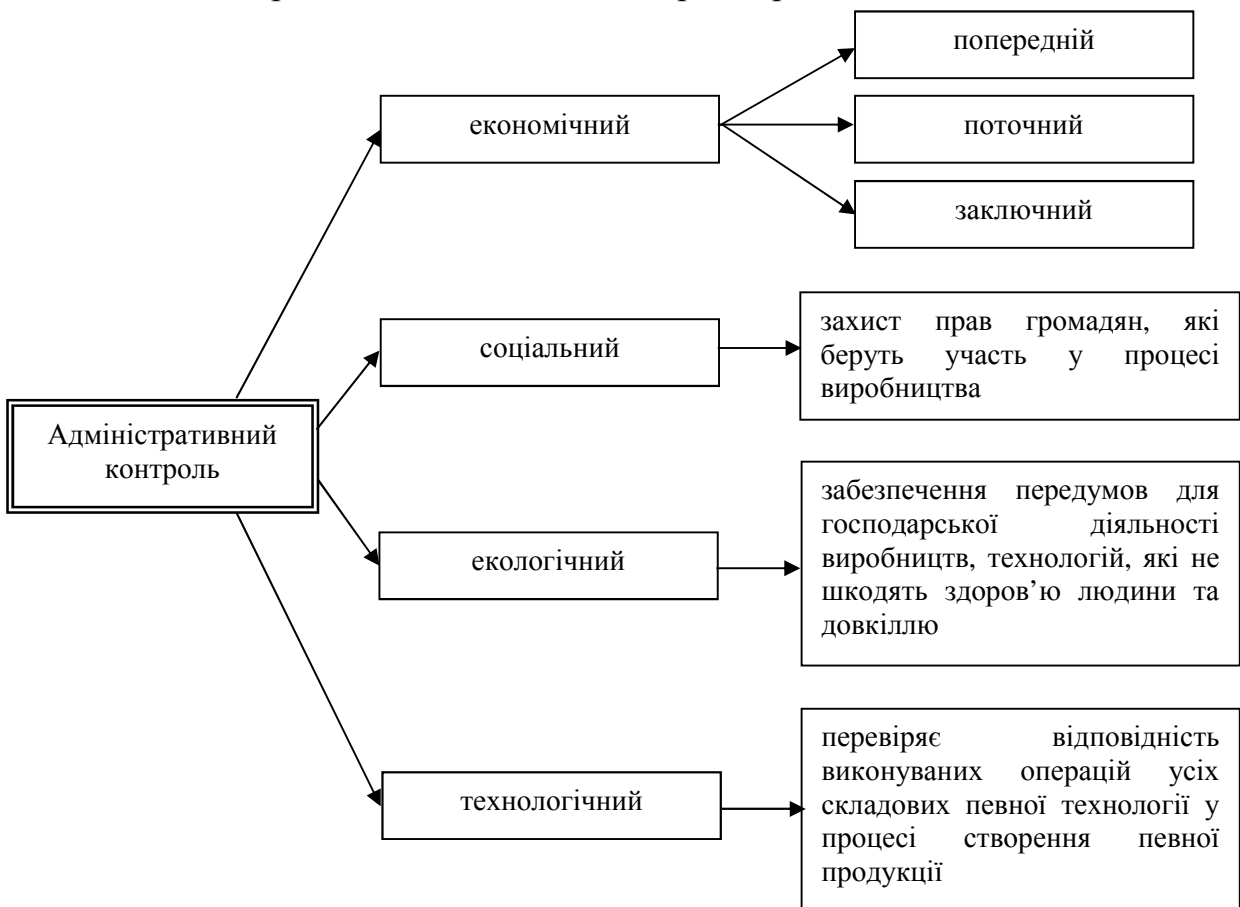


Рисунок 3.8 – Види адміністративного контролю залежно від змісту і сфери здійснення управління

Адміністративний контроль має ряд основними інструментів, за допомогою яких здійснює свою діяльність, до них відноситься:

- бюджетний контроль;
- управлінський (адміністративний) аудит;
- статистичне спостереження;
- особисте спостереження;
- доповіді та наради.

Бюджетний контроль застосовується задля отримання повної інформації про діяльність організації чи установи (доходи та видатки).

Управлінський (адміністративний аудит) – це сукупність контрольних процесів, що надають можливість отримати об’єктивну, достовірну та своєчасну інформацію про поточний стан і функціонування загальної системи управління організації чи установи.

Статистичне спостереження як інструмент адміністративного контролю визначається як планомірний, систематичний та науково-організований збір статистичних даних про явища і процеси суспільного життя, діяльності організацій чи установ, виконується шляхом реєстрації по відповідній заздалегідь розробленій програмі спостереження. За ступенем охоплення одиниць статистичне спостереження буває суцільним (щодо стосується всіх без винятку одиниць статистичної сукупності) та несуцільним (спостереження за окремими одиницями статистичної сукупності). За сферою, що охоплює сфери суспільного життя, державні статистичні спостереження приймають специфічну форму (переписи, обліки, спеціальні обстеження, опитування).

Особисте спостереження має форму реєстрації (записів) обставин і фактів (поведінки), що сприймаються органами чуття керівника чи уповноваженими органами або механічними пристроями.

У виняткових випадках дієвим інструментом адміністративного контролю виступають доповіді виконавців та керівників. Доповіді можуть носити інформативний (фактична інформація без коментарів) або аналітичний (аналіз зібраної інформації) характеру.

3.4 Управління адміністративними роботами та процесами

Управління адміністративними роботами та процесами базується на використанні різних методів адміністративного менеджменту.

Методи адміністративного менеджменту визначаються як комплекс прийомів та засобів, застосування яких дозволяє забезпечити раціональну та

ефективну життєдіяльність керуючої та керованої підсистем системи управління. До них належать способи прямої дії на об'єкт управління, які базуються на застосуванні повноважень суб'єкта управління (органу державної влади, керівника організації чи установи) видавати накази, розпорядження, розробляти інструкції, інші нормативні документи та на обов'язку підлеглого їх виконувати.

Розгляд методів державного управління доцільний для визначення місця і ролі адміністративних методів у системі державного управління.

Методи державного управління – це концептуальні способи впливу державних органів управління на процеси суспільного і державного розвитку, а також на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб.

Практичний зв'язок реалізації державної влади, її керуючим впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління характерний для методів державного управління, оскільки в них містяться механізми встановлення відносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їхніх владно-управлінських повноважень.

У процесі поточного формування та стратегічного планування механізмів державного управління особливе місце надається методам, які слугують стимулами, виступають активізаторами і мають спрямування на досягнення поставлених цілей та бажаного результату. Такі методи державного управління поділять за наступними категоріальними ознаками:

1. Морально-етичні методи – це методи, які засновані на зверненні до гідності, честі і совісті людини. Основне завдання таких методів полягає у формуванні сприятливої психологічної обстановки, позитивної для вирішення поставлених відповідних завдань.

2. Соціально-політичні методи – це методи, що впливають на окреслені інтереси людей та їхніх угруповань, їхній статусний рівень у суспільстві, можливості самореалізації.

3. Економічні методи – це методи, які зумовлені суттєвим впливом економічних інтересів у житті суспільства та відповідно у структурі управлінських процесів. Вони можуть використовуватися в багатому спектрі економічних інструментів впливу.

4. Правові методи – це методи, що мають юридичний вплив на соціально-правову систему та її окремі підсистеми та елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

5. Адміністративні методи – це методи, які визначають форму поведінки і діяльність людей у соціумі.

Підсумовуючи вище сказане, дістає висновку те, що завдяки застосуванню адміністративних методів управління утворюються важливі стійкі системні відносини, постулати, положення, які формують права, обов'язки та відповідальність управлінців та членів трудового колективу. Для них найбільш характерним є впровадження двох крупних груп методів – організаційно-розпорядчих та адміністративно-розпорядчих.

Організаційно-розпорядчі методи державного управління представленні в таких визначеннях:

- сукупністю прийомів, впливів, що засновані на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління;

- сукупністю інструментів правового і адміністративного впливу на відносини людей в організації;

- способами та прийомами, діями прямого і обов'язкового визначення поведінки і життєдіяльності людей з боку відповідних керівних складових держави.

Організаційно-розпорядчі методи окреслюють:

- підбір, структурну розстановку та роботу з кадрами;
- організаційне регламентування (нормування);
- організаційне планування;
- делегування повноважень та розподіл відповідальності;
- організаційний інструктаж;
- організаційне розпорядництво;
- організаційний контроль;
- організаційний аналіз;
- організаційне проектування;
- узагальнення організаційного досвіду.

Адміністративно-розпорядчі методи становлять досконалу систему засобів та прийомів, що забезпечують синергетичний ефект між цілеспрямованим, планомірним, узгодженим та ефективним функціонуванням керуючої та керованої систем, апарату управління та елементів всіх рівнів організації.

Основні призначення адміністративно-розпорядчих методів адміністративного управління полягають у такому:

- забезпечення організаційної чіткості, дисциплінованості та раціональної роботи адміністративно-управлінського апарату;

- підтримання необхідного розпорядку у роботі організації, втілювання у життя постанов, наказів та рішень вищого керівництва;
- ефективна діяльність із проведення роботи з кадрами;
- реалізація прийняття управлінського рішення.

Соціально-психологічні методи управління виступають вкрай важливими чинниками підвищення росту адміністративно-управлінської діяльності. Лише за умови їхнього ефективного використання такі методи можуть виступати як способи і прийоми впливу на процес формування та розвитку трудового колективу; як соціальні та психологічні процеси, що характерні групам чи окремим особам у підпорядкуванні.

Соціально-психологічні методи управління обирають за напрямком гармонізації соціальних відносин у трудовому колективі шляхом задоволення соціальних потреб працівників, зокрема саморозвитку особистості, соціального захисту та прав підлеглих тощо. Таким чином, у розвитку науки державного управління соціальні та психологічні методи управління виступають підґрунтям підвищення ефективності та раціоналізації трудового процесу державних службовців. Незважаючи на це, важливе місце під час їхнього практичного застосування має формування свідомих зусиль людей, що спрямовані на формування організації та особистості, створення позитивного психологічного клімату в колективі.

Практичне застосування адміністративних методів управління виступає гарантом чинної системи законів і нормативних актів, положень, інструкцій, наказів та розпоряджень.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. Визначте поняття «організація» у різних сенсах і стосовно до різних типів об'єктів.
2. Що виступає об'єктом та предметом у теорії організації?
3. Розкрийте сутність основних методів теорії організації.
4. З якими науковими напрямками тісно пов'язана теорія організації?
5. Які основні фактори впливають на створення ефективної організації?
6. Охарактеризуйте основні моделі організації підприємства.
7. Розкрийте основні аспекти організації адміністративного процесу.
8. Визначте об'єкт та суб'єкт контролю в системі адміністративного управління.

9. Який основний документ складається при розробці адміністративних заходів?
10. Розкрийте характеристики основних інструментів адміністративного контролю.
11. Наведіть визначення та класифікацію адміністративних методів управління.
12. Яким методам у механізмах державного управління надається важливе значення?

Список використаних джерел до розділу 3

1. Emerson H. Efficiency as a Basis for Operation and Wages / Harrington Emerson. – New York : The Engineering Magazine, 1909. – 171 p. – (Works Management Library).
2. Emerson H. The twelve principles of efficiency / Harrington Emerson. – New York : The Engineering Magazine CO, 1912. – 423 p. – (Industrial Management Library).
3. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. : для студентів вузів / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – Київ : Центр навч. літ., 2004. – 560 с.
4. Іванюта П. В. Методологія державного управління національної економіки / П. В. Іванюта // Економіка та держава. – 2010. – № 8. – С. 100–102.
5. Монастирський Г. Л. Теорія організації : навч. посіб. / Г. Л. Монастирський. – Київ : Знання, 2008. – 319 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства України [Електрон. ресурс] : чинний від 6.07.2005 р. № 2747-IV // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>, вільний (дата звернення: 11.02.2022). – Назва з екрана.
6. Sapru R. K. Administrative Theories and Management Thought / R. K. Sapru. – New Delhi : Prentice-Hall of India Private Limited, 2008. – 540 p.
7. Lægaard J. Organizational Theory / J. Lægaard, M. Bindslev. – [S. l.] : Ventus Publishing ApS, 2006. – 123 p.
8. Daft R. L. Organization Theory and Design / R. L. Daft, A. Armstrong. – Toronto : Nelson, 2009. – 670 p.

РОЗДІЛ 4 РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

4.1 Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування ґрунтується на інтересах жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних реформ і системних змін. Ця політика ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування.

Скотт Пек ідентифікував сім характеристик справжньої громади [25]:

– ніхто не зайвий. Справжня громада людей не виключає людей за ознакою раси, національності, статі, віку чи вірування. У громаді є прийнятними різні форми людського самовираження – сміх і страждання, страх і віра, мрії й плани на майбутнє;

– вірність людям, і відданість своїй роботі. У справжній громаді люди співпрацюють і об'єднуються одне з одним у складні часи. Якщо виникають персональні складнощі та перепони на шляху до реалізації спільних ідей чи проєктів, члени громади шукають спільний вихід із складної ситуації, підтримуючи одне одного;

– рішення ухвалюються шляхом консенсусу. Справжня громада живе не за принципом прийняття рішень більшістю. Люди в справжній громаді докладають зусиль, щоб узгодити проблемні питання та зрозуміти одне одного. Як результат, досягається консенсус, тобто вони досягають домовленостей у діяльності та обирають напрям роботи, який усі вони згодні підтримувати;

– індивідуальні розбіжності не вважаються за перешкоду. У справжній громаді відмінності в поглядах людей не приховуються, не зневажаються, не нівелюються і не прагнуть їх змінити, а навпаки їх приймають, як коштовне надбання. Навчитися це робити непросто, потрібне щире налаштування на успіх;

– реалістичне оцінювання своїх сильних і слабких сторін. Справжня громада затверджуватиме реалістичні плани, водночас будуть враховуватися думки кожного з її членів. Справжня громада – це також громада, яка реалістично оцінює свої можливості, вона постійно оцінює умови свого життя й докладає зусиль, щоб їх поліпшити;

– безпечне місце, де люди почувають себе комфортно і захищено. У справжній громаді люди почувають себе безпечно та мають можливості розвитку та зростання, мають бажання підтримувати один одного. Ніхто не прагне змінити іншого, разом із тим кожна особа дбає про власний розвиток;

– коло не має сторін. Мається на увазі, що лідерство переходить від однієї особи до іншої. Ніхто не є керівником раз і назавжди. Лідери змінюються, однак кожен повинен бути готовим взяти на себе обов'язки лідера та зробити свій внесок у спільну справу. Тільки спроможна громада може забезпечити сприятливі умови для утвердження сімейних цінностей, задоволення потреб дітей.

Необхідність у докорінній зміні системи публічної влади та її територіальній реорганізації потребує законодавчого забезпечення. Старт реформі дали два концептуальних документи – «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», схвалена Урядом у квітні 2014 року. На основі неї був затверджений План заходів щодо реалізації Концепції.

Реалізація положень Концепції та Плану заходів передбачала внесення відповідних змін до Конституції України та формування пакету нового законодавства. Реформа отримала назву «децентралізація» та передбачила передачу значних повноважень та відповідальності від державних органів до органів місцевого самоврядування. Зміни до Конституції вирішували питання реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового характеру, утворення виконавчих органів обласних та районних рад, та дали законодавче трактування адміністративно-територіальної одиниці – громаді.

Над проектом працювали фахівці, практики, науковці, експерти. Проект змін до Конституції було винесено на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни отримали високу оцінку Венеційської Комісії та були підтримані громадськістю. Хоча політичні обставини не дозволили внести зміни до Конституції щодо децентралізації, було розпочато проведення реформи в межах чинної Конституції.

З того часу було сформовано основний пакет нового законодавства, що дало можливість для впровадження першочергових законодавчих ініціатив, зокрема:

- законодавство про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України;

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що надав можливість розпочати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування;

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив повноваження старост, які представляють інтереси жителів сіл і селищ в територіальних громадах;

– Закон України «Про співробітництво територіальних громад» утворив механізм вирішення спільних проблем громад, наприклад, таких як переробка сміття, утилізація та розвиток спільної інфраструктури тощо;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»;

– Закон України «Про засади державної регіональної політики». В усіх областях України працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які допомагають місцевій владі розробляти та впроваджувати регіональні стратегії. 21 область прийняла рішення про створення Агенцій регіонального розвитку.

Система регіонального розвитку – це система стратегій, інституцій та механізмів, які націлені на підвищення якості життя населення через успішний економічний та соціальний регіональний розвиток територій України. Регіональний розвиток країни варто розглядати як сукупність суспільних систем, які демонструють показники рівня і якості життя населення у різних регіонах.

Оновлене законодавство спонукає територіальні громади до укладання міжмуніципальних угод, створює правові механізми та сприятливі умови для утворення спроможних територіальних громад.

Ключовими **акторами системи регіонального розвитку** є: агенції регіонального розвитку, організації підтримки бізнесу, міжсекторальні коаліції та партнерства, фонди фінансування та інвестування, інституції місцевого економічного розвитку.

Агенції регіонального розвитку – утворені органами публічної влади спільно зі заінтересованими сторонами з інших секторів суспільства, які націлені на розвиток якогось регіону.

Організації підтримки бізнесу – комунальні і приватні, які можуть бути прибутковими і неприбутковими та спрямовані на розвиток бізнесу певного типу, чи розміру (малого, великого чи середнього) або певної галузі чи технологічного напрямку компаній. Зокрема, це можуть бути об'єднання підприємців, центри підприємництва при університетах, центри підтримки бізнесу, торгово-промислові палати тощо.

Міжсекторальні коаліції та партнерства – це ініціативи різних кластерів, що об'єднують наукові інституції, університети й бізнесові структури чи центри виробництва тощо.

Фонди фінансування та інвестування – установи, які вкладають кошти у комерційні або соціальні проекти на території регіону та сприяють цим розвитку підприємницьких ініціатив, соціальних проектів та креативних ідей.

Інституції місцевого економічного розвитку (ІМЕР) – це неполітичні інституції, які направлені на впровадження та реалізацію стратегічних програм розвитку територій певного регіону, завданням яких є об'єднання зусиль влади, бізнесу та громадських організацій для вирішення спільних проблем та створення нових можливостей території [19].

Основні компоненти потенціалу сталого розвитку в регіоні можна умовно об'єднати в такі групи:

- 1) матеріальні активи;
- 2) природні фактори;
- 3) інститути;
- 4) фінансові ресурси;
- 5) людський і соціальний капітал;
- 6) інформаційні активи.

4.2 Інституції місцевого економічного розвитку громад (ІМЕР) та їхня роль у зростанні добробуту громад

Ключовими характеристиками ІМЕР є: територіальність, міжсекторність, націленість на розвиток.

Територіальність передбачає фокусування діяльності ІМЕР на розвитку певної території (населеного пункту – міста, громади, району тощо).

Міжсекторність базується на співпраці місцевої влади, бізнесу та місцевого громадянського суспільства. Сутність ІМЕР полягає в налагодженні міжсекторної співпраці для розвитку території. ІМЕР зосереджується на створенні майданчиків для співпраці різних секторів. Це дозволяє ІМЕР:

- ефективно працювати у питаннях залучення фінансування для розвитку території;
- дбати про реалізацію стратегічних цілей територіальної громади;
- ефективно налагоджувати співпрацю влади, бізнесу та громади з метою залучення ресурсного потенціалу регіону.

Націленість на розвиток – ІМЕР зорієнтовані на проекти, що вирішують істотну проблему на території, – це, зокрема, збільшення частки малого бізнесу та відповідно робочих місць або розвиток місцевої інфраструктури, наприклад доріг тощо. Однак, варто пам'ятати, що ІМЕР не є інституцією, яка управляє

місцевими дорогами, для цього є певні управління та автодори, чи здійснює постійний супровід бізнесу. Бізнес має стати прибутковим і ним мають опікуватись інші організації підтримки бізнесу тощо. Завдання ІМЕР – знайти проблему і підсилити існуючі організації або створити нові організації на певній території, що сприятимуть розвитку – сталому вирішенню істотних суспільних питань [19].

Основні функції ІМЕР:

- стимулювання місцевої влади та інших заінтересованих сторін до розробки програм та проєктів місцевого розвитку;
- допомога у створенні нового чи підтримка діючого бізнесу, зокрема малого;
- впровадження проєктів для розвитку інфраструктури та важливих ініціатив для розвитку території;
- стратегування та стимулювання проєктів, направлених на вирішення проблем, характерних для певної території (економічних, екологічних, соціальних);
- активізація громадського життя;
- залучення коштів для територіального розвитку у вигляді інвестицій через роботу з інвесторами чи впровадження проєктів.

Етапи створення ІМЕР:

- 1) інформаційний;
- 2) організаційний (утворення об'єднання з осіб, які зацікавлені у створенні ІМЕР. Завданням цього об'єднання буде розробка основних документів майбутньої організації:

- визначення основних цілей діяльності;
- зображення бізнес-моделі роботи, структури управління;
- визначення джерел фінансування;
- визначення юридичних засновників;
- визначення функцій керівника та ключового персоналу;
- набір персоналу;

3) планування діяльності.

Статут ІМЕР обов'язково повинен містити відомості про:

- 1) найменування ІМЕР – повне та скорочене найменування;
- 2) цілі, мету та напрями діяльності;
- 3) права та обов'язки членів ІМЕР, порядок набуття і припинення членства в організації;

4) вищий орган управління в організації, керівництво в організації, порядок формування керівних органів та термін повноважень, ротації;

5) періодичність засідань колегіальних органів і процедура прийняття рішень;

6) порядок звітування керівництва перед членами організації;

7) порядок оскарження рішень керівних органів та порядок розгляду скарг;

8) порядок утворення, процес діяльності та процедуру припинення діяльності відокремлених підрозділів у разі їхнього створення;

9) порядок внесення змін до статуту;

10) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна;

11) порядок прийняття рішення щодо реорганізації ІМЕР або саморозпуску, про використання коштів та іншого майна, що є або буде придбане організацією.

Сфери діяльності ІМЕР:

ІМЕР може бути зареєстрованим у формі громадської спілки. Реєстрація ІМЕР як громадської спілки, яка заснована юридичними особами, передбачає такі кроки:

1. Створення робочої групи за участі заінтересованих сторін, які готові бути засновниками і розробити Статут організації.

2. Проведення установчих зборів засновників, які обов'язково оформляються протоколом та підписуються головуючим та секретарем зборів.

Протокол установчих зборів повинен містити такі відомості:

– дату та місце проведення установчих зборів;

– перелік осіб, що взяли участь в установчих зборах;

– рішення зборів про утворення ІМЕР із зазначенням цілей та мети діяльності;

– рішення про назву організації та, за наявності, – скороченого найменування організації;

– рішення про затвердження Статуту ІМЕР;

– рішення про обрання керівника та органів управління відповідно до Статуту;

– рішення про осіб, які мають право представляти ІМЕР у правовідносинах з іншими організаціями;

– рішення про визначення особи чи осіб, які мають право здійснювати реєстрацію організації;

– інші рішення щодо утворення ІМЕР.

3. Реєстрація в Управлінні державної реєстрації впродовж шестидесяти днів від дня проведення установчих зборів.

4. Отримання виписки з ЄДРПОУ.

5. Виготовлення круглої печатки та штампу (за потреби).

6. Отримання довідки в податковій інспекції та подача заяви податковому органу заяви про включення до реєстру неприбуткових установ.

ІМЕР, крім громадської спілки відповідно до Цивільного кодексу України, органами державної влади чи місцевого самоврядування можуть утворюватися як комунальні установи.

Ознаками інституційної сталості ІМЕР є:

1. Диверсифікований портфель проєктів.

– проєкти можуть утворюватися в різних сферах діяльності;

– клієнти ІМЕР можуть бути різного типу – від ОМС до фізичних осіб;

– ІМЕР може мати як великі, так і маленькі за об'ємами фінансування та термінами впровадження проєкти.

2. Напрацьований запас проєктів передбачає:

– наявність значної кількості потенційних проєктів на різних стадіях;

– нові послуги на стадії розробки для впровадження на ринку послуг;

– існування потенційних клієнтів для існуючих послуг.

3. Компетентна команда:

– наявність персоналу, який має ключові компетенції для реалізації проєктів;

– персонал зацікавлений в перспективах розвитку;

– більшість компетенцій наявні у двох членів персоналу для заміщення при можливій відпустці.

4. Значний кадровий запас:

– ІМЕР має резюме потенційних компетентних працівників або має фахівців-консультантів, які працюють в інших організаціях;

– існує ефективна система стажувань.

5. Налаштоване управління:

– регулярно проводяться засідання Наглядової Ради;

– керівник ІМЕР підтримує регулярний контакт із членами Наглядової Ради зі стратегічних питань;

– оприлюднюються річні звіти;

– налагоджені внутрішні управлінські процедури.

б. Висока репутація:

- місцеве населення знає про ІМЕР, її діяльність, знає чим вона займається та позитивно оцінює діяльність ІМЕР;
- місцевий бізнес знає та підтримує ІМЕР, користується послугами з розвитку бізнес-середовища та позитивно оцінює її діяльність;
- клієнти користуються послугами ІМЕР і позитивно оцінюють досвід роботи чи співпраці з ІМЕР.

Можливості ІМЕР:

- здійснення функцій агенціями із залучення інвестицій, особливо на територіях, де є недоцільним утворення окремої установи для залучення інвестицій; робота з інвестиційними можливостями ІМЕР, потенційними інвесторами та залученням інвестицій;
- утворення кластерних ініціатив – об'єднання компаній з однієї або кількох галузей, освітніх закладів чи наукових установ різного спрямування; проведення зібрань, впровадження ініціатив, які цікаві для всіх учасників організації;
- залучення проєктів, що сприятимуть розвитку інновацій або стимулюватимуть інвестиції – підготовка відповідних заявок, участь у навчанні, входження до відповідних об'єднань;
- допомога компаніям у пошуку нових ринків збуту, у розробці нової продукції, залучення з цією метою підрядників, консультантів, радників, розробка нової стратегії розвитку, участь у маркетингових дослідженнях, інноваційних аналітичних дослідженнях тощо;
- допомога неурядовим організаціям та місцевим ініціативним групам у залученні грантових інвестицій та інших форм фінансування для реалізації проєктів, які передбачають організацію навчання, проведення заходів, курсів, тренінгів тощо;
- включення малого та середнього бізнесу у сферу освіти, культурно-просвітницьких заходів;
- робота з міською владою та участь у конкурсі грантових проєктів місцевих неурядових організацій;
- ініціювання та втілення проєктів з організації фестивалів, свят, літніх таборів відпочинку для дітей, семінарів, тощо. Залучення спонсорів, інвесторів, промоція у місті;
- створення товариств, клубів, хабів, ініціативних груп, які націлені на вирішення питань місцевого значення;

- підтримка, заохочення волонтерського руху, благодійної діяльності, громадських ініціатив. Промоція у ЗМІ для популяризації добрих практик та місцевих ініціатив;

- проведення проєктів для школярів, молоді. Робота з викладачами над впровадженням нових проєктів та програм [19].

Зважаючи на велику різноманітність напрямків роботи ІМЕР та потребу у залученні усіх секторів для вирішення спільних проблем, інституції місцевого економічного розвитку мають різні моделі функціонування інституцій – як комунальна установа, як громадської спілки, що заснована юридичними особами або як агенція. Фактично ІМЕР мають обрати, за принципами якого сектора вони функціонують – приватного, державного чи громадського. Модель функціонування – це принципи діяльності, підходи до роботи та способи фінансування ІМЕР.

4.3 Соціальна політика в Україні: основні соціальні стандарти та гарантії

Серед основних напрямів державної політики у сфері надання соціальних послуг варто визначити:

- визначення правових засад профілактики потрапляння сімей у складні життєві обставини, подолання або мінімізації негативних наслідків таких обставин;

- управління системою надання соціальних послуг;
- створення умов для розвитку ринку соціальних послуг;
- розроблення та виконання державних та місцевих цільових програм;
- визначення переліку соціальних послуг;
- організація надання соціальних послуг;
- здійснення науково-методичного, інформаційного, кадрового забезпечення системи надання соціальних послуг;
- забезпечення дотримання державних стандартів соціальних послуг;
- залучення благодійних, громадських об'єднань та релігійних організацій до участі в реалізації Закону «Про соціальні послуги» [20];
- забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків націлена на:

- недопущення дискримінації за гендерною ознакою;
- утвердження гендерної рівності;

- використання позитивних емоцій у процесі пропагування питання гендерної рівності;
- протидія насильству за ознакою статі;
- забезпечення рівності за ознакою статі при прийнятті суспільно важливих рішень;
- забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків щодо прояву своїх професійних та сімейних обов'язків;
- формування відповідального материнства і батьківства;
- підтримку сім'ї, пропагування серед населення України ідеї гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цьому напрямі;
- протидія інформаційній дискримінації за ознакою статі.

Державні соціальні стандарти та гарантії

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», державні соціальні стандарти – це «встановлені нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій; це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму» [17].

Законодавство передбачає «соціальні норми і нормативи» – це показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами. Нормативи витрат або фінансування включають обрахунки поточних і капітальних витрат із бюджету для задоволення потреб людини відповідно до державних соціальних стандартів і нормативів.

«Метою встановлення державних соціальних стандартів і нормативів є:

- 1) визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;
- 2) визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їхньої реалізації;
- 3) визначення та обґрунтування розмірів видатків бюджетних коштів і коштів соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери» [17].

Державні соціальні стандарти обов'язково враховуються при обрахунках програм економічного і соціального розвитку певного регіону.

Класифікація соціальних нормативів здійснюється за двома основними критеріями – за характером задоволення соціальних потреб та за рівнем задоволення цих потреб.

За першим критерієм виділяють:

1) нормативи споживання – норми споживання за певний проміжок часу – за рік, місяць, день, продуктів харчування, непродовольчих товарів та деяких видів послуг;

2) нормативи забезпечення – кількість предметів довгострокового користування, а також забезпечення населення, яке проживає на певній території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг;

3) нормативи доходу – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, що гарантує достатність задоволення потреб, які визначаються на основі вартості норм споживання та забезпечення.

За другим критерієм соціальні нормативи поділяються:

1) на нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

2) нормативи мінімального споживання – соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг з огляду на соціальні або фізіологічні потреби;

3) статистичні нормативи – нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп.

Державні соціальні стандарти і нормативи зазвичай формуються, встановлюються і затверджуються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства [17].

Прожитковий мінімум є базовим державним соціальним стандартом. Прожитковий мінімум щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях, вперше його було визначено на 2000 р.

Прожитковий мінімум застосовується для:

1) оцінки рівня життя населення в державі та є підставою для реалізації соціальної політики та впровадження державних соціальних програм;

2) визначення розмірів мінімальної заробітної плати та пенсії за віком, встановлення розмірів соціальної допомоги, допомоги по безробіттю, встановлення стипендій та соціальних виплат відповідно до вимог Конституції України та законів України;

3) призначення соціальної допомоги пільговим категоріям населення;

4) визначення державних соціальних стандартів із метою обслуговування населення у сфері охорони здоров'я, соціального обслуговування, освіти та інших;

5) встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян;

б) формування державного бюджету України та місцевих бюджетів [20].

З метою розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги, оцінки рівня життя в регіоні, може бути затверджено регіональний прожитковий мінімум місцевими органами влади, однак його розмір повинен бути не нижчий від установленого законодавством.

Прожитковий мінімум визначається розрахунком вартості наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, схвалених науково-громадською експертизою на принципах соціального партнерства та затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656 на місяць на одну особу із урахуванням основних соціальних і демографічних груп населення – діти віком до 6 років, діти віком від 6 до 18 років, працездатні особи та особи, які втратили працездатність.

Соціальні стандарти Європейського інвестиційного банку

1 Стандарти у сфері праці та зайнятості

Стандарти у сфері праці та зайнятості застосовуються з метою належної організації трудових відносин та використання відповідних норм – основних стандартів Міжнародної організації праці та трудового законодавства України.

Цілями цих стандартів є:

- стимулювання і дотримання недискримінації та рівності перед законом, рівноправне становище людей у суспільстві;
- недопущення використання примусової та дитячої праці;
- діяти відповідно до національних законів про працю та визнання міжнародних стандартів праці;

- захист працівників від неприйнятних форм праці чи незаконних форм зайнятості (наприклад, робота жінок, які мають дітей, у нічний час, неприйнятні умови праці для людей з обмеженими можливостями), експлуатація та порушення трудового законодавства;

- свобода об'єднань та укладання колективних договорів;

- підтримка належних відносин між роботодавцями та працівниками.

У випадку виникнення нестандартних ситуацій під час застосування основних стандартів у сфері праці та зайнятості, необхідно розробити та впровадити заходи, які спрямовані на дотримання законодавства та захищають права і свободи працівників.

2 Захист культурної спадщини

Європейський інвестиційний банк (далі – ЄІБ) засвідчує важливість культурної спадщини як індивідуальної та національної ідентичності, її важливу роль у розв'язанні завдань для сталого розвитку регіону та розвитку культурного різноманіття краю. Європейський інвестиційний банк сприймає та враховує необхідність захисту культурної спадщини на територіях, де ЄІБ реалізує свої проекти.

3 Права та інтереси вразливих груп та меншин

До вразливих категорій населення належать жінки, діти, люди похилого віку, особи з обмеженими можливостями, культурні, етнічні, релігійні або мовні меншини.

З метою попередження, мінімізації чи виправлення можливих небажаних соціальних наслідків субпроектів їхні місцеві виконавці мають застосовувати гендерно-чутливий підхід до організації та надання основних соціальних послуг.

4 Професійне та громадське здоров'я, безпека та захист

Згідно з керівними принципами Міжнародної організації праці щодо управління охороною праці та охороною здоров'я, документів ЄС у сфері охорони здоров'я, Європейський інвестиційний банк звертає увагу на обов'язок роботодавців щодо охорони професійного та громадського здоров'я, на безпеку та добробут працівників.

Цілі стандартів:

- захищати безпеку та здоров'я працівників на робочому місці, створивши здорові, безпечні та гігієнічні умови праці та комфортне робоче середовище, яке забезпечить високий рівень психічного й фізичного здоров'я працівників та їхніх сімей;

– ручатися, що виконавці проєктів належно впровадять, мінімізують чи уникнуть та ефективно пом'якшать негативні наслідки та ризики й безпеку приймаючих громад у зоні проєкту (зокрема будівельних майданчиках чи інших прилеглих територіях);

– підтримувати рівень громадського здоров'я в зоні впливу проєкту, зокрема, впроваджувати програми, націлені на запобігання поширенню інфекційних хвороб;

– засвідчити та повідомити про нещасні випадки, факти порушення законодавства і відповідних стандартів;

– врегулювати питання ефективного доступу до подання скарг та забезпечити захист для працівників та членів громади у випадках порушення їхніх прав.

5 Участь громадськості та взаємодія із зацікавленими сторонами

Цей стандарт акцентує важливість участі громадськості у процесах прийняття рішень. Погляди та інтереси громадян та інших зацікавлених сторін розуміються та враховуються.

В процесі прийняття рішень потрібно:

– вибудовувати конструктивний діалог із громадськістю та зацікавленими сторонами;

– гарантувати участь усіх зацікавлених сторін;

– спонукати до участі громадськість та інших зацікавлених сторін до процесу інформування, консультування та залучення громадськості відповідно до принципу прозорості;

– передбачити можливість зацікавленим сторонам разом із вразливими групами населення висловлювати свою думку та відповідні зауваження [24].

4.4 Надання соціальних послуг у новостворених територіальних громадах

В ЄС під соціальними послугами розуміють дії спрямовані на підтримку економічної, соціальної й територіальної єдності та економічного зростання, соціального включення й зайнятості населення.

Функції соціальних послуг:

– соціальна інтеграція та профілактика для всього населення, незалежно від доходів, що спрямовано на покращення якості життя та соціальний захист населення.

До соціальних послуг віднесено:

– система догляду за дітьми;

- соціальні виплати;
- соціальне страхування;
- система зайнятості;
- забезпечення соціальним житлом;
- довгострокова соціальна допомога потребуючим.

Отже, в країнах ЄС соціальні послуги розглядаються в широкому розумінні. Основна роль соціальних послуг полягає у сприянні громадянам брати активну участь у житті суспільства, недискримінації, впровадженню гендерної рівності, створенні рівних можливостей, впровадженні ефективної системи охорони здоров'я, поліпшення стандартів та якості життя громадян.

Законом України «Про соціальні послуги» визначено, що соціальні послуги – це «комплекс заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [20].

Законодавством визначена класифікація соціальних послуг:

1. За метою надання соціальних послуг, що передбачає поділ на:

- 1) соціальну профілактику – запобігання потраплянню людей у складні життєві обставини;
- 2) соціальну підтримку – підтримка подолання особою чи сім'єю складних життєвих обставин;
- 3) соціальне обслуговування – зменшення негативних наслідків складних життєвих обставин для особи чи сім'ї, їхня підтримка та включення у громаду.

2. За типами соціальні послуги поділяються:

- 1) прості соціальні послуги, які не передбачають надання постійної допомоги, зокрема такі: надання притулку, посередництво, представництво інтересів, інформування, консультування тощо;
- 2) комплексні соціальні послуги, які потребують систематичної узгодженої дії фахівців з надання постійної комплексної допомоги, саме такі: догляд, виховання, підтримане проживання, соціальний супровід, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, спільне проживання, кризове втручання тощо;
- 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, які надаються певним категоріям людей, які потребують соціальних послуг, серед яких: особи з залежністю від психотропних речовин, ВІЛ-інфіковані особи, особи, що постраждали від торгівлі людьми, біженці, особи з психічними розладами та інші);

4) допоміжні соціальні послуги, які передаються у вигляді натуральної допомоги, зокрема продуктами харчування, санітарно-гігієнічними засобами для

прибирання, а також предметами і засобами особистої гігієни, одягом та взуттям та іншими предметами першої необхідності, шляхом організації харчування та забезпечення паливом тощо) та технічних послуг (переклад жестовою мовою, транспортні послуги тощо).

3. Залежно від місця надання соціальні послуги поділяються на послуги:

1) за місцем перебування чи проживання отримувача соціальних послуг, зокрема вдома;

2) у приміщенні надавача соціальних послуг:

– стаціонарно – за умови постійного цілодобового перебування отримувача соціальних послуг в установі, що передбачає забезпеченням харчуванням та проживання;

– напівстаціонарно – упродовж певного часу доби (нічне або денне перебування);

3) за місцем перебування отримувача соціальних послуг, зокрема на вулиці.

4. Залежно від строку надання соціальні послуги поділяються на послуги, що надаються:

1) екстрено / кризово – невідкладно, упродовж доби у зв'язку з обставинами, які загрожують життю або здоров'ю;

2) постійно – не менше одного разу на місяць упродовж року і більше;

3) тимчасово – не менше одного разу на місяць упродовж року;

4) одноразово.

Перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», визначається класифікатором соціальних послуг, що унормовує процедуру надання соціального захисту населенню.

Базовими є такі соціальні послуги:

1) денний догляд або догляд вдома;

2) підтримане проживання;

3) соціальна інтеграція та реінтеграція;

4) соціальна адаптація;

5) консультування;

6) екстрене (кризове) втручання;

7) надання притулку;

8) соціальний супровід;

9) посередництво;

10) представництво інтересів;

11) натуральна допомога;

- 12) соціальна профілактика;
- 13) фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору;
- 14) догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних;
- 15) переклад жестовою мовою;
- 16) супровід під час інклюзивного навчання;
- 17) інформування;
- 18) медіація [20].

Право на безоплатні соціальні послуги мають:

- громадяни, які не здатні до самообслуговування через хворобу, інвалідність, у зв'язку з похилим віком і не мають рідних, які зобов'язані надати їм допомогу;
- громадян, що перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з бездомністю, стихійним лихом, катастрофами, у зв'язку безробіттям та зареєстровані на обліку в державній службі зайнятості та шукають роботу;
- особи, яких визнано біженцями та які потребують особливого додаткового захисту, а їхній середньомісячний дохід нижчий, ніж встановлений прожитковий мінімум;
- дітей та молодь, що опинилися у складній життєвій ситуації у зв'язку з малозабезпеченістю, сирітством, безпритульністю, хворобою, інвалідністю, конфліктами і жорстоким поведінням у сім'ї.

Система надання соціальних послуг включає правову основу, способи, форми надання соціальних послуг, принципи і сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг [20].



Рисунок 4.1 – Система надання соціальних послуг

Суб'єкти системи надання соціальних послуг взаємодіють щодо:

- 1) визначення потреб населення у соціальних послугах у межах адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади);
- 2) розробки та виконання програм, що стосуються надання соціальних послуг, які є результатом визначення потреб населення у соціальних послугах;
- 3) організації фінансування для надання соціальних послуг;
- 4) здійснення моніторингу та оцінювання процесу надання соціальних послуг, оцінка їхньої якості та контроль за дотриманням законодавства про соціальні послуги.

Принципи надання соціальних послуг населенню:

- 1) відповідність соціальних послуг потребам отримувачів;
- 2) послуги мають профілактичний характер;
- 3) послідовність надання соціальних послуг, безперервність та різноманітність;
- 4) демонополізація ринку надання соціальних послуг та одночасне забезпечення державних гарантій у сфері надання соціальних послуг;
- 5) рівність прав, можливостей, обов'язків та відповідальності надавачів соціальних послуг.

Завдання органів місцевого самоврядування – задоволення потреб дітей та добробуту сімей з дітьми шляхом ефективного використання місцевих ресурсів та потенціалу громади;

– результативний менеджмент, який передбачає створення достатньої кількості робочих місць та зайнятість населення для зростання благополуччя сімей з дітьми;

– розвиток соціальної інфраструктури, що передбачає наявність у громаді магазинів, шкіл, дитячих садків, дитячих майданчиків, позашкільних установ, закладів фізкультури та спорту, закладів культури та соціального захисту тощо);

– прийняття громадського бюджету, орієнтованого на потреби дітей та сімей з дітьми;

– створення служб захисту дітей та сімей з дітьми, їхнє кадрове забезпечення відповідно до вимог чинного законодавства та потреб територіальних громад;

– впровадження механізмів активізації соціально орієнтованого бізнесу у вирішенні питань надання соціальних послуг сім'ям із дітьми, дітям та молоді;

– забезпечення якісного моніторингу діяльності установ, служб і закладів, які надають послуги дітям та сім'ям із дітьми.

Для органу місцевого самоврядування акцент робиться на здатності здійснювати ефективне планування, дієво і прозоро управляти фінансами та процедурами закупівель, надавати легкодоступні соціальні послуги.

Сім'ї, незалежно від її матеріального стану – заможні чи бідні; від складу сім'ї – повна, неповна чи багатодітна; від місця проживання – село, селище, місто, у процесі свого існування переживає кризові періоди.

Кожна сім'я у процесі свого існування проживає певні стадії життєвого циклу. У період переходу від однієї стадії до іншої виникають сімейні кризи. Зокрема, сімейні кризи виникають у періоди:

- встановлення ролей у сім'ї;
- поява в сім'ї дітей;
- влаштування дітей до дитячого садочка чи школи та залучення батьків до організації їхнього навчання й виховання та організаційних питань добирання до навчальних закладів;
- досягнення дитиною підліткового віку;
- вихід дітей із сім'ї та необхідність подружжя пристосовуватися до проживання вдвох;
- вихід батьків на пенсію та їхня старість.

Сімейні кризи можуть перерости у фактори вразливості. Загострення чи поява нових факторів ризику негативно може вплинути на задоволення потреб дитини, що є барометром благополуччя сім'ї.

До надавачів соціальних послуг відносяться юридичні чи фізичні особи, які включені у Реєстр надавачів соціальних послуг відповідно до законодавства.

Існують державний, комунальний та недержавний сектори надавачів соціальних послуг. Державний і комунальний сектори включає установи та заклади, утворені відповідними органами влади; недержавний – це підприємства, установи та організації, громадські та благодійні фонди, фізичні особи).

Надавачі соціальних послуг можуть утворювати громадські об'єднання для захисту своїх прав та інтересів.

До отримувачів соціальних послуг належать особи або сім'ї, які відносяться до вразливих груп населення та перебувають у складних життєвих обставинах. Вразливі групи населення – це особи чи сім'ї, що мають високий ризик потрапляння у складні життєві обставини через зовнішні чи внутрішні обставини.

Складні життєві обставини (далі – СЖО) – ситуація, яка негативно впливає на стан здоров'я, життя та розвиток дитини, функціонування сім'ї, яку сім'я чи окрема особа не можуть подолати самотійно.

До складних життєвих обставин відносять:

- часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті;
- поведінкові психічні розлади, зокрема отримані внаслідок вживання психоактивних речовин;
- невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування;
- похилий вік;
- інвалідність;
- безробіття;
- бездомність;
- поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків;
- незабезпеченість особи;
- відсторонення від виконання своїх обов'язків із виховання дитини батьками чи одним із батьків;
- втрата соціальних зв'язків (отримані під час перебування в місцях позбавлення волі);
- гендерно орієнтоване насильство;
- домашнє насильство;
- ситуація щодо торгівлі людьми;
- жорстоке поводження з дитиною;
- шкода нанесена бойовими діями, терористичним актом, катастрофою, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, яка завдана пожежею чи стихійним лихом.

Конструювання соціальних послуг – це комбінація видів соціальних послуг (видів діяльності), що надаються за допомогою конкретної форми соціального обслуговування (у дома, за межами дому) певній пріоритетній групі користувачів.

Для конструювання відповідної послуги, яка, зі свого боку, є основою для її опису – специфікації, потрібно чітко розуміти відповіді на такі питання:

1. Кому ми маємо надавати послуги? Іншими словами, необхідно виявити осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах (або мають ризик опинитися у СЖО) та мають право на безоплатні соціальні послуги.

2. Що? Які види діяльності мають здійснюватися або що саме має надаватися на підставі чинного законодавства.

3. Де мають здійснюватися ці види діяльності? Або якою має бути форма здійснення діяльності.

Основою для конструювання та планування соціальних послуг є визначення потреб та встановлення на їхній основі пріоритетів розвитку соціальних послуг й відповідного бюджетування.

Етапи організації соціальних послуг

Закон України про соціальні послуги визначає такі етапи організації соціальних послуг (стаття 8 Закону «Про соціальні послуги»):

1. Визначення потреб населення у соціальних послугах.
2. Розробка та виконання програм надання соціальних послуг базуючись на результатах визначення потреб.
3. Фінансування та надання соціальних послуг.
4. Моніторинг, контроль та оцінка якості соціальних послуг [20].

Етап 1. Визначення потреб у соціальних послугах. Для прийняття обґрунтованих правлінських рішень фінансування надання соціальних послуг органи місцевого самоврядування мають щорічно проводити визначення потреб населення у соціальних послугах.

Етап 2. Розробка та виконання програм надання соціальних послуг. Органи місцевого самоврядування відповідають за розробку, фінансування та виконання місцевих цільових програм надання соціальних послуг, які ґрунтуються на результатах визначення потреб населення у соціальних послугах та обраних місцевою владою пріоритетах. Регіональні та місцеві цільові програми передбачають заходи, які є основою для планування відповідного бюджету. Регіональні та місцеві цільові програми розробляються відповідно до вимог законодавства та регламентуючих документів органів місцевого самоврядування.

Етап 3. Фінансування та надання соціальних послуг. Фінансування соціальних послуг може здійснюватися за рахунок державного чи місцевого бюджету або за рахунок інших джерел – надання платних послуг, кошти підприємств, кошти передані як благодійна допомога та інші не заборонені законодавством способи) (стаття 27 Закону «Про соціальні послуги»). Визначення вартості соціальних послуг здійснюються відповідно до Методичних рекомендацій, які затверджені наказом Мінсоцполітики від 7 грудня 2015 № 1186.

Фінансування в межах бюджету відбувається на засадах програмно-цільового методу відповідно до вимог Бюджетного кодексу та місцевих регламентуючих документів. Організація надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів може здійснюватися шляхом конкурентних та неконкурентних механізмів.

Неконкурентні механізми:

- виділення коштів на функціонування комунальних установ та закладів;
- фінансування громадських організацій.

Конкурентні механізми:

- публічні закупівлі;
- соціальне замовлення;
- конкурси проєктів;
- державне-приватне партнерство;
- «гроші за клієнтом».

Механізми замовлення соціальних послуг:

- закупівля товарів, робіт і послуг (ЗУ «Про публічні закупівлі»);
- фінансова підтримка громадських об'єднань за рахунок коштів місцевих бюджетів (ЗУ «Про громадські об'єднання»);
- державно-приватне партнерство (ЗУ «Про державно-приватне партнерство»);
- фінансування соціальних проєктів (рішення місцевих рад про місцеві конкурси);
- фінансова підтримка програм (проєктів, заходів) інститутів громадянського суспільства (Постанова КМУ від 12 жовтня 2011 року № 1049);
- соціальне замовлення соціальних послуг (Постанова КМУ від 1 червня 2020 р. № 450).

Соціальне замовлення є конкурентним механізмом регулювання діяльності щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів. Надавач послуги обирається на конкурсних засадах. Він визначається за результатами опису потреб населення у соціальних послугах. Замовник формує предмет соціального замовлення, організує конкурс для відбору кращого надавача, здійснює моніторинг, контроль та оцінку якості соціальних послуг. Після цього замовником здійснюється оплата на надані послуги шляхом компенсації надавачу вартості наданих послуг.

Етап 4. Моніторинг, контроль та оцінка якості соціальних послуг. Здійснення моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг включено в повноваження органів публічної влади всіх рівнів, що передбачає участь у цьому процесі отримувачів та надавачів соціальних послуг.

Основні положення:

- досконале знання державних стандартів соціальних послуг дозволить обрати найбільш відповідну послугу для клієнта;
- соціальні послуги значною мірою відрізняються за вартістю та трудовитратами;
- соціальних послуг потребує більшість населення громади, навіть якщо вони не є СЖО (проблеми домашнього насилля, булінг у школі, проблеми алкоголізму, психологічного насилля на робочому місці тощо);

- соціальні послуги з догляду вдома, денного та паліативного догляду потрібні не тільки малозабезпеченими та самотнім, значна кількість жителів громади долучена до проблеми;
- соціальні послуги значною мірою пов'язані з системами охорони здоров'я, освіти, адміністративних послуг, захисту прав громадян тощо;
- вигодонабувачами соціальних послуг, окрім самих клієнтів, є члени сім'ї, трудові колективи, громади тощо;
- соціальні послуги варто розглядати як суспільну інвестицію;
- профілактика негативних соціальних явищ коштує значно менше, ніж програми реабілітації;
- від ефективності взаємодії фахівців, служб, установ та організацій залежить життя та здоров'я особи в складних життєвих обставинах;
- замовником соціальної послуги може бути сама особа, родичі та близьке оточення, вповноважений фахівець від органу місцевого самоврядування;
- залучення до надання соціальних послуг недержавних організацій, фізичних осіб підприємців дозволить в більшій мірі відповідати на соціальні потреби громади;
- держава обирає напрямки розвитку соціальних послуг, базуючись на розвитку ринку соціальних послуг, підвищенні ініціативності недержавних надавачів соціальних послуг, поступовому роздержавленні сфери управління та наданні соціальних послуг;
- часом простіше замовити послугу, виміряти її результативність та ефективність, ніж витратити зусилля на її виробництво.

4.5 Залучення зацікавлених сторін до вирішення проблем місцевого розвитку

У суспільстві є різні сектори – місцеве громадянське суспільство, місцевий бізнес і влада. Місцевий бізнес продукує товари і послуги, і в процесі створює робочі місця та генерує податки для бюджету. Влада розпоряджається певною частиною податків на території та іншими спільними ресурсами громади від імені мешканців. А громадянське суспільство активно впливає як на владу, так і на бізнес, і загалом на громаду для визначення пріоритетів, контролю за дотриманням спільних інтересів. У цій взаємодії секторів формується суспільний договір.

Під суспільним договором розуміється система відносин між органами влади, громадянським суспільством та бізнесом, яка склалася на певній

території. Система окреслює ролі ключових учасників та розподіляє між ними сферу відповідальності за функціонування системи. Суспільний договір визначає систему координат для діяльності суспільних інституцій та визначає середовище для діяльності.

Розподіл сфер відповідальності між владою, бізнесом та громадянським суспільством формується історично на основі норм і традицій соціально-економічного розвитку території. Оскільки ЗМІ формують громадську думку, вони також впливають на його формування.

Партнери – це незалежні від організації суб'єкти, з якими підтримується постійний контакт та комунікація, здійснюються спільні проекти та взаємодія у спільній діяльності. Потенційні партнери – це громадські організації, наукові осередки, посередницькі інституції, які мають намір співпраці. З організаціями-партнерами можна співпрацювати за одним або кількома напрямками, і, водночас, можна виступати прямими конкурентами за іншими напрямками, наприклад, під час подання заявок на конкурси проектів, тобто бути співконкурентами. Співконкуренція як спосіб взаємодії широко поширюється серед неурядових організацій.

Можливі форми залучення та переваги від взаємодії із партнерами:

- залучення компетентного персоналу партнерської організації – як експертів;
- спільна підготовка проектних заявок або участь у проектах для використання досвіду партнерів у реалізації певних проектів;
- поєднання зусиль, спільна розробка послуги і, відповідно, зменшення витрат для кожного партнера;
- гарне обслуговування клієнтів завдяки інформації, отриманій від партнерів.

З метою вимірювання рівня досягнення цілей має бути розроблена Програма моніторингу та оцінки. Моніторинг та оцінка націлені на вимірювання виконання таких показників:

- дотримання соціальних стандартів;
- сприяння включенню представників громадянського суспільства у процес виконання субпроектів;
- визначення соціальних впливів проекту на різні групи населення та зацікавлені сторони;
- узагальнення соціальних практик та інструментів надання соціальних послуг;

– оцінка якості залучення зацікавлених сторін та громадськості до впровадження проєктів;

– акумулювання, узагальнення та передача знань іншим територіальним громадам та зацікавленим сторонам.

Одне із важливих завдань Плану залучення зацікавлених сторін – запропонувати реалістичний, ефективний, прозорий і відкритий до участі механізм вирішення скарг. Цей механізм ґрунтується на Законі України «Про звернення громадян» та дає можливість територіальним громадам та іншим зацікавленим сторонам представити свої пропозиції та зауваження, висловлювати побоювання та отримати інформацію або висунути претензії щодо заподіяної шкоди.

Звернення вирішуються невідкладно або не пізніше 15 днів від дня їхнього отримання, якщо не потребують додаткового вивчення. Звернення, які потребують додаткового розгляд, у вирішуються впродовж 30 днів від дня їхнього надходження. У разі неможливості вирішення питання у місячний термін, керівник підприємства, установи, організації чи іншого органу, встановлює необхідний термін для його розгляду. Загальний термін вирішення питань не може перевищувати 45 днів.

Судові практики вирішення матеріальних і моральних претензій ґрунтуються на положеннях Конституції України, Цивільного кодексу України та інших законів щодо захисту прав споживачів, майнових прав, доступу до публічної інформації тощо. Законодавство надає фізичним і юридичним особам право отримувати компенсацію за завдану матеріальну та моральну шкоду незаконними діями або бездіяльністю, що призвели до порушення прав, свобод та законних інтересів.

План залучення зацікавлених сторін включає визначення консультацій з громадськістю.

Консультації – це інструмент для двосторонніх комунікацій між виконавцями проєкту та громадськістю. Консультації проводяться з метою покращення процесу прийняття рішень і налагодження взаєморозуміння шляхом залучення певних осіб, представників окремих груп та організацій, які є зацікавленими сторонами проєкту. Взаємодія покращує життєздатність проєкту та зміцнює позиції місцевих мешканців та інших зацікавлених сторін, які беруть участь у проєкті.

Серед численних можливих форматів взаємодії – громадські обговорення, громадська експертиза, місцеві ініціативи, місцеві вибори, загальні збори громади, громадські слухання, індивідуальні та колективні скарги та претензії,

що надсилаються до органів влади, залучення волонтерів [3].

Серед основних напрямів волонтерської діяльності: допомога інвалідам, тяжкохворим, військовим та біженцям, пенсіонерам та дітям-сиротам; пропаганда здорового способу життя; боротьба та профілактика наркоманії, алкоголізму, СНІДу; захист навколишнього середовища; охорона історичних пам'яток; просвіта населення тощо.

Волонтер (від лат. «voluntarius» – воля, бажання, від англ. «voluntary» – добровільний, доброволець, йти добровільно) – це особа, яка за власною ініціативою, тобто добровільно, допомагає іншим. С. Сидоренко доповнює цю категорію благодійною складовою: «волонтер – фізична особа, яка добровільно здійснює благодійну, неприбуткову та вмотивовану діяльність, що має суспільно корисний характер» [22, с. 169].

Серед волонтерських організацій найбільш відомі: Жіночий фонд (The Women's Foundation), який має місію підтримки дівчат та жінок та допомагає 92 неурядовим організаціям у покращенні здоров'я, освіти, виховання жінок та дівчат; Фонд LINC Б. Берклі, основними напрямками якого є створення дитячої клініки, бібліотек, комп'ютерних класів, клініки для людей без медичного страхування, проведення психологічних консультацій тощо; Conservation Volunteers, Appalachian Trail Conference, Inti Wara Yassi – міжнародні екологічні програми та проекти; програми розвитку освіти та англійської мови [22, с. 171–172].

До основних бар'єрів з боку владних структур для залучення до надання послуг громадських організацій можна віднести: невіра в можливості інститутів громадянського суспільства, віра тільки у власні сили, відсутність досвіду впровадження певних форм роботи з громадськістю, недовіра до фахового рівня представників громадськості, невміння вести дискусію з громадськістю, некомпетентність працівників владних структур, побоювання критики та конкуренції з активістами громадських ініціатив, неготовність забезпечити організаційні і фінансові засади для широкої участі громадськості у суспільних справах.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. Визначте поняття «суспільний договір», «консультації», «волонтери», «система регіонального розвитку», «державні соціальні стандарти», «державні соціальні гарантії», «соціальні послуги», «прожитковий мінімум», «партнери».

2. Охарактеризуйте ключових акторів системи регіонального розвитку.

3. Розкрийте сутність та зміст поняття «інституції місцевого економічного розвитку (ІМЕР)», надайте їхні ключові характеристики.

4. Визначте державні соціальні стандарти та соціальні стандарти Європейського інвестиційного банку.

5. Розробіть основні положення Статуту установи інституції місцевого економічного розвитку вашого регіону.

6. Наведіть основні положення Стратегії установи інституції місцевого економічного розвитку вашого регіону.

7. Розкрийте основні положення Бізнес-плану установи інституції місцевого економічного розвитку вашого регіону.

8. Охарактеризувати переваги та недоліки роботи з грантовими програмами. Які з них ви відчули під час реалізації грантових програм у межах міжнародної технічної допомоги, що діють у вашому регіоні?

9. Що таке система надання соціальних послуг?

10. Хто є надавачами та отримувачами соціальних послуг?

11. Як організувати раннє виявлення осіб та сімей в кризі, щоб унеможливити погіршення їхньої ситуації?

12. До кого має звернутися вповноважена особа виконкому ТГ, щоб оперативно зібрати інформацію про ситуацію з клієнтом у складних життєвих обставинах?

13. Хто виявить особу в складній життєвій ситуації і «замовить» для неї соціальну послугу, наприклад, із догляду вдома?

14. Як забезпечити конфіденційність інформації про клієнта та убезпечити його від таврування в громаді?

15. Які послуги потрібні з профілактики алкоголізму, сімейного насилля, сексуального насилля, бездоглядності тощо. Хто їх сформує, організує та надасть?

16. Які організаційні структури (відділи, служби) щодо надання соціальних послуг є у вашій громаді?

17. Які комунальні підприємства, що надають соціальні послуги, є у вашій громаді?

18. Які громадські організації (благодійні фонди), що надають соціальні послуги, є у вашій громаді?

19. Який існує процес та результати визначення потреб в соціальних послугах на рівні територіальної громади?

20. Які місцеві цільові програми щодо надання соціальних послуг затверджені (готуються до затвердження) у вашій громаді?

21. Чи здійснюється у вашій громаді фінансова підтримка громадських об'єднань за рахунок коштів місцевих бюджетів?
22. Які це громадські організації? Яка процедура фінансування?
23. Чи здійснюється у вашій громаді фінансування відповідно до ЗУ «Про державне-приватне партнерство»? Які це проекти? Яка процедура фінансування?
24. Чи здійснюється у вашій громаді фінансування соціальних проектів (рішення місцевих рад про місцеві конкурси), зокрема фінансова підтримка програм (проектів, заходів) інститутів громадянського суспільства (Постанова КМУ від 12 жовтня 2011 року № 1049)?
25. Які проекти стосувалися надання соціальних послуг та були успішними? Яка процедура фінансування?
26. Чи здійснюється у вашій громаді фінансування через соціальне замовлення соціальних послуг (Постанова КМУ від 1 червня 2020 р. № 450)?
27. Які це послуги? Яка процедура фінансування?
28. Що може зацікавити жителів територіальної громади платити за соціальні послуги відповідну ціну?
29. Чи може орган місцевого самоврядування делегувати частину своїх обов'язків щодо надання соціальних послуг благодійній чи громадській організації?
30. Які соціальні послуги вже є нагальними для жителів територіальної громади, проте пропозиції послуг ще немає на ринку?
31. Які послуги варто закріпити лише за комунальними установами / закладами? Чому ви так думаєте, обґрунтуйте?
32. Які послуги можуть надавати недержавні організації / ФОП та комунальні установи / заклади на однакових засадах? Чому ви так думаєте, обґрунтуйте?
33. Які послуги можна делегувати виключно недержавним надавачам? Чому ви так думаєте, обґрунтуйте?
34. Як надавачу соціальних послуг досягти об'єктивності при внутрішньому моніторингу і оцінці своїх послуг та організації загалом?
35. Як виміряти результативність та ефективність послуг?
36. Як дізнатися, що клієнти дійсно задоволені якістю, переліком послуг?
37. Яка роль і в чому необхідність активного залучення зацікавлених сторін?
38. Як вибудувати тісну, взаємовигідну співпрацю між органами місцевого самоврядування та недержавними надавачами соціальних послуг?
39. Який досвід недержавних організацій може бути корисним для органів місцевого самоврядування?
40. Що переконає керівництво територіальної громади залучати громадські організації до розбудови системи соціальних послуг та безпосереднього надання соціальних послуг?

Список використаних джерел до розділу 4

1. Бельська Т. В. Проблеми становлення асиметричних об'єднаних територіальних громад: комунікативний аспект / Т. В. Бельська, М. В. Інкін // Публіч. урядування : зб. наук. пр. – Київ : Персонал, 2018. – № 5 (15). – С. 29–40. – DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-29-40.
2. Бельська Т. В. Становлення об'єднаних територіальних громад в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Т. В. Бельська, С. В. Волик // Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.] ; за заг. ред. М. М. Новікової ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : Друкарня Мадрид, 2019. – С. 138–144.
3. Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія / Т. В. Бельська. – Київ : ВАДНД, 2016. – 300 с.
4. Децентралізація дає можливості [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки та план заходів з її реалізації [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України № 695 від 5 серп. 2020 р. // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.
6. Економічний розвиток території: агенції місцевого розвитку [Електрон. ресурс] / В. Воробей, К. Кравчук, Л. Мочарська, Л. Музиченко, Н. Цюра. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://www.ppv.net.ua/uploads/work_attachments/Local_Economic_Development_Toolkit_UA.pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.
7. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020 [Електрон. ресурс] / [кол. авт]. – Електрон. текст. дані. – Київ : Vaite, 2016. – 280 с. – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/ukraine/303331?download=true>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

8. Інструменти економічного розвитку територій [Електрон. ресурс] / В. Воробей, К. Кравчук, В. Крижанівський, Ю. Поліковська. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://ppv.net.ua/uploads/work_attachments/Local_Economic_Development_Agencies__UA_pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

9. Інституції місцевого розвитку: концепція, особливості, діяльність [Електрон. ресурс] / Центр громад. експертизи. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.region.net.ua/blank-12>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

10. Лелюк Р. В. Інституалізація владно-громадських ініціатив як складова становлення публічного управління в Україні [Електрон. ресурс] / Р. В. Лелюк // Актуал. проблеми держ. упр. – Електрон. текст. дані. – 2018. – № 3 (62). – С. 82–88. – Режим доступу: http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-3/doc/1/1_11.pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

11. Матвійчик А. Громадська ініціатива як чинник самоорганізації громадянського суспільства в сучасній Україні [Електрон. ресурс] / Андрій Матвійчик // Наук. зап. / Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – Електрон. текст. дані. – Київ, 2018. – № 7. – С. 288–298. – Режим доступу: http://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/matviichuk_hromadianska.pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

12. Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. / [кол. авт.]. – Суми : Унів. кн., 2013. – Т. 1 : Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. М. Петрушенка]. – 354 с.

13. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [Електрон. ресурс] : Указ Президента України : чинний від 27.09.2021 № 487/2021 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

14. Нечосіна О. Функціонування системи соціальних послуг в Україні : підготовлено в рамках проєкту «Соціальні послуги в громадах – підтримка реформи соціальної політики в Україні» [Електрон. ресурс] / О. Нечосіна. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/510/3._Функціонування_системи_соціальних_послуг_в_Україні.pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

15. Посібник з організації та діяльності агенцій регіонального розвитку [Електрон. ресурс] / Grontmij, ICON Institute, Nirás Scanagri. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://regionet.org.ua/files/RDA_operational_manual_SSRD_2011_ua.pdf, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

16. Про громадські об'єднання [Електрон. ресурс] : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

17. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Електрон. ресурс] : Закон України № 2017-III від 05.10.2000 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

18. Про затвердження типового положення про агенцію регіонального розвитку [Електрон. ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 258 від 11 лют. 2016 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248941325>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

19. Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України № 440 від 13 лип. 2016 р. // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

20. Про соціальні послуги [Електрон. ресурс] : Закон України № 2671-VIII від 17.01.2019 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

21. Про прожитковий мінімум [Електрон. ресурс] : Закон України № 966-XIV від 15 лип. 1999 р. // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

22. Сидоренко С. В. Волонтерство як суб'єкт глобально-мережевого громадянського суспільства в контексті сучасних соціополітичних трансформацій [Електрон. ресурс] / С. В. Сидоренко // Гуманітар. вісн. Запоріж. держ. інж. акад. – Електрон. текст. дані. – Запоріжжя, 2015. – Вип. 61. – С. 167–174. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpqgvzdia_2015_61_19, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

23. Створення інституцій місцевого економічного розвитку громад [Електрон. ресурс] : онлайн-курс // PROMETHEUS : платформа онлайн-освіти. – Електрон. дані. – Київ, 2014–.....– Оновлюється постійно. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+INST101+2017_To4/course/, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

24. Соціальний менеджмент і залучення зацікавлених сторін [Електрон. ресурс] : онлайн-курс // PROMETHEUS : платформа онлайн-освіти. – Електрон. дані. – Київ, 2014–..... – Оновлюється постійно. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:IRF+SOCMANAGE101+2018_T2/course/, вільний (дата звернення: 04.03.2022). – Назва з екрана.

25. Peck M. S. The Different Drum: Community Making and Peace / M. Scott Peck. – New York : Simon & Schuster, 1987. – 336 p.

РОЗДІЛ 5 УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ І ПРОГРАМАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

5.1 Теоретичні основи управління проєктами і програмами

Проектна діяльність, яка одночасно орієнтована на певну мету й обмежена чіткими часовими рамками, у повній мірі відповідає мінливим умовам та вимогам ведення бізнесу. Традиційні методи управління проєктами на сьогодні виявляються занадто витратними за часом і надто трудомісткими, щоб їх можливо було використовувати у сучасних макроекономічних умовах. Тому впровадження сучасних методів управління проєктами має стратегічне значення для всіх провідних галузей національного господарства України.

Прагнення України щодо входження до ЄС та світової спільноти на основі виконання наукових проєктів та грантів вимагає певної підготовки проєктних менеджерів та проєктно-орієнтованих організацій (підприємств), які повинні відповідати міжнародним вимогам до компетенцій проєктних менеджерів, що затверджені міжнародною асоціацією з управління проєктами (IPMA). Саме тому управління проєктами, розробка спеціального програмного забезпечення для систем прийняття управлінських рішень, яка містить перенавчання, підвищення кваліфікації за міжнародними вимогами до компетенції проєктних менеджерів та управління розвитком персоналу є першочерговим завданням сьогодення.

Витоки управління проєктами сягають глибин історії. Хоча управління проєктами і вважається досягненням останніх десятиліть, це не означає, що людство не здійснювало проєкти до цього. В основі методів управління проєктами лежать методи мережного планування, розроблені наприкінці 1950-х рр. у США. Спочатку великі компанії здійснювали розробку програмного забезпечення для підтримки власних проєктів, а незабаром перша система управління проєктами з'явилася на ринку програмного забезпечення. Ці системи були орієнтовані на високопрофесійних менеджерів, які керували розробкою найбільших проєктів та добре знали алгоритми мережного планування та специфічну термінологію. Етап найбурхливішого розвитку систем для управління проєктами почався з появою персональних комп'ютерів, коли комп'ютер став робочим інструментом для широкого кола керівників. Управлінські системи нового покоління розроблялися як засіб управління проєктом, він зрозумілий будь-якому менеджерові, не потребує спеціальної підготовки та забезпечує легке й швидке включення в роботу [9].

Сьогодні у світовій практиці вже склалося порозуміння щодо необхідності використання проектної діяльності практично у всіх сферах життя суспільства. Інструментарій проектної діяльності широко запроваджується у сучасних системах ринкової економіки під час виконання як комплексних, так і специфічних завдань.

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

У світі вже склалися глибокі традиції використання систем управління проєктами в багатьох сферах життєдіяльності. Інструменти проектної діяльності широко застосовується у сучасних системах ринкової економіки під час виконання як комплексних, так і порівняно простих специфічних завдань. Тому проєктний менеджмент використовується для реалізації спеціальних завдань усередині підприємства або між різними підприємствами. Разом із тим прийняті рішення не повинні негативно впливати на вихідні виробничі завдання.

Термін «проєкт» багатоаспектний у своїй основі та в низці ситуацій може використатися для позначення різних сутностей, видів діяльності та засобів управління змінами.

У сучасній економічній літературі існує безліч визначень поняття «проєкт», які розрізняються залежно від специфіки завдання, яке потрібно виконати.

На сьогодні немає єдиного підходу до тлумачення поняття «проєкт» як економічної категорії, що, зі свого боку, пояснюється його багатоаспектністю, та існуванням різних точок зору науковців та практиків щодо його сутності.

Саме слово «проєкт» запозичене з англійської мови «project», де воно згідно з тлумачним словником Webster [39] позначає щось задумане або заплановане. У розмовній мові та літературі цей термін може означати:

- конкретний план або дизайн;
- спрямованість на досягнення поставлених цілей та засоби їхнього досягнення;
- документацію, необхідну для створення нового об'єкта;
- координоване виконання численних взаємопов'язаних дій;
- обмежений період у часі з чітко встановленим початком за закінченням;
- практично будь-який нестандартний захід, здійснюваний у різних сферах людської діяльності тощо.

Основні теоретичні підходи до визначення поняття «проєкт», як економічної категорії наведено у таблиці 5.1.

Таблиця 5.1 – Поняття «проект» як економічна категорія [24]

Автори	Визначення поняття
<i>Визначення поняття «проект» як діяльність / сукупність дій / послідовність</i>	
Андреева Т. Є., Петровська Т. Е., Титар Т. С.	«сукупність дій, метою яких є досягнення певного неповторного за своїми характеристиками та особливостями результату, що здійснюється в заздалегідь визначений термін, у межах ліміту необхідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріальних, тощо)»
Батенко Л. П., Загородніх О. А.	«діяльність, за якої матеріальні, фінансові та людські ресурси організовано новаторським шляхом для виконання унікальної роботи при обмеженні у часі та витратах, щоб досягти позитивних змін, визначених кількісними та якісними параметрами»
Бовін А. А., Чередникова Л. Є., Якимович В. А.	«діяльність, захід, які припускають здійснення комплексу будь-яких дій, що забезпечують досягнення певних цілей або як систему технічних, організаційно-правових та розрахунково-фінансових документів, необхідних для здійснення будь-яких дій»
Бег'юлі Ф.	«послідовність взаємопов'язаних подій, які відбуваються протягом встановленого обмеженого періоду часу та спрямовані на досягнення неповторного, але в той же час певного результату»
<i>Визначення поняття «проект» як комплекс заходів</i>	
Верба В. А., Загородніх О. А.	«одноразовий комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямований на задоволення визначеної потреби шляхом досягнення конкретних результатів при встановленому матеріальному (ресурсному) забезпеченні з чітко визначеними цілями протягом заданого періоду часу»
Грей К. Ф., Ларсон Е. У.	«комплексний не повторюваний захід, що обмежений за часом, бюджетом, ресурсами, а також чіткими вказівками щодо виконання, які розроблені на вимогу замовника»
Гудзь О. Є., Глушенкова А. А.	«комплекс науково-дослідних, проектно-конструкторських, та інших заходів, пов'язаних ресурсами, виконавцями та термінами, відповідно оформлених та спрямованих на зміну об'єкта управління, що забезпечує ефективність вирішення основних бізнесових проблем та досягнення відповідних цілей за певний період»
Майорова Т. В.	«системно обмежений та закінчений комплекс заходів, документів і робіт із подальшим отриманням доходу чи соціального ефекту»
<i>Визначення поняття «проект» як комплект документів</i>	
Савчук В. П.	«документально оформлена пропозиція щодо зміни діяльності підприємства, яка переслідує певну мету»
Тарасюк Г. М.	«сукупність документів, які характеризують проект від його задуму до досягнення заданих показників ефективності й обсягу, що включають цілий ряд стадій його реалізації»
<i>Визначення поняття «проект» як набір процесів</i>	
ISO 21500 «Guidance on project management»	«унікальний набір процесів зі скоординованих і керованих завдань із датами початку та закінчення, розроблених для досягнення мети»

Отже, існують різні підходи щодо визначення поняття та сутності проекту [1; 8; 9; 28]. Наприклад, згідно з системним підходом проект може розглядатися як процес переходу з початкового стану в кінцевий за урахування певних обмежень та механізмів. Відповідно до цього сутність проектного підходу полягає в розгляді проекту як засобу цілеспрямованого переходу від вихідного стану системи до заздалегідь визначеного бажаного і можливого стану (результату) з витратами різноманітних ресурсів за умов заданих обмежень.

Таким чином, результати проекту матеріалізуються у прогресивних змінах середовища реалізації проекту.

Проект – це обмежена в часі, цілеспрямована зміна параметрів й/або структури будь-якої системи зі заздальгідь встановленими вимогами до якості результатів, засобів для їхнього досягнення, витратами ресурсів та технології організації процесу розробки й реалізації.

Проект також розглядається як певне зобов'язання створити цінність, засновану на місії проекту, яка має бути завершена у визначений або узгоджений період у межах часу, ресурсів та умов експлуатації.

Місія проекту передбачає фундаментальні цілі, для яких розроблено певний проект і яких він повинен досягти в процесі його реалізації.

Проект – унікальний набір скоординованих робіт заданого змісту з визначеними початковою та кінцевою датами, обмеженою вартістю та часом реалізації, які направлені на досягнення запланованих цілей за характеристиками тривалості, вартості та задоволення учасників [29].

Проект має три основні властивості:

– унікальність місії проекту (кожен проект є неповторним та унікальним, він представляє різні типи унікальності, відмінні риси, а також можливості інновації. Унікальність вимагає змін у поглядах, створення підходів, а також багатого досвіду в силу абсолютно нових елементів);

– тимчасовий характер, позначений певним часом початку і закінчення проекту (мають бути чітко визначені умови початку та завершення проекту, і тільки в цьому випадку керівник проекту може взяти на себе відповідальність за здачу проекту);

– невизначеність, така як зміни в оточенні проекту і ризику (унікальність та неповторність проектів визначає певні умови, досягнення їхніх місій, що супроводжується невизначеністю, яка, зі свого боку, призводить до ризиків, викликаних невизначеною інформацією та непередбачуваними чинниками. Подолання невизначеності та зниження ризиків досягається професіоналізмом команди проекту).

Можна виділити п'ять основних характеристик, що відрізняють проект від інших видів діяльності:

1. Проект, розрахований на цілеспрямовану зміну кількісних та/або якісних параметрів системи, для якої він розробляється.

2. Кожен проект неповторний та унікальний, іншого повністю аналогічного проекту ніколи не було й не буде.

3. Заздальгідь задана тривалість життєвого циклу проекту.

4. Комплексність робіт, необхідних для досягнення мети проєкту.

5. Проєкт організаційно розмежений з іншими видами діяльності організації.

Якщо розглядати безпосередньо сам проєкт у будь-якій сфері соціально-економічної діяльності, то йому притаманні такі характеристики:

1. Призначення проєкту. Надається опис проєкту, у якому наводяться пропозиції щодо нових продуктів (послуг), які може отримати замовник у результаті його реалізації.

2. Вартість проєкту. Розробляється кошторис витрат, необхідних для виконання реалізації проєкту.

3. Обсяги робіт проєкту. Наводяться кількісні показники поточних завдань проєкту та його реалізації.

4. Терміни виконання робіт проєкту. (Дати початку, закінчення, тривалість).

5. Ресурси проєкту. Опис ресурсів, необхідних для реалізації проєкту (обладнання, матеріали, персонал, програмне забезпечення, виробничі площі).

6. Виконавці проєкту. Фахівці та організації, залучені до виконання реалізації проєкту, їхні кількісні характеристики, склад і кваліфікація.

7. Ризик проєкту. Визначення можливих ризикованих подій в проєкті, ймовірності їхнього настання і збитку від їхнього впливу на реалізацію проєкту.

Усі перелічені характеристики взаємопов'язані та задають певні межі проєкту, його виміри, критерії, за якими можна оцінити будь-який проєкт. Варто зауважити, що для успішності проєкту необхідно ретельне, кваліфіковане, ефективне управління, що забезпечить досягнення кінцевої мети проєкту. Отже, проєктами, як й іншими видами діяльності, потрібно управляти. Управління в широкому змісті становить різні форми впливу суб'єкта управління на певні елементи й зв'язки об'єкта, що направляють його на досягнення поставлених цілей.

До основних підсистем управління проєктами належить: управління часом, вартістю, ресурсним забезпеченням, якістю, закупівлями й поставками, інформацією і комунікаціями, інтеграційне управління (табл. 5.2).

Таблиця 5.2 – Основні підсистеми управління проєктами [8]

Підсистеми управління	Складові
1	2
1. Час	<ul style="list-style-type: none">– визначення операцій;– визначення послідовності операцій;– оцінювання ресурсів операцій;– оцінювання тривалості операцій;– розробка розкладу;– управління розкладом

Продовження таблиці 5.2

1	2
2. Вартість	– оцінка вартості; – визначення бюджету; – управління вартістю
3. Людські ресурси	– розробка плану управління людськими ресурсами; – набір команди проекту; – розвиток команди проекту; – управління командою проекту
4. Якість	Процеси і дії з боку виконавчої організації, підходи і політика, мета, завдання та зони відповідальності у сфері якості
5. Закупівлі та поставки	– планування закупівель; – здійснення закупівель; – управління закупівельною діяльністю; – закриття закупівель
6. Інформація і комунікації	– визначення зацікавлених сторін проекту; – планування комунікацій поширення інформації; – управління очікуваннями зацікавлених сторін проекту; – звіти про виконання
7. Інтеграційне управління	– опис розподілу ресурсів щодо проекту; – пошук компромісів між конфліктуєчими цілями та альтернативами

Управління часом – сукупність методів оптимальної організації часу для виконання поточних завдань, проектів та календарних подій. Типовими підходами в управлінні часом є постановка пріоритетів, розбиття великих завдань та проектів на окремі дії та делегування іншим працівникам.

Управління вартістю – система менеджменту, що трансформує вартісні цілі власників організацій в конкретні дії найманих менеджерів, які мають усвідомлювати своє пріоритетне завдання у збільшенні вартості організації та підпорядковувати йому інші цілі.

Управління людськими ресурсами – прийняття рішень щодо намірів і планів організації щодо трудових відносин, а також при формуванні політики й практики у сфері найму, навчання, розвитку, управління ефективністю, оцінки роботи персоналу й міжособистісних відносин. Такий підхід є однією з основних складових корпоративної або ділової стратегій організації.

Управління якістю – практичні аспекти виконання функції управління, які визначають політику, цілі та відповідальність у сфері якості, а також здійснюють їх на основі планування якості, оперативного управління якістю, забезпеченням якості та поліпшення якості в межах системи менеджменту якості.

Управління закупівлями й поставками – автоматизована оптимізація закупівель та поставок на основі використання даних статистики та сучасних програм автоматизації бізнес-процесів.

Управління інформацією і комунікаціями – процес своєчасного створення, збору, поширення, зберігання, отримання та подальшого

використання інформації для її використання у процесі комунікації із всіма зацікавленими учасниками проєкту (стейкхолдерами).

Інтеграційне управління – процес управління, який передбачає поєднання всіх наявних ресурсів проєкту, що містить: організацію, аналіз, прогнозування, моделювання, контроль та коригування.

Формування структури починається з поділу цілей проєкту шляхом декомпозиції на значно менші блоки робіт для досягнення найбільш деталізованих позицій, що мають підлягати контролю. Побудова дерева цілей дозволяє розбити загальний обсяг робіт із проєкту на незалежні блоки, що піддаються управлінню. Таким чином, встановлюється логічний зв'язок між ресурсами й обсягами робіт, які необхідно виконати.

Основні відмінності між традиційним менеджментом та сучасною системою «управління проєктами» наведено у таблиці 5.3.

Таблиця 5.3 – Основні відмінності між традиційним менеджментом та сучасною системою «управління проєктами»

Критерій	Традиційний менеджмент	Система «управління проєктами»
Характер діяльності	Монотонний	Різноманітні види діяльності, що пов'язані із різними видами ризику
Отримання кінцевого результату	Орієнтований на повільний хід подій та процесів	Орієнтований на досягнення визначеної мети
Задоволення інтересів всіх учасників процесу	Організація (підприємство), в якому здійснюються процеси управління	Замовник, якому важливий конкретний результат проєкту
Обмеження	Відсутні чіткі обмеження за часом і ресурсами	Обмеження за часом та іншими ресурсами, особливо фінансовими (бюджет проєкту)
Основний об'єкт планування	Планується розподіл позицій за планом	Детально плануються ресурси (час, фінанси, персонал)
Оцінка результатів	Використання регулювання процесів у ході їхньої реалізації та тактичне коригувальні дії	Результати оцінюються після закінчення проєкту та перспектив умов його реалізації
Задіяний персонал	Персонал, постійно зайнятий в роботі організації (підприємства)	Проектні команди, що складаються як із персоналу організації (підприємства), так і з зовнішніх виконавців упродовж обмеженого часового періоду

Управління проєктом необхідно розглядати у двох площинах:

а) управління проєктом як формою впливу на соціально-економічну систему (вибір елемента, на який потрібно впливати, величина впливу, швидкість впливу, ефективність після впровадження проєкту);

б) управління проектом у процесі формування його результатів (планування процесу одержання результату, організація проектних робіт, мотивація учасників процесу і контроль їхньої діяльності) [32].

Управління проектами або Project Management становить методологію організації, планування, керування, координації трудових, фінансових, матеріально-технічних ресурсів на протязі усього періоду існування проекту, спрямовану на ефективне досягнення його цілей шляхом застосування сучасних методів, техніки та технології управління для досягнення визначених у проекті результатів за складом і обсягом робіт, вартості, часу, якості й задоволення учасників проекту.

Основними *ознаками* проекту є необхідність проведення зміни стану проекту задля досягнення його мети, часова обмеженість, обмеженість ресурсів; унікальність та неповторність. У зв'язку з тим, що методи управління проектами значною мірою залежать від масштабу проекту, строків реалізації, якості, забезпеченості ресурсів, місця та умов реалізації, визначають різні *види проектів*.

Найбільш **загальна класифікація** проектів для цілей управління базується на таких ознаках, як: масштаб проекту; сфера громадського життя й виробництва, для яких розробляється проект; вид ефекту, отриманого в результаті впровадження проекту; рівень ризику, пов'язаний з комерціалізацією результатів проекту; тривалість життєвого циклу проекту (рис. 5.1).

За масштабною проекти поділяють на:

- монопроекти (поставлені завдання вирішуються в межах одного проекту): тактичні та стратегічні;
- програми (вирішуються складні завдання, що вимагають створення окремих проектів у складі програми): односпрямовані (мультипроекти) та комплексні багатоцільові (мегапроекти);

За сферою застосування проекти поділяють на:

- соціальні проекти;
- науково-технічні проекти;
- проекти матеріального виробництва й сфер послуг.

За видом ефекту проекти поділяють на:

- технічні;
- економічні;
- організаційні;
- соціальні;
- екологічні;
- інтегральні.

За рівнем ризику при комерціалізації проєкти поділяють на:

- високий рівень (дослідницькі проєкти);
- середній рівень (інноваційні проєкти);
- припустимий рівень (інвестиційні проєкти);

За тривалістю життєвого циклу проєкти поділяють на:

- короткострокові (0,5–2 роки);
- середньострокові (3–5 років);
- довгострокові більше 5 років.

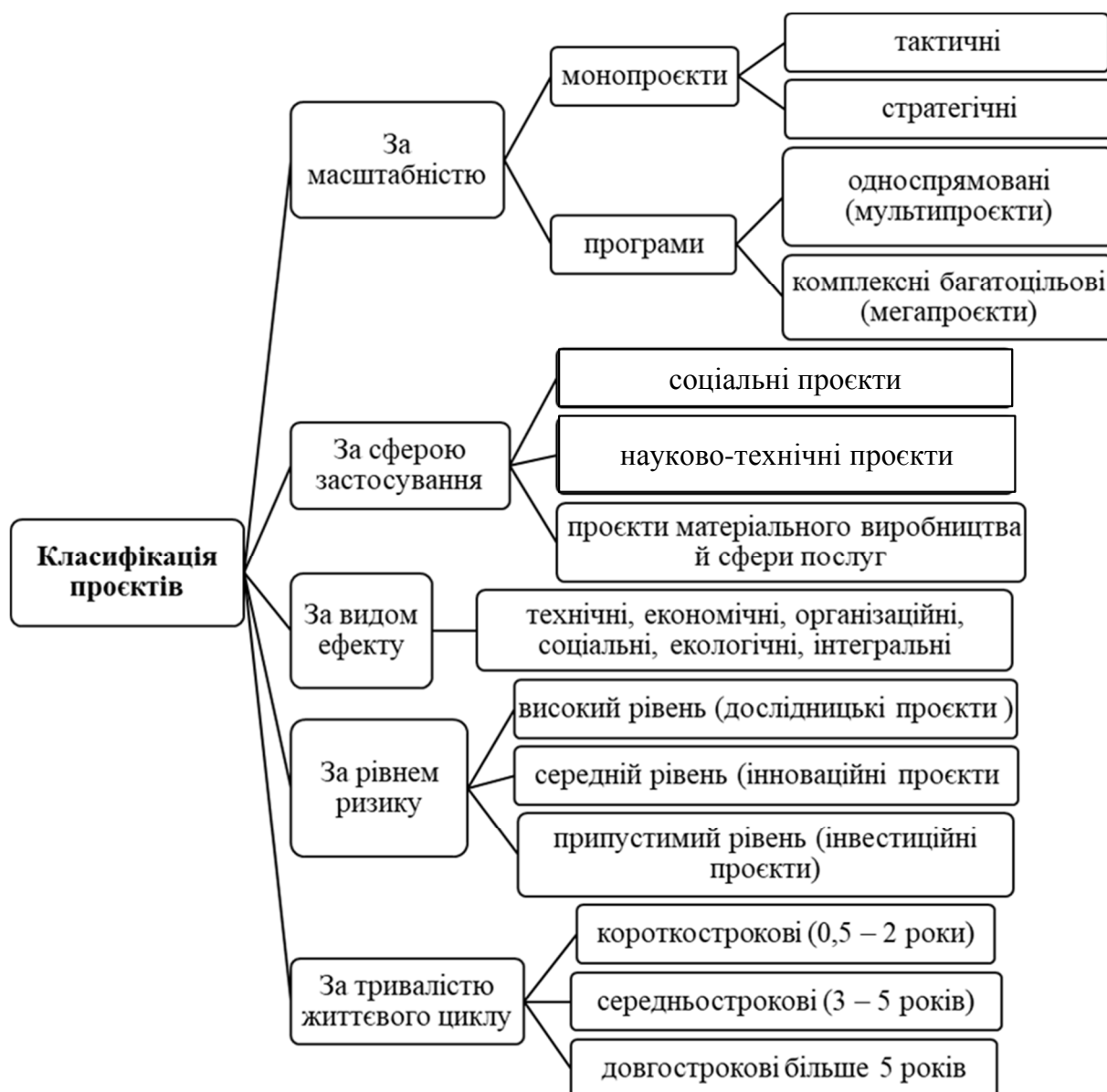


Рисунок 5.1 – Класифікація проєктів

У межах наведеної класифікації проєктів варто відзначити окрему групу проєктів, здійснення яких належить до сфери адміністративного управління.

Під **проєктом** у сфері адміністративного управління потрібно розуміти комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад, різних організацій та установ, що здійснюються в умовах обмеженості фінансових та інших видів ресурсів у визначені терміни.

Сукупність проєктів складає *програму* або *портфель проєктів*.

Програма (англ. – program) – це сукупність взаємопов'язаних за ресурсами, виконавцями і термінами проєктів, які потребують координації та управління їхньою реалізацією для досягнення спільної мети.

Портфель (англ. – portfolio) – це сукупність проєктів, програм, які комплексно реалізуються з метою досягнення стратегічних цілей.

Портфель проєктів – численність проєктів, запланованих до реалізації в певній організації, з урахуванням обмежених ресурсів, часу надходження і пріоритетів проєктів [29].

Проєктна тріада (час, бюджет і якість робіт) – основні обмеження, що зазвичай накладаються на проєкт. Відповідно до загальноприйнятих принципів управління проєктами вважається, що ефективно управління термінами робіт – це ключ до успіху всіх трьох показників його реалізації.

Зауважимо, що **часові обмеження** проєкту є найбільш критичними. Отже, у випадку коли терміни реалізації проєкту суттєво затягуються з будь-яких причин, дуже ймовірними наслідками буде перевитрата коштів і як наслідок невисока якість виконання робіт. Тому у проєктній діяльності основний акцент робиться на календарному плануванні виконання робіт і контролі за дотриманням календарного графіка. Найбільш важким з погляду контролювання за виконанням робіт вважається контроль за якістю, який безумовно є основним критерієм успішності заданих результатів проєкту.

Отже, між поняттями «програма» і «портфель» проєктів є значні відмінності щодо цілі, оскільки всі проєкти та програми підлегли стратегічним цілям, у той час як портфель може складатися з різних проєктів із різними цілями, маючи загальні обмеження по ресурсах. Характерні особливості проєкту, програми і портфелю наведені в таблиці 5.4.

Особливістю проєктів та програм у сфері адміністративного управління є розв'язання проблем, які винесені на урядовий порядок денний та формалізовані (описані) у відповідних урядових документах – урядових програмах, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів чи завдань. Це має засадниче значення для розробки програм і проєктів, оскільки головною підставою для

розробки проєктів або програм у сфері адміністративного управління є наявність проблеми, яка має бути зафіксована та легко перевірятися через засоби електронного зв'язку [23]. Проєкти та програми можуть реалізовуватися одноосібно або ж у кооперації з партнерами.

Таблиця 5.4 – Основні характеристики проєкту, програми і портфелю

Характеристика	Проєкт	Програма	Портфель
Мета	Проєкт повинен виробити готовий до постачання продукт (послугу)	Програма повинна досягти стратегічних змін	Портфель повинен координувати, оптимізувати і коригувати загальну стратегію
Бачення і стратегія	Взаємозв'язані через робочий план проєкту	Реалізуються програмою проєкту	Регулюються стратегією і знаходяться під її моніторингом та контролем
Комерційна вигода	Практично виключена з проєкту	Майже повністю включена в програму	Майже абсолютно виключена з портфеля
Організаційні зміни	Переважно виключені з проєкту	Найчастіше включені в програму	Виключені з портфеля
Час, витрати	Визначені в бізнес-плані й реалізовані в проєкті	Орієнтовно окреслені в стратегії та поділені на окремі проєкти	Засновані на пріоритетах і стратегічних цілях портфеля

Управління проєктами у сфері адміністративного управління становить специфічну тимчасову управлінську діяльність, спрямовану на розв'язання адміністративної проблеми шляхом чіткої постановки цілей та завдань, а також визначення суспільно-корисного результату та застосування інструментарію й технологій проєктного підходу.

Основу *проєктного підходу* в управлінні становить погляд на проєкт як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи, наприклад, держави, міста, підприємства, пов'язану з витратою часу й засобів. Проєктний підхід характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення «продукту проєкту». Інструменти управління проєктами та програмами побудовані з урахуванням унікальності проєкту або програми і забезпечення досягнення мети в заданій системі критеріїв [29].

Поширеною формою застосування проєктного підходу в адміністративному управлінні є формування та реалізація державних і регіональних цільових програм.

До основних переваг застосування проєктного підходу в управлінні проєктами та програмами варто віднести:

- підвищення гнучкості та адаптивності організації до змін навколишнього середовища шляхом ведення та управління окремими проєктами та програмами;

- подовження до нескінченності життєвого циклу організації шляхом постійного оновлення портфеля проєктів та програм;

- підвищення ефективності діяльності організації шляхом освоєння нових видів діяльності на основі застосування світового досвіду в управлінні проєктами та програмами;

- збільшення прозорості ведення бізнес-процесів на різних рівнях управління діяльністю організації;

- можливість оптимізації діяльності організації відповідно до досягнутих результатів та одержуваних вигод від тих чи інших реалізованих проєктів та програм;

- застосування сучасних технологій, методологій та знань у межах окремих проєктів та програм залежно від їхніх цілей та місії;

- можливість підвищити ефективність роботи персоналу завдяки більш чіткої постанови завдання персоналу та оцінки результатів їхньої роботи, згідно з цілями та результатами проєктів та програм;

- збільшення контрольованості бізнес-процесів в організації та можливості управляти ризиками;

- підвищення ступеню контролю витрат проєктів шляхом їхнього детальнішого попереднього планування.

Окрім проєктного підходу, в управлінні проєктами та програмами широко застосовують системний, процесний та сценарний підходи.

Системний підхід в управлінні проєктами та програмами дозволяє розглянути проєкт як безліч взаємопов'язаних елементів, тобто систему, яка живе в динамічно мінливому оточенні та змінюється під його впливом.

Проєкту, як системі, властиві такі характерні риси [29]:

- складність та ієрархічність внутрішньої структури;

- множинність цілей, які можуть не збігатися з цілями окремих елементів;

- перебування під постійним впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників, що взаємодіють;

- динамічність та багатofункціональність складових, що мають найрізноманітніший характер;

– складність інформаційної взаємодії, обумовлена необхідністю підтримки численних взаємозв'язків між складовими;

– емерджентність або цілісність, тобто наявність таких властивостей системи, які не характерні її окремим елементам.

Застосування *процесного підходу* в управлінні проектами та програмами пов'язано з необхідністю регламентувати та уніфікувати дії учасників проєктів, привести їх до повторюваних процесів з описом вхідних і вихідних параметрів (ресурсів), а також набору дій, які перетворюють вхід у вихід.

Згідно з процесним підходом, проєкт або програму варто розглядати як унікальний керований процес, розпочатий для досягнення відповідної конкретним вимогам мети, що становить сукупність взаємопов'язаних скоординованих підпроцесів, які мають часові, ресурсні, вартісні та якісні обмеження.

Застосування процесного підходу в управлінні проектами та програмами дозволяє системно пов'язати між собою функціональні напрями в реалізації проєкту або програми, побудувати прозорі та зрозумілі схеми реалізації управлінських завдань, оцінити та оптимізувати наявні ресурси.

Сценарний підхід в управлінні проектами та програмами пов'язаний з процесами підготовки і прийняття рішень в управлінні проектами. Застосування сценаріїв забезпечує швидке перенесення кращої практики в різноманітні процеси управління проектами та програмами.

Використання сценарного підходу в управлінні проектами та програмами дозволяє сформулювати опис того, яким може стати проєкт чи програма через певний час, який складається на підставі переконання про можливості організації з врахуванням факторів зовнішнього середовища. Отже, розроблення сценарію – це метод, за допомогою якого встановлюється логічна послідовність подій з метою показати, як, виходячи з існуючої ситуації, може крок за кроком розгортатись майбутній стан об'єкта дослідження [29]. Необхідність використання сценарного підходу та побудова сценарію виникає після визначення мети і стратегічних пріоритетів та виявляється у складанні логічної схеми і календарного плану виконання стратегії шляхом формування альтернативних маршрутів – сценаріїв їхнього переведення у конкретні проєкти чи програми.

Отже, розглядаючи процес управління проектами та програмами варто зазначити, що серед основних елементів управління проектами в різних сферах діяльності необхідно виділити:

– *проєкт* – цілеспрямована тимчасова діяльність в умовах заданих обмежень, орієнтована на створення унікальної суспільно-визнаної цінності, що

забезпечує задоволення всіх учасників проекту;

- *об'єкт управління* – безпосередньо сам проект;
- *суб'єкт управління* – керівник та команда проекту;
- *процес управління* – реалізується шляхом використання сучасних

комунікацій комунікації та прийняття управлінських рішень.

Застосування ефективних *методів управління* проектами дозволить:

- визначити цілі проекту та провести його обґрунтування;
- виявити структуру проекту (підцілі, основні етапи робіт, які потрібно виконати у межах проекту);
- визначити необхідні обсяги та джерела фінансування;
- обрати виконавців проекту;
- підготувати та укласти угоди;
- визначити строки виконання проекту, скласти графіки його реалізації,

розрахувати необхідні ресурси;

- скласти кошторис та бюджет проекту;
- визначити та обґрунтувати можливі ризики проекту;
- забезпечити моніторинг та контроль за ходом виконання проекту тощо.

У ході управління проектами необхідно досягти двох цілей [8]:

а) забезпечити планомірне підвищення потенціалу системи, для якої виконується проект;

б) домогтися ефективності використання ресурсів у процесі здійснення проекту.

Сьогодні в умовах цифровізації національної економіки управління проектами неможливе без впровадження сучасної системи інформації та інформаційного супроводження проектної діяльності, оскільки наявні програмні продукти значно спрощують документообіг, економічні розрахунки, ведення бухгалтерської звітності, процес контролю за веденням проектної документації та оптимізують розподіл робіт між учасниками проекту.

Характеристику засобів цифрового проектного менеджменту наведено у таблиці 5.5.

Таблиця 5.5 – Характеристика інформаційних систем управління проектами

Назва засобу	Характеристика засобу
1	2
Asana	Хмарний сервіс, який надає проектній команді зручні інструменти для управління ними. У робочій області можна вести список завдань, відстежувати статус завдань із допомогою канбан-дошки, давати завдання виконавцям, визначати контрольні терміни виконання завдань тощо

Продовження таблиці 5.5

1	2
Backlog	Універсальний інструмент управління проектами з мобільними додатками, розробленими та створеними для команд розробників та міжфункціональних команд. Дозволяє керувати проектами та оновлювати їх з мобільного пристрою в будь-якому місці. Корисні атрибути завдань включають версії, етапи, пріоритети, категорії, правонаступників та прогрес. Доступні діаграми Ганта та Берндауна, а також дошки у стилі Канбан. Вбудовані програми дозволяють користувачам документувати процеси, організувати нотатки наради та відстежувати зміни. Доступні як вебверсії, так і власні версії
Microsoft Office Project	Програмний продукт, що здійснює управління проектами, за допомогою якого можна розробляти розклади, розподіляти ресурси, керувати бюджетом, аналізувати навантаження та відстежувати перебіг виконання. Додатки: 1. Microsoft Office Project Standard – додаток для індивідуального планування і управління проектами 2. Microsoft Office Project Professional – додаток, що дозволяє здійснювати корпоративне управління проектом 3. Microsoft Office Project Server – додаток, що виконує функції сервера і має в своєму складі централізовану базу даних 4. Microsoft Office Project Web Access – додаток, що здійснює вебінтерфейс Microsoft Project, завдяки якому менеджери та інші учасники проекту можуть отримати доступ до проектної інформації через веббраузер Internet Explorer
Monday.com	Програмний продукт, який розрахований як на команди, так і на поодиноких користувачів. Інструмент управління, моніторингу та обміну даними з співробітниками, партнерами і замовниками, дозволяє управляти як проектами, так і окремими оперативними або особистими завданнями, координувати діяльність у команді та з партнерами
Nifty	Спільна робоча область із планування проектів, спілкування з командою та зацікавленими сторонами, автоматизація звітів про хід реалізації проекту. Управління проектами можливе за допомогою завдань у стилі канбан. Документи можна створювати безпосередньо в межах кожного проекту. Віджет Team Chat дозволяє спілкуватися під час роботи в будь-якій команді
Oracle NetSuite	Дозволяє керівникам та членам команди співпрацювати над проектами та постійно підтримувати поточний стан проекту, дозволяючи менеджерам завчасно виявляти та вирішувати потенційні проблеми з кожним завданням. За допомогою хмарного рішення зацікавлені сторони можуть бачити, контролювати та керувати статусом проекту в будь-який час і в будь-якому місці. Надає вам доступ у реальному часі до всієї інформації про проект. Він має широкий спектр функцій, таких як управління проектами, управління ресурсами, облік проектів, виставлення рахунків, управління плануванням, управління витратами та аналіз
Oracle Primavera	Програмний продукт компанії, що сприяє підвищенню показників ефективності проектного управління завдяки автоматизації проектних завдань, зокрема з планування і контролю виконання. Інформаційна система дозволяє здійснювати такі функції: управління проектами різної складності; взаємодію з інформаційними продуктами, які використовує організація; підтримку структури організації; оцінка існуючих ризиків, прогнозування та аналіз ринкових трендів; супровід різних методів проектного менеджменту; багатоцільове використання; аналіз груп проектів та розподіл бюджету між ними; створення середовища для взаємодії всіх осіб, що беруть участь в проектах; розподілене вирішення завдань; накопичення, зберігання, поширення та аналіз інформації
Trello	Програмний продукт, дуже простий у використанні, який має вебрішення для управління проектами, ідеально підходить для будь-якої компанії та будь-якого розміру команди. Його можна використовувати на ПК та мобільних телефонах, підтримує браузер Chrome, Firefox, IE та Safari. У Trello використовується парадигма управління проектами, відома як канбан

Продовження таблиці 5.5

1	2
Wrike	Зручна і потужна платформа управління проектами, що здобула популярність у всьому світі завдяки сучасному призначеному для користувача інтерфейсу та широкому функціоналу. Це рішення корпоративного рівня, яке легко адаптується до розширення та скорочення масштабу діяльності організації і тому підходить як для великого, так і для малого бізнесу. Сервіс забезпечує онлайн-середовище для робочої взаємодії як в локальній, так і розподіленій команді, дозволяє планувати проекти, пріоритизувати завдання та відстежувати графік їхнього виконання. Крім вебсервісу, Wrike також доступний у вигляді застосунків для iOS і Android

Узагальнено автором за [20; 30; 32; 36; 37; 38, 39].

Завдання управління проектом поділяються на базові й інтегрувальні.

Базові завдання – це управління предметною сферою проекту (змістовна сутність); якістю (вимоги до результатів, стандарти); часом (своєчасність внесення змін); вартістю проекту і відповідно – економічною ефективністю внесених змін.

Інтегрувальні завдання – це управління персоналом проекту; комунікаціями; контрактною роботою; ризиками.

Методи вирішення завдань управління проектами, а також постановка самих завдань видозмінюються залежно від фаз життєвого циклу проекту. У результаті формується так званий у проектному менеджменті магічний трикутник (рис. 5.2) [8].

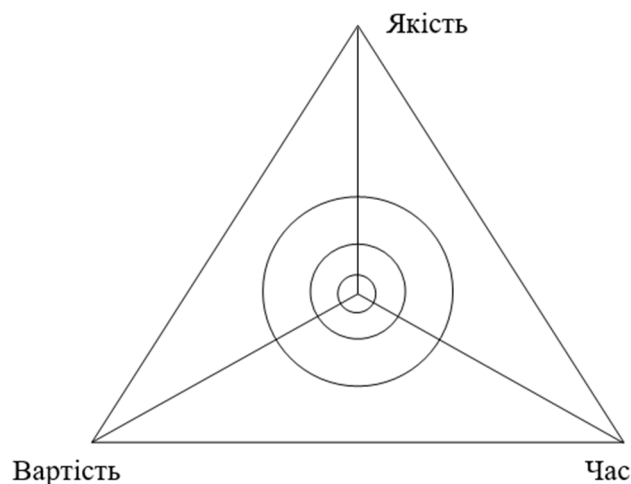


Рисунок 5.2 – Трикутник управління проектами

Ефективне управління проектом передбачає професійне балансування між трьома базовими компонентами трикутника протягом усього життєвого циклу проекту, вибираючи такі стратегії:

- а) спрямованість на оптимальну точку на перетинанні медіан трикутника;

б) очевидну перевагу однієї зі складових, не звертаючи увагу на дві інші;
в) перевагу однієї зі складових з обмеженнями на рівень стану двох інших, щоб вони перебували в межах заздалегідь певного «коридору допустимості».

Отже, можна зазначити, що професійне управління проектами орієнтоване на сполучення вимог стейкхолдерів проекту до запланованого рівня і якості проектів із заданими строками й вартістю їхньої реалізації за прийняттого рівня ризику. Це досягається завдяки високим професійним якостям команди проекту, упровадження прогресивних форм управління, методів та технологій вирішення поставлених завдань, використання сучасного інформаційно-комунікаційного забезпечення.

Спочатку управління проектами орієнтувалося переважно на вирішення специфічних завдань із застосуванням особливих методів. Зараз же управління проектами, крім того, використовує широкий спектр методів, що відносяться до загальної теорії управління, до стратегічного планування, маркетингу й управління кадрами [8].

Одним із засобів дослідження й управління складними системами, до яких відноситься й проект, є їхня *структуризація* – розбивка (декомпозиція) системи на окремі підсистеми й елементи. Передбачається, що структурно й структурно-деталізована система стає більше зрозумілою й конкретною.

До основних завдань структуризації проекту відносяться [8]:

- перехід від загальних цілей проектів до конкретних напрямків діяльності, завдань і функцій виконавців;
- формування структури процесу виконання проекту – схеми його життєвого циклу;
- розподіл повноважень між організаціями, структурними підрозділами або окремими особами, які беруть участь у реалізації проекту або зацікавлені в його результатах;
- побудова комплексу взаємозалежних робіт та розподіл ресурсів, необхідних для їхнього виконання;
- ув'язування в часі й просторі виконуваних робіт.

Будь-який проект або програма реалізується в певному середовищі, є його породженням та закликаний змінити його, тобто успіх проекту залежить від адекватного опису середовища.

Методи управління проектами, які обираються для його реалізації, мають величезне значення та дозволяють вирішити такі завдання:

- визначення цілей проекту та проведення його обґрунтування;

- виявлення структури проекту (підцілі, основні етапи роботи, які підлягають виконанню);
- підбір виконавців (конкурсна основа);
- визначення необхідні обсягів та джерел фінансування;
- підготовка та укладення контракту;
- визначення термінів виконання проекту, складення графіку його реалізації, розрахунок необхідних ресурсів;
- розрахунок кошторису і бюджету проекту;
- планування й врахування ризиків;
- забезпечення контролю за ходом виконання проекту.

Середовище управління проектом – становить динамічну систему взаємозв'язку та взаємодії суб'єктів та об'єктів власності, управління, що породжує фактори впливу на підготовку та реалізацію проекту.

Середовище управління проектом характеризується трьома групами факторів:

- фактори зовнішнього середовища: політичні, економічні, соціальні, правові, культурні, демографічні, природні тощо;
- середовище на рівні організації (органу влади): керівництво, організаційна структура, інформаційне забезпечення тощо;
- середовище на рівні проекту: структура управління проектом, стиль керівництва, учасники, комунікації, соціально-економічні умови тощо.

Важливішим елементом середовища управління проектами є зацікавлені сторони проекту (стейкхолдери). Вони презентують різне бачення однієї проблеми і можуть вчиняти дії стосовно проекту на рівні контролю, опосередкованого впливу, оцінювання ходу проекту, його продуктів, результатів і наслідків. Найважливішим завданням управління стейкхолдерами проекту є забезпечення гармонізації інтересів зацікавлених сторін [28].

Стейкхолдери проекту – організації або особи, які зацікавлені в реалізації проекту та можуть впливати на нього різними способами. Основні стейкхолдери проекту подані на рисунку 5.3.

Розрізняють внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів проекту. До зовнішніх відносяться клієнти (споживачі продукту проекту), кредитори, інвестори, постачальники, конкуренти, громадськість, місцеві органи влади, держава, засоби масової інформації. Внутрішніми стейкхолдерами проекту виступають засновники та власники, керівництво, структурні підрозділи, співробітники організації, де виконується проект, команда проекту тощо.

Основними стейкхолдерами проекту, ролі яких за ситуацією можуть поєднуватися:

– *ініціатор* – сторона, що є автором головної ідеї проекту, його попереднього обґрунтування й пропозицій до здійснення проекту;

– *замовник* – головна сторона, зацікавлена в здійсненні проекту й досягненні його результатів (висуває основні вимоги, визначає масштаби, забезпечує фінансування, укладає угоди, управляє проектом на стратегічному рівні);



Рисунок 5.3 – Основні стейкхолдери проекту

– *інвестор* – сторона, що вкладає інвестиції в проект, наприклад, за допомогою кредитів (якщо проект не інвестиційний, замість нього діє організація, яка фінансує проект);

– *керівник* – юридична або фізична особа, якій сторони делегують повноваження з управління: координацію, планування, контроль, створення команди;

– *контрактор (субконтрактор)* – особа, яка за договором відповідає за виконання певних робіт;

– *проектувальник* – юридична особа, що виконує за контрактом проектні роботи;

– *органи влади* – сторона, що задовольняє свої інтереси шляхом одержання податків від учасників проекту, що висуває та підтримує екологічні, соціальні й інші суспільні та державні вимоги, пов’язані з реалізацією проекту.

Основні зацікавлені особи мають такі функції й повноваження [1]:

- керівництво членами проєктної команди;
- розміщення ресурсів, які повинні використовуватися під час проєктування, розроблення й створення результатів проєкту;
- налагодження і підтримка зв'язків з усіма зацікавленими особами;
- формування умов прийняття рішень із розробки й реалізації стратегій при узгодженні з ресурсами проєкту;
- використання особистого прикладу з метою створення культурного середовища проєкту для того, щоб виявити і реалізувати найкращі професійні й людські якості команди менеджменту й персоналу проєкту;
- здійснення постійного контролю за впровадженням проєкту щодо його відповідності плану-графіку, рівню витрат і технічним характеристикам та, де це необхідно, проведення перерозподілу ресурсів відповідно до результатів проведених спостережень;
- періодична оцінка результативності й ефективності діяльності проєктної команди з урахуванням її обов'язків та повноважень;
- управління другорядними зацікавленими особами.

Другорядні зацікавлені особи здатні значною мірою впливати на проєкт і його результати як у позитивному, так і в негативному відношенні. Фактично керівник проєкту може використати тільки особисті зв'язки, власні знання, силу переконання – будь-які, але головне дієві засоби впливу з метою встановлення тісного та ефективного співробітництва з другорядними зацікавленими особами. До найважливіших особливостей діяльності останніх відносяться [1]:

- відсутність обмежень на те, з ким і як вони можуть вести переговори з метою впливу на проєкт;
- наявність у них реального інтересу, оскільки проєкт і його результати можуть торкатися сфери їхньої власної діяльності;
- їхнє знаходження у колі зацікавлених осіб залежить від того, чи дозволить їм така участь одержати певні переваги в досягненні власних цілей, що співпадають із цілями проєкту;
- можливість об'єднуватися з іншими зацікавленими особами на тимчасовій або умовній основі для забезпечення власних інтересів, що полягають у сприянні або протидії проєкту;
- прояв їхнього впливу на проєкт має різні форми (політичний тиск, юридичні й правові заходи, кампанії у ЗМІ, громадський вплив, використання експертної думки та ін.);
- здатність самостійно вирішувати, чи приймати їм відповідальність за свої стратегії й дії.

До *інших учасників проекту* відносяться: споживачі кінцевої продукції; підрядники; постачальники; конкуренти основних учасників проекту; громадські групи та населення; спонсори проекту; різні консалтингові, інжинірингові, юридичні організації тощо. Таким чином, склад учасників проекту залежить від організації, яка виступає власником проекту, а саме від її структури, досвіду здійснення відповідної проектної діяльності, а також самого проекту та його цілей.

Розглядаючи основних стейкхолдерів проекту, особливу увагу варто приділити формуванню *команди проекту*.

У науковій літературі сьогодні немає єдності в інтерпретації понять «команда проекту», «команда управління проектом», «учасники проекту». Зокрема, в англійській літературі переважає таке тлумачення цих понять.

Команда проекту – це сукупність окремих осіб, груп та/або організацій, залучених до виконання робіт проекту та підлеглих керівнику проекту.

Команда управління проектом – члени проектної команди, які безпосередньо залучені до роботи з управління проектом. У дрібних проектах ця команда може містити в собі практично всіх членів команди проекту.

Учасники проекту (стейкхолдери) – особи, зацікавлені у проекті.

Варто відзначити, що будь-який проект обов'язково вимагає будь-яких ресурсів зокрема матеріальних, фінансових, інтелектуальних, людських, часових тощо. Основними *джерелами фінансування проектів* є:

1. Власні фінансові ресурси (прибуток, амортизаційні відрахування, основні й оборотні кошти і т. д.).
2. Позикові кошти (облігаційні позики, банківські, товарні й бюджетні кредити, лізинг тощо).
3. Притягнуті кошти (продаж акцій, пайові внески, гранти, прямі іноземні інвестиції).

Усі перераховані джерела мають вартість, тому що за їхнє використання необхідно платити поза залежністю від джерела фінансування. Плата здійснюється особі, що надала кошти (інвестору), у вигляді дивідендів для акціонера, відсоткових відрахувань для кредитора.

Для визначення витрат на здійснення проекту складається *кошторис*. Він є інструментом управління, що використовує менеджер у процесі реалізації проекту. Тому кошторис має подвійне значення. По-перше, це документ, що визначає вартість проекту, по-друге, це інструмент для контролю й аналізу коштів проекту.

Критерії оцінювання правильності складання кошторису:

1. Чітко відповідає описовій частині проектної заявки.
2. Визначений обсяг коштів достатній для забезпечення всіх робіт, вказаних в описовій частині проектної заявки.
3. Кошторис достатньо деталізований.
4. Містить опис всіх статей, що оцінюються та фінансуються виконавцем.
5. Містить опис всіх статей, що фінансуються з інших джерел (зокрема з власних ресурсів заявника).
6. Включає всі види робіт на безоплатній основі.
7. Містить опис відрахувань і податків від заробітної плати (за необхідністю).
8. Містить опис оплати праці консультантів та інших працівників за контрактом.
9. Відокремлює оплату праці від інших прямих витрат.
10. Визначає всі непрямі витрати, якщо потрібно.
11. Враховує поточний рівень інфляції.

Під час складання кошторису особливу увагу приділяють ризикам, пов'язаними з проектами. *Ризик* є об'єктивним явищем, сутність якого зумовлена неоднозначністю подій майбутнього, тобто ризик характеризується ймовірністю настання можливих подій та розміром можливих втрат проекту.

Ризик – можлива з певною вірогідністю подія у майбутньому, яка може впливати на плановані умови виконання проекту та призвести до відхилень у настанні чи перебігу подій проекту та отриманні очікуваних результатів проекту.

Традиційно в управлінні проектами та програмами розрізняють такі *види ризиків*:

- *часткові* (заплановані показники, дії, результати виконані частково, але без збитків);
- *допустимі* (заплановані показники, дії, результати не виконані, але немає збитків);
- *критичні* (заплановані показники, дії, результати не виконані, є певні збитки, проте збережена цілісність);
- *катастрофічні* (невиконання запланованого результату тягне за собою руйнування суб'єкта).

В управлінні проектами виділяють також основні зони ризику залежно від обсягів витрат проекту. Область, у якій втрати не очікуються, називається безризиковою зоною, їй відповідають нульові втрати.

Зоною припустимого ризику є область, у межах якої проєкт зберігає свою економічну доцільність, тобто втрати наявні, але вони менші від очікуваного прибутку. Межа зони припустимого ризику відповідає рівню втрат, що дорівнює розрахунковому прибутку від впровадження проєкту.

Наступна більш небезпечна область називається зоною критичного ризику. Це сфера, яка характеризується можливістю втрат, що перевищують величину очікуваного прибутку, аж до величини повного розрахункового доходу від проєкту, який представляє суму витрат і прибутку. Інакше кажучи, зона критичного ризику характеризується небезпекою втрат всіх засобів, вкладених у проєкт.

Зона катастрофічного ризику представляє область втрат, які за своєю величиною перевершують критичний рівень й у максимумі можуть досягати величини, рівної майновому стану організації. Катастрофічний ризик здатний призвести до краху, банкрутства організації, його закриття й розпродажу майна. До категорії катастрофічного відносять поза залежністю від майнового або грошового збитку ризик, пов'язаний із прямою небезпекою для життя людей або виникненням екологічних катастроф. Керівник проєкту в процесі прийняття управлінських рішень може йти на певний ризик, якщо засоби, що перебувають у його розпорядженні, відповідають за розмірами завданням проєкту.

Схематичне зображення зон ризику проєкту подано на рисунку 5.4.

Під час планування *проєктних ризиків* перш за все здійснюється: ідентифікація ризиків (визначення ризиків, які можуть вплинути на проєкт і документування їхніх характеристик). Наступним кроком здійснюється якісний та кількісний аналіз ризиків. Потім здійснюється планування реагування на ідентифіковані ризики: розробка варіантів і дій, що сприяють підсиленню сприятливих можливостей і зниженню загроз для досягнення цілей проєкту.

Серед можливих варіантів реакції на ризики в управлінні проєктами та програмами виділяють:

- *ухилення від ризику* (запобігання виникненню ризикових подій зазвичай шляхом ліквідації причини);
- *пом'якшення ризику* (зниження імовірності настання небажаних ризикових подій або зниження втрат унаслідок настання ризикових подій);
- *прийняття ризику* (створення додаткових можливостей (резервів), необхідних для ліквідації небажаних наслідків ризикових подій у випадку прийняття потенційних загроз).

У процесі управління реалізацією проєкту або програми виконуються всі функції управління проєктом, певну частину кожної з яких було здійснене на стадії планування проєкту.

На стадії реалізації проєкту зазначені функції виконуються з орієнтацією на досягнення запланованих параметрів проєкту.

До основних функцій управління проєктами та програмами відносять [28]:

– управління змістом – спрямоване на постійну адаптацію предметної області проєкту до ситуації, що складається. За суттю управління змістом перетворюється на управління змінами в проєкті;

– управління якістю – постійний моніторинг дотримання всіх регламентів, систем забезпечення якості у проєкті;

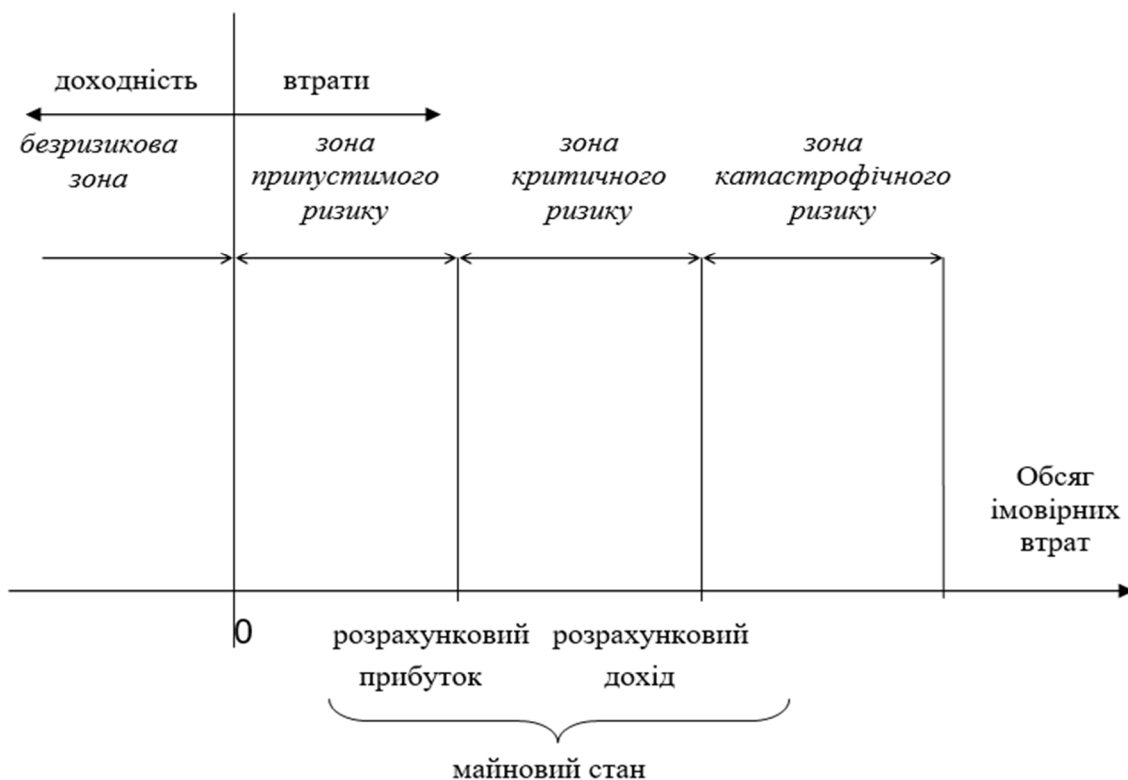


Рисунок 5.4 – Схематичне зображення зон ризику проєкту

– управління часом – реалізація планів-графіків проєкту, усунення виявлених відхилень;

– управління вартістю – відстеження освоєних обсягів фінансування робіт, усунення відхилень від плану, за необхідністю – пошук резервів або додаткових джерел фінансування;

– управління ризиками – застосування дій щодо запобігання ризикам, що визначені на етапі планування, пом'якшення впливу ризикових подій у разі їхнього настання, моніторинг можливих незапланованих ризиків у проєкті;

– управління персоналом – оперативне реагування на уточнення ролей членів команди проєкту, виконавців проєкту, забезпечення мотивації та

стимулювання проектних дій, забезпечення поповнення потрібних знань, зокрема з предметної області проекту;

– управління контрактами та забезпеченням проекту – діяльність із дотримання контрактних і договірних умов, оперативна робота з підрядниками, усунення виявлених відхилень;

– управління комунікаціями – підтримка, адаптація до поточних умов, корегування систем прийняття управлінських рішень, взаємодій, інформаційних зв'язків, забезпечення результативності системи збору та обробки проектної інформації, організація інформаційно-комунікаційного забезпечення моніторингу прогресу реалізації проекту.

Моніторинг прогресу (ходу виконання) проекту передбачає здійснення робіт з отримання та аналізу інформації про стан проекту, з розробки та оцінювання різних варіантів можливого перепланування частини проекту, яка залишилась, з прогнозування показників успіху проекту на момент його завершення з метою досягнення їхнього запланованого рівня [28].

До основних критичних аспектів успішності проекту, які необхідно аналізувати під час моніторингу, необхідно віднести те, що:

– у кожному проекті існує дилема вибору основних критеріїв успіху проекту («трикутник управління проектом» – «вартість – якість – час»);

– якщо умови проекту вимагають бездоганної якості продукту – це майже завжди позначиться на збільшенні вартості та часу виконання проекту;

– якщо найважливіший параметр – це термін завершення проекту, то дотримання його неодмінно буде вимагати більше ресурсів, тобто зросте вартість або погіршаться властивості проекту;

– якщо найважливішим параметром є дотримання бюджету проекту, час його реалізації може збільшитися.

Для забезпечення повної та достатньої інформації щодо реалізації проекту його керівник повинен здійснювати постійний збір, обробку та узагальнення таких видів інформації:

1. Відомості про виконання графіка робіт. Інформація про дотримання термінів робіт необхідна керівникові для одержання найбільш повної та об'єктивної картини виконання проекту.

2. Відомості про досягнуті фактичні показники (інформація про реально виконані обсяги робіт). Оскільки менеджер проекту не завжди може особисто контролювати всі роботи, що виконуються, інформація про виконання робіт може формуватися на основі звітів інших виконавців.

3. Відомості про витрати. Містять інформацію про виконання бюджету

проєкту. Регулярний розрахунок понесених витрат по проєкту та визначення відхилення витрат бюджету від запланованого необхідні, оскільки вони допомагають виявити потенційні проблеми й отримати час на їхнє вирішення. Вартість проєкту – один із найважливіших критичних показників якості управління проєктом.

Паралельно з моніторингом та з використанням його інформації здійснюється контроль окремих аспектів й параметрів проєкту.

Контроль проєкту виконується на основі вимірювання досягнутих результатів та співвіднесення їх з очікуваними результатами та є засобом втручання у проєктну діяльність, корегування поведінки керованої системи, дотримання нею запланованої «траєкторії» руху.

Для реалізації функції контролю можуть застосовуватися спеціальні методи (наприклад, метод засвоєного обсягу для контролю грошових витрат проєкту).

Контроль проєкту – це процес, у ході якого керівник проєкту встановлює, чи досягаються поставлені цілі, виявляє причини порушень, обґрунтовує прийняття управлінських рішень, які коректують виконання завдань, перш ніж буде нанесена шкода виконанню проєкту (зрив строків, перевищення у використанні ресурсів, вартості, низька якість тощо).

Здійснення контролю дає можливість керівникові проєкту визначити, чи варто переглядати плани, кошториси, якщо деякі параметри перевищують припустимі значення.

Завдання контролю – зіставлення даних про хід виконання проєкту й планових характеристик з метою виявлення відхилень. Введення системи контролю забезпечує [6]:

- моніторинг (систематичне й планомірне спостереження за всіма процесами реалізації проєкту);
- виявлення відхилень від цілей реалізації проєкту за допомогою ряду критеріїв і обмежень, які втримуються в календарних планах, бюджетах, розрахункових вимогах щодо трудових і матеріальних витрат тощо;
- прогнозування наслідків ситуації, що виникла;
- обґрунтування необхідності внесення змін.

Розрізняють такі **види контролю**: *попередній* (здійснюється до фактичного початку робіт із реалізації проєкту й спрямований на дотримання певних правил і процедур), *поточний* (здійснюється безпосередньо під час реалізації проєкту), *заклучний* (проводиться на фазі завершення проєкту для інтегральної оцінки реалізації проєкту загалом).

Під час формування системи контролю за реалізацією проекту необхідно визначити [8]:

- склад і рівень деталізації робіт, які підлягають контролю;
- склад показників і форми подання первинної інформації;
- строки подання первинної інформації й зведених звітів;
- відповідальність за повноту, вірогідність і своєчасність даних;
- склад, методи й технологію аналітичних і графічних звітів;
- комплекс потрібних програмно-інформаційних засобів.

Для здійснення контролю проекту необхідно визначити ступінь виконання заданих обсягів робіт або їхній поточний стан. Фізичні обсяги виконання робіт визначають безпосередньо на місці здійснення робіт і порівнюють із розрахунковими показниками. Тимчасові витрати порівнюють із розрахунковою тривалістю й порівнюють із обсягами виконаних робіт. Грошові показники порівнюють із показниками бюджету або кошторисної вартості. Дані про фактичне споживання матеріально-технічних ресурсів зіставляють із передбаченими потребами в робочій силі, будівельних матеріалах й устаткуванні. В остаточному підсумку визначається ступінь готовності проекту загалом або на якомусь етапі його реалізації [8].

Розрізняють такі методи виміру фактично виконаних обсягів робіт:

- обсяги або витрати у фізичних одиницях або у вартісному вираженні;
- відсоток виконання планових завдань;
- відсоток готовності тощо.

Кожен із перерахованих методів має свої переваги й недоліки. Вимір фактично виконаних фізичних обсягів характеризується більшою точністю, ніж приблизна оцінка ступеня готовності проекту, однак їхнє здійснення пов'язане з більшими витратами ресурсів. Приблизна оцінка, тобто ступінь готовності проекту, не є достовірною. Варто зазначити, що усі методи контролю однаковою мірою необхідні, взаємодоповнюють один одного й мають велике значення для повноти розуміння стану реалізації проекту.

В управлінні проектами особливе значення має контроль вартості проекту, що включає моніторинг вартісних показників реалізації проекту з метою виявлення відхилень від бюджету; управління змінами в бюджеті з метою забезпечення виконання бюджету; виявлення раніше запланованих помилкових рішень; інформування стейкхолдерів про хід реалізації проекту.

Як і все в цьому світі, проект має свій початок і свій кінець.

Початок проекту – поява ідеї про спосіб реалізації будь-яких потреб суспільства, підприємства, окремої людини.

Закінчення проєкту – досягнення поставлених у проєкті цілей.

Варто розрізнити закінчення конкретного проєкту й тривалість існування результатів проєкту.

Життєвий цикл будь-якого об'єкта складається з ряду фаз розвитку, які, зі свого боку, підрозділяються на стадії, етапи, роботи, дії. Структура життєвого циклу проєкту залежить від виду проєкту, його масштабу, конкретних умов його здійснення (наприклад, матеріальної бази), досвіду учасників проєктів тощо. У зв'язку з цим загальноприйнятого підходу, що визначає кількість фаз, етапів і робіт із виконання проєкту та їхнього складу, не існує.

Життєвий цикл проєкту – це проміжок часу існування проєкту з урахуванням виконання робіт з ініціалізації, розробки, реалізації та експлуатації проєкту.

Життєвий цикл проєкту також містить набір фаз, якими проходить проєкт з початку до моменту завершення.

Фаза проєкту – сукупність логічно пов'язаних операцій проєкту, що завершуються досягненням одного або ряду результатів, що поставляються.

Більшість фаз життєвого циклу будь-якого проєкту мають такі характеристики:

- вартість і кількість учасників проєкту на старті незначні, але зростають наприкінці й різко зменшуються перед завершенням проєкту;
- імовірність успішного завершення проєкту на старті незначна, але зростає в міру реалізації проєктних пропозицій;
- здатність замовника вплинути на результати й вартість проєкту найвища на старті й зменшується у процесі реалізації проєкту, оскільки наприкінці вартість внесення змін і виправлення помилок значно зростає.

Сукупність фаз та етапів розвитку проєкту утворюють його життєвий цикл. Традиційно виділяють чотири основні фази проєкту (концепція, планування, виконання і завершення). Рівень зусиль на фазі концепції є мінімальним, а на фазі виконання – максимальним. Кожна з чотирьох фаз: концепція, планування, виконання і завершення – складається з набору робіт (рис. 5.5)

На життєвий цикл проєкту можуть впливати унікальні характеристики організації, галузі або методу розробки та технології, що використовується. Кожен проєкт має початок і закінчення, проте конкретні результати і виконувані роботи широко варіюються залежно від проєкту. Життєвий цикл забезпечує базову структуру для управління проєктом, незалежно від включених до нього конкретних робіт.

Варто зазначити, що на сьогодні не існує єдиного затвердженого переліку фаз та етапів життєвого циклу проєкту. Зокрема, у підході Міжнародної організації з розвитку ООН (UNIDO) [28] до класифікації фаз життєвого циклу проєкту виділяються такі фази (рис. 5.6):

- *передінвестиційна* (концептуальна),
- *інвестиційна* (розробка та реалізація),
- *експлуатаційна* (завершення).

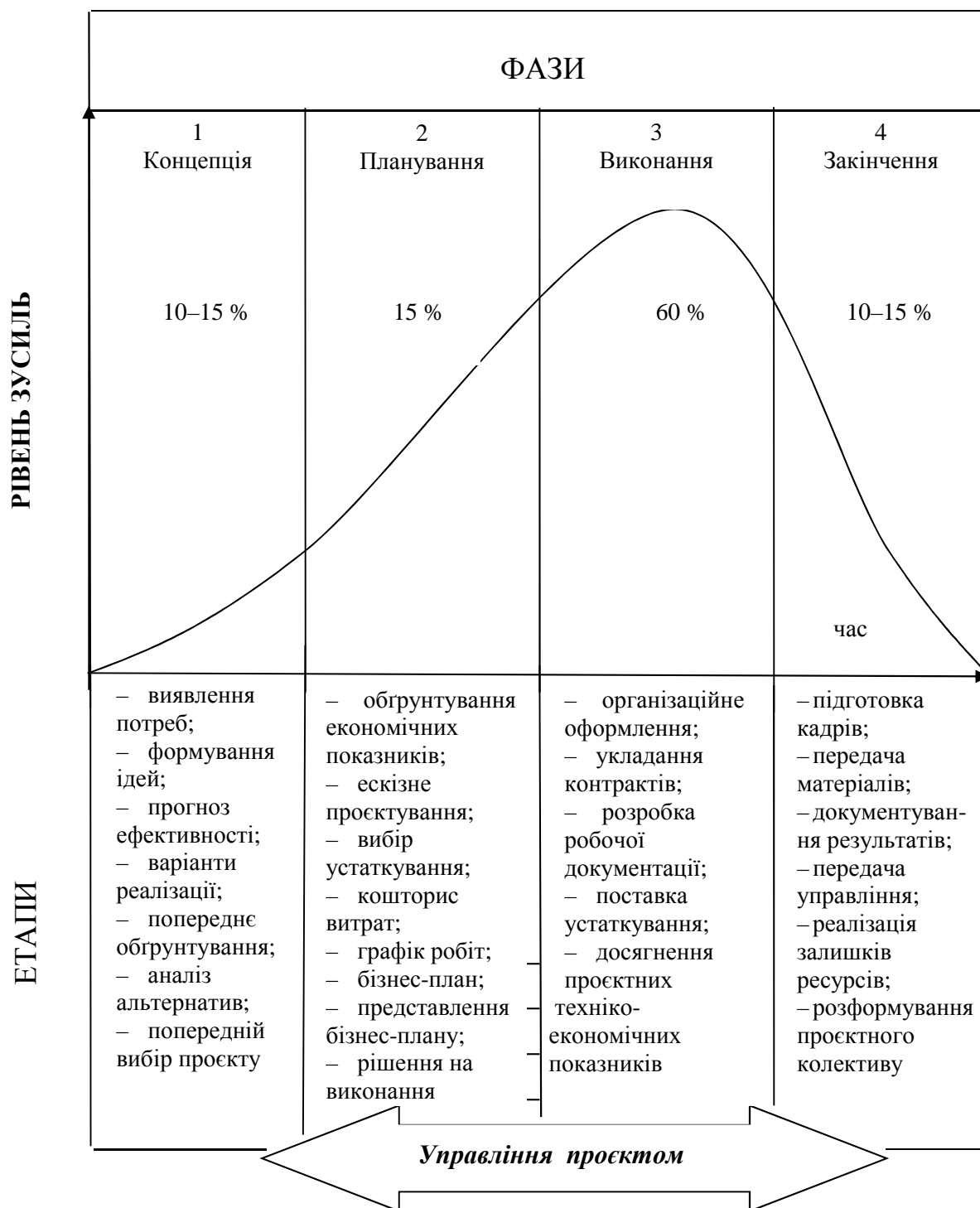


Рисунок 5.5 – Фази й етапи життєвого циклу проєкту

Визначення часових меж життєвого циклу проєкту є питанням неоднозначним. Частіше життєвий цикл проєкту визначають як проміжок часу від виникнення ідеї до повного завершення проєкту, іноді – проміжок часу від першої витрати до отримання останньої вигоди проєкту.

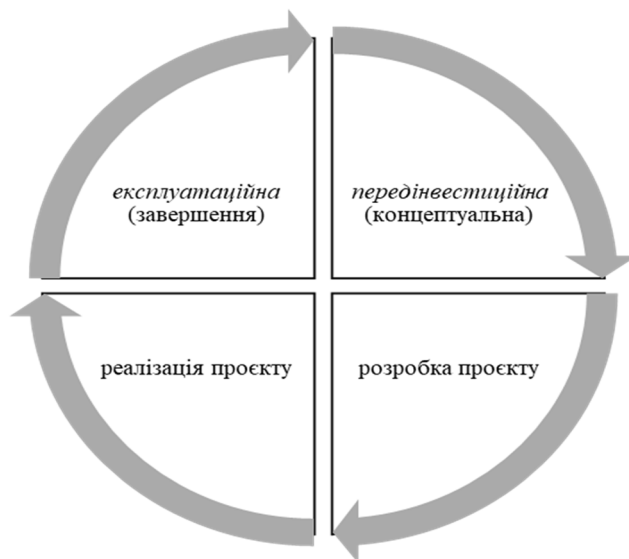


Рисунок 5.6 – Фази життєвого циклу проєкту

Життєвий цикл проєкту можна описати на різних рівнях деталізації. Традиційно таких рівнів виділяють до восьми, а саме:

1. Життєвий цикл складається із фаз.
2. Фази проєкту включають стадії.
3. Стадії проєкту складаються з етапів.
4. Етапи проєкту включають види робіт (роботи).
5. Роботи складаються із процесів.
6. Процеси включають процедури.
7. Процедури складаються з операцій.
8. Операції включають елементи.

З одного боку, збільшення рівня точності (подробиці) опису вимагає залучення додаткової інформації і як наслідок може призвести до зниження ймовірності настання тієї чи іншої негативної події та зниження завданих їм збитків. Але з іншого боку, залучення великих обсягів інформації призводить до різкого зростання складності, трудомісткості опису і як наслідок – різкого підвищення його вартості. Тому завжди потрібно шукати компроміс між складністю та вартістю опису. Як точка звіту може виступати розмір збитків від негативної події та вартість робіт із вилучення інформації, що дозволяє знизити збитки від настання цієї події.

Організаційні компетенції для досягнення стратегічних цілей через

портфель проектів та програм оцінюються за допомогою визначення зрілості організаційного управління проектами. Остання здебільшого визначається як ступінь, у якому організація практикує організаційне управління проектами, тобто йдеться про ефективність процесів, що використовуються в організації [35].

Сьогодні, активний розвиток цифрової економіки та економіки знань вимагає розробки та реалізації нових проектів та програм. Значна кількість проектів та програм має інноваційне спрямування, що вимагає певної оперативної реакції від менеджменту на виклики сьогодення та зміни, які відбуваються у зовнішньому середовищі. Отже, дуже гостро постають питання необхідності у систематичному навчанні та перенавчанні персоналу щодо нового програмного забезпечення і моніторингу оптимальних інформаційних систем у контексті їхнього оперативного впровадження у сфері проектного менеджменту.

Таким чином, можна зробити висновок, що управління проектом визначає діяльність із завершення цільового комплексу подій і робіт із збереженням ключового змісту проекту й відповідно до зовнішніх та внутрішніх вимог стейкхолдерів щодо продукту, вартості, часу, якості з метою забезпечення задоволеності учасників проекту. Основні проблеми управління проектом містяться у трикутнику взаємозв'язків між ресурсами, часом, якістю.

5.2 Організаційно-економічний механізм реалізації проектів та програм територіального розвитку

Сьогодні економіка України зіткнулася з низкою проблем, які пов'язані із значним відставанням України за кількісними та якісними макро- та мікро-економічними показниками від розвинених країн світу. Удосконалення економічної політики на державному та регіональному рівнях у сфері активізації реалізації проектів та програм територіального розвитку, формування стратегій та механізмів управління регіональними економічними системами є нагальною науковою та прикладною проблемою в умовах виходу національного господарства на світові ринки та позбавлення від залежності від російських енергоносіїв.

Новітня парадигма територіального розвитку України спрямована на забезпечення сталого ендогенного зростання, шляхом розкриття потенціалу розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації та реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання; удосконалення міжбюджетних відносин; розширення повноважень регіональних органів управління; реалізації відповідних проектів та програм.

Кожна з територіальних одиниць має свою територію, яка до неї належить, відповідно кожна з них виконує певну матеріально-побутову, соціально-культурну, ділову функцію в житті населення.

Територія (лат. *territorium* – область, територія, регіон), це обмежена частина земної поверхні в природних, державних, адміністративних або умовних межах: визначається протяжністю як специфічним видом «просторового» ресурсу, площею, географічним розташуванням, природними умовами, господарською освоєністю.

Територією є земельний простір, на який поширюється юрисдикція держави або адміністративної одиниці (територіального утворення) в його складі.

Адміністративно-територіальні одиниці – це регіони, які є об'єктом державного управління, межі і статус яких закріплені адміністративним способом. Відмінними рисами цього типу територіальних утворень є: чітко визначені географічні кордони, наявність державного органу, через який здійснюється управління територією, збір органами державної статистики інформації про стан даного об'єкта управління.

Регіон як наукова категорія регіоналістики – (від лат. «regio» – країна, область, простір; «region» – англ.) – визначена територія, обмежена просторово-часовими межами існування. Найпоширенішим є розуміння регіону як відносно неоднорідної території, що синергетично поєднує набір інших однорідних характеристик політичного, економічного, соціологічного, екологічного, географічного, мовного та іншого ландшафту.

В українській регіоналістиці «**регіон**» переважно ототожнюється з областю. «Регіон» (на локальному рівні регіонального розвитку – тобто, у межах країни) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що поєднує всіх мешканців на певній території) [22].

Регіон як категорія державного управління – (від лат. «regio» – країна, область, простір; «region» – англ.) – визначені законодавством територіальні утворення із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [11].

Регіон – це:

- 1) невід'ємна частка загального єдиного економічного простору країни або світу (світової економіки), яка має свої межі й унікальне географічне положення;
- 2) територія, що має спільність природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов розвитку;

3) територіально-господарське утворення системного характеру, між складовими якого зв'язки тісніші, ніж зовнішні.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної та зарубіжної наукової думки поняття «регіон» набуло значного поширення. Незважаючи на це, єдина точка зору на сутність цього поняття відсутня, що обумовлено можливістю неоднозначного трактування цієї категорії.

Аналіз наукових робіт різних науковців дав змогу прийти до висновку, що існують такі *підходи до визначення регіону*:

- у широкому та вузькому розумінні;
- за географічними, демографічними, соціальними чи економічними ознаками;
- за адміністративними ознаками;
- за факторними параметрами;
- визначення регіону як об'єкта управління.

Регіон є складною соціально-економічною системою. У контексті системного аналізу під регіоном розуміється певна частина соціального (насамперед населення), природного (зокрема, природноресурсного і екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного та, нарешті, власне просторового потенціалів держави, яка знаходиться в юрисдикції місцевих органів влади.

Соціально-економічна сутність регіону визначає певну територію, що є самостійною соціально-економічною системою, з притаманними тільки їй виробництвом, розподілом, обміном і споживанням матеріальних благ та послуг.

У соціально-економічному плані регіони не можуть розглядатися як механічне поєднання безлічі господарських одиниць і різних галузей господарства. Цілісність завдань їхнього розвитку визначаються функціями регіону в територіальному поділі праці. Існують різні підходи до подання структури регіональної системи.

Традиційний підхід до структуризації регіональної соціально-економічної системи передбачає розгляд її у вигляді тріади «природа – населення – господарство», доповненої керуючою підсистемою (органи влади і управління). Сфера господарства (економічна складова), зі свого боку, складається з природоформуваної сфери, матеріального виробництва та соціальної сфери. Усі сфери взаємопов'язані. У межах цієї триєдиної системи і має бути встановлена збалансованість і знайдені шляхи її сталого розвитку.

Сучасний регіон – це регіон, що чітко усвідомлює свої цілі і має стратегію розвитку, яка дозволить їх досягти. У зв'язку з цим питання стратегічного

розвитку та актуалізація основних напрямків розвитку регіонів є одними з найбільш актуальних у діяльності регіональних органів влади.

Розгляд регіонів України як систем дозволяє намітити деякі підходи до їхньої класифікації за ступенем:

- *відкритості / замкнутості*. У цьому випадку класифікаційні одиниці можуть виділятися залежно від інтенсивності обміну потоками натуральної продукції;

- *«реактивності» / «інертності»*. Основа класифікації – ступінь сприйняття нових явищ, наприклад, у ході дифузії ринкових інновацій;

- *стійкості / нестійкості*. Основа класифікації – інтенсивність внутрішніх, а також зовнішніх зв'язків регіональної системи;

- *гармонійності розвитку*. У цьому випадку враховуються ступінь і характер розвитку кожної з підсистем регіону.

Регіональний рівень розвитку національної економіки має певні особливості, які потрібно враховувати на всіх рівнях державного управління. Отже, пріоритетом державної політики на сучасному етапі економічного розвитку України повинно стати створення та реалізація інтегрованих у світове виробництво проєктів та програм, здатних забезпечувати вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів України.

Враховуючи динамічність розвитку національної економіки та концепцію динамічної стратегії, необхідно враховувати конкурентні переваги регіональних економічних систем. Для управління проєктами та програмами на регіональному рівні необхідно систематизувати функції управління та фази прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (табл. 5.6).

Ефективна стратегія, що відповідає на виклики, що стоять перед регіоном, і містить проєкти і програми, спрямовані на сталий соціально-економічний розвиток та підвищення добробуту жителів, – невід'ємний інструмент регіонального управління.

Таблиця 5.6 – Функції управління, їхній тип та фази прийняття управлінських рішень на регіональному рівні

Функції управління	Тип функції	Фази діяльності
1	2	3
Виявлення параметрів та проблем, що впливають на результат діяльності господарюючих суб'єктів регіону	Діагностична	1
Аналіз фінансового стану діяльності господарюючих суб'єктів за визначеними параметрами	Аналітична	2

Продовження таблиці 5.6

1	2	3
Розробка планів діяльності регіональних економічних систем за результатами обробки в реальному масштабі часу фактичних параметрів, які відображають роботу суб'єктів господарювання	Планування	3
Аналіз результатів планування з метою виявлення відхилень від параметрів, що визначають результат діяльності господарюючих суб'єктів	Аналітична	
Розробка альтернативних проєктів та програм управлінських рішень для корекції відхилень параметрів, що визначають результат діяльності господарюючих суб'єктів регіону	Проектування	
Прогноз і планування результатів діяльності регіональних економічних систем за розробленими проєктами управлінських рішень	Прогнозування	
Надання вищій ланці управління прогнозних результатів діяльності господарюючих суб'єктів регіону на основі визначення альтернативних проєктів управлінських рішень	Прогнозування	
Вибір вищою ланкою менеджменту господарюючих суб'єктів найоптимальнішого варіанта із альтернативних планів діяльності	Оптимізація	4
Затвердження вищою ланкою управління на рівні регіону оптимального плану діяльності	Прийняття рішення	
Розробка та доведення до виконавців документів, що регламентують виконання управлінських рішень і визначають діяльність структур господарюючих суб'єктів та організацію їхнього виконання	Постановка завдань	5

Систематизація результатів наукових поглядів багатьох учених-економістів дозволяє визначити наявність принципів регіонального управління, що спричинить зменшення асиметрії регіональних систем і досягнення певних результатів розвитку (рис. 5.7).

У міжнародній практиці випробувано велику кількість методів для вирішення економічних проблем окремих регіонів [6; 12; 33].

Враховуючи наявний досвід у сфері вирішення питань управління соціально-економічним розвитком регіонів, існуючи методики можна поділити на:

- фундаментальні, що призводять до зміни системи;
- локальні, які побудовані на використанні інструментів та механізмів функціонування окремих структур соціально-економічної системи території.

До фундаментальних методів відносять: зміну адміністративно-територіального розподілу, радикальний перегляд фіскальної політики держави тощо. До локальних методів відносять: регіональну політику, регіональний маркетинг-менеджмент, кластерну або промислову політику [9].

Практичне використання наведених методів по-різному впливають на динаміку територіального (регіонального) розвитку, але всі вони спрямовані на підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону.

Якщо розглядати фундаментальні методи, то вони безпосередньо впливають на конкурентні переваги регіону: податкові та митні пільги, вартість робочої сили, рівень амортизації виробничих об'єктів, тощо.

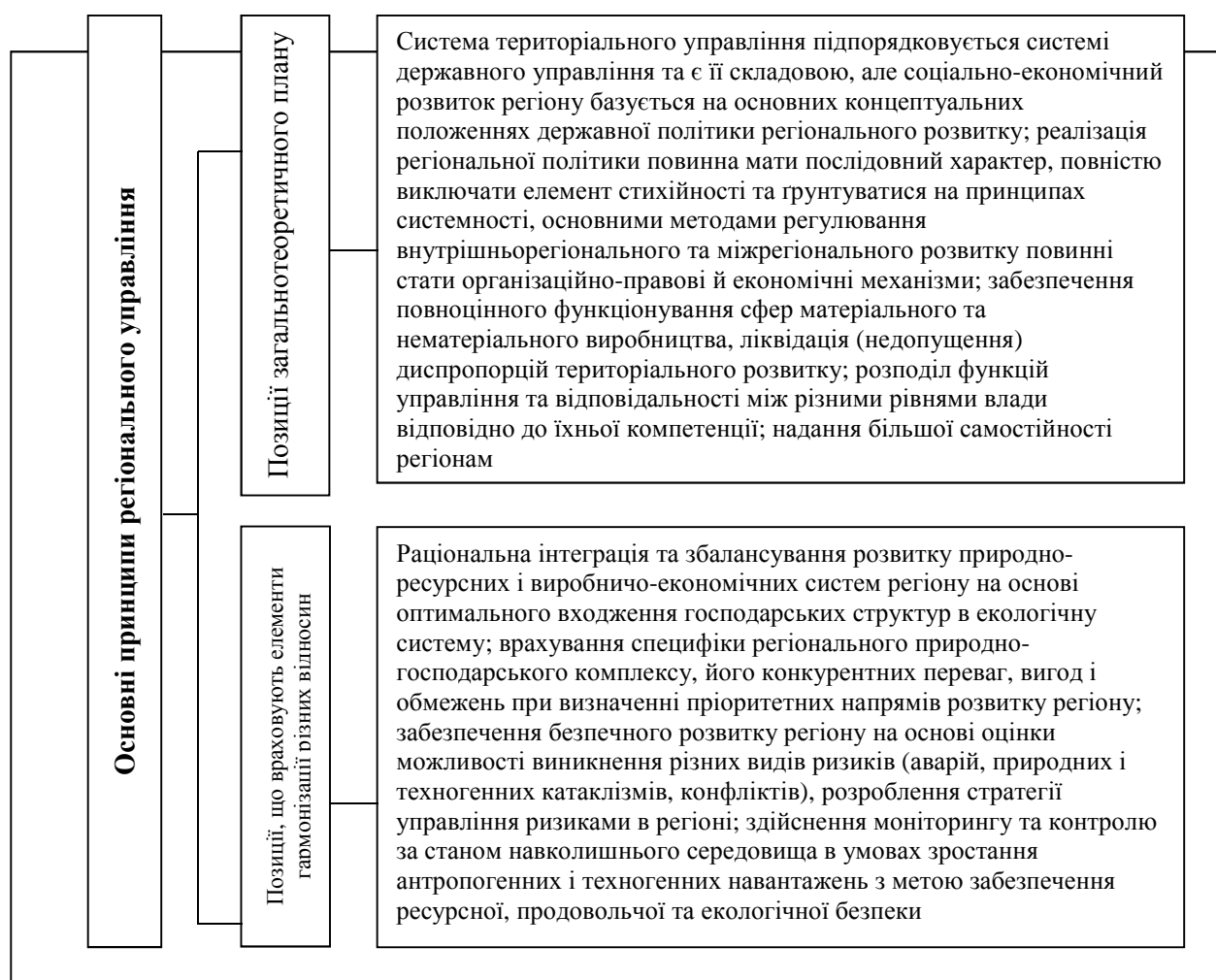


Рисунок 5.7 – Система принципів регіонального управління (складено автором за [5; 19])

Щодо локальних методів, то їх прийнято відносити до «м'яких», оскільки вони включають такі напрямки, як будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, формування іміджу регіону тощо.

Щодо доречності та ефективності використання наведених методів, то сьогодні немає єдиної наукової думки щодо їхнього запровадження у практичну діяльність, оскільки одні дослідники віддають перевагу фундаментальним методам, вважаючи, що тільки їхнє застосування здатне вплинути на соціально-економічний розвиток певної території.

Інша група дослідників вважає, що фундаментальні методи в умовах проблем макроекономічного плану не є ефективними, оскільки їхнє використання не в змозі вирішити поточні регіональні проблеми.

Проте сьогодні існує думка, що найбільш ефективним є використання методу, який засновано на регіональній кооперації:

- кооперація в галузі освіти і НДДКР;
- співпраця при реалізації інфраструктурних та дорожньо-транспортних проєктів;
- створення єдиних служб для моніторингу стану соціально-економічного розвитку регіональних господарств та територій;
- розвиток кластерів.

Кластер – це група діючих на певній географічній території взаємопов'язаних компаній, постачальників товарів і послуг і пов'язаних із ними організацій, що функціонують у певній сфері і пов'язаних різного роду екстерналіями. Кластер, за М. Портером, може розміщуватися як у межах одного регіону або міста, так і на територіях кількох сусідніх країн.

Вважається, що спочатку кластером була позначена група суміжних галузей країни, які виробляють найбільш конкурентоспроможні товари, що експортуються, то згодом термін став позначати групу фірм, які виробляють подібні товари та послуги і сконцентровані в одному регіоні. Якщо перше значення ближче терміна **«промисловий кластер»**, запропонованого М. Портером, то друге – терміна **«регіональний кластер»**, який був запропонований М. Енрайт. Географічна близькість компаній, що входять до складу кластера, дозволяє їм як поєднувати, так і конкурувати між собою, підвищуючи тим самим конкурентоспроможність території. Регулярний характер угод, що здійснюються кластерними компаніями і інститутами, які розміщені в одному регіоні, сприяє довірчому характеру відносин між ними, що наближає кластер до промислових районів А. Маршалла і промисловим округів Дж. Бекаттіні.

Щодо класифікації кластерів, то у сучасній літературі існує значна кількість підходів, але найбільш вдалою вважається наступна, яка представляє сім основним характеристик кластерів, на комбінації яких ґрунтується вибір певної кластерної стратегії (табл. 5.7) [29].

Узагальнюючи та підсумовуючи всі перелічені вище трактовки поняття «кластер», необхідно зазначити, що в цілому розрізняються три широкі визначення поняття «кластер» [21]:

- 1) регіонально обмежені форми економічної активності всередині споріднених секторів, найчастіше пов'язаного до того чи іншого наукового закладу;

2) вертикальні виробничі ланцюжки, вузько зазначені сектори, у яких суміжні етапи виробничого процесу формують ядро кластера;

3) галузі промисловості, визначені на високому рівні агрегації чи сукупності секторів, які є ще більш високо агрегованими.

Таблиця 5.7 – Класифікація кластерів

Ознака класифікації	Характеристика
Географічна	Побудова просторових кластерів економічної активності від місцевих до глобальних
Горизонтальна	Декілька галузей можуть приєднуватися до більш крупного кластеру
Вертикальна	У кластерах можуть бути присутніми суміжні етапи виробничого процесу. Принциповим є, хто саме з-поміж учасників мережі є ініціатором та кінцевим виконавцем інновацій в межах кластеру
Латеральна	До кластеру приєднуються різні підприємства та галузі, які можуть забезпечити економію завдяки ефекту масштабу, що, врешті-решт, спричинить нові комбінації
Технологічна	Сукупність галузей, які використовують аналогічні технології
Фокусна	Кластер підприємств, які зосереджені навколо одного центру, яким може бути підприємство, науково-дослідний інститут, заклад вищої освіти тощо
Якісна	Принциповим є не лише те, чи дійсно підприємства співпрацюють, але і те, як вони це здійснюють

Під час створення кластерів може бути застосований один із підходів: класичний – формування кластерів ведеться знизу, завдяки ініціативі товаровиробників (прикладом такої організації є кластери у багатьох західних країнах); модерністський – полягає в активній участі держави у формуванні кластерів (активно використовується в країнах, що розвиваються); змішаний – передбачає спільну участь держави та бізнесу в різних варіаціях (використовується переважно в країнах Азії) [28].

Кожний проєкт територіального розвитку має власну організаційну структуру, яка визначає розподіл відповідальності та повноважень між учасниками проєкту (програми), а також обов'язки і відносини облікової звітності, відповідно до життєвого циклу проєкту.

Організаційна структура проєкту обов'язково повинна містити ефективну систему звітності, моніторингу ходу виконання проєкту та систему прийняття рішень. Специфіка проєктів / програм регіонального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їхньої реалізації, необхідним є створення специфічного організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями управління – певної організаційно-правової форми інфраструктурного забезпечення управління.

Організаційна структура управління проектами та програмами територіального розвитку формується на основі взаємодії державних органів влади, представників бізнесу та суспільства, які здійснюють підтримку розробки та реалізації регіональних проектів та програм шляхом впровадження ефективної політики соціально-економічного розвитку територій.

До того ж специфіка проектів та програм у сфері територіального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їхньої реалізації, необхідним є створення специфічного організаційно-економічного механізму взаємозв'язку між різними рівнями управління – певного організаційно-економічного забезпечення системи менеджменту.

Основне завдання територіального рівня управління – це реалізація комплексу завдань із розробки основних документів проекту (основи (устав) проекту, регуляторна карта компетенцій, регламент комунікацій, детальний план проекту, план контролювання проекту, бюджет проекту) та контролю за їхнім виконанням. Для реалізації проекту відповідно до його плану (календарного графіку, бюджету, певного рівня якості) здійснюються заходи з організації виконання робіт, розробляються операційні плани, проводиться моніторинг на оцінювання результатів, коригується графік проектних робіт.

Діюча державна регіональна політика в Україні формується та реалізується на основі національного законодавства та відповідних державних інституцій, завдяки яким виробляється цілісна концепція територіального розвитку нашої країни, якій підпорядковується діяльність державних органів влади.

Законодавство з питань державної регіональної політики складається з таких елементів:

1. Конституції України.

2. Законів України:

– «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»;

– «Про стимулювання розвитку регіонів»;

– «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– «Про місцеві державні адміністрації»;

– «Про транскордонне співробітництво»;

– «Про регулювання містобудівної діяльності»;

– «Про державні цільові програми»;

– «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;

– «Про Генеральну схему планування території України».

3. Актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

4. Міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Правове забезпечення має передбачати:

– формування належного правового середовища з урахуванням існуючого національного та міжнародного досвіду, спрямованого на забезпечення реалізації державної регіональної політики у бюджетній, земельній та податковій сферах;

– проведення аналізу існуючих державних програм із питань регіонального розвитку, розроблених на основі діючого законодавства та впровадження ефективних правових механізмів реалізації повноважень головним органом виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики;

– проведення аналізу нормативно-методичного забезпечення прогнозування та планування соціально-економічного розвитку територій на основі діагностики існуючих інструментів реалізації державної регіональної політики для практичного системно-інтегрованого використання.

Регіони України повинні велику увагу приділяти регіональному співробітництву. У вирішенні цього питання важливу роль у координації регіональної співпраці відіграють підзаконні акти регіонального рівня.

Наприклад, діяльність областей та єврорегіонів щодо регіонального співробітництва базується на укладенні договорів та угод міждержавного та міжрегіонального рівня та угодах про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно-територіальними одиницями країн, що входять до складу єврорегіонів. Реалізація таких угод зазвичай здійснюється як загалом на території областей, так і на території єврорегіонів.

Впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики має забезпечити виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи у галузі розвитку регіональної та місцевої демократії, виконання Резолюції та Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо України [13].

На рисунку 5.8 представлено діюче нормативно-правове забезпечення управління проектами та програмами територіального розвитку.

Діюче законодавство розподіляється на базове (Конституція України, Закони України (кодекси законів), Укази Президента України), регламентуюче (постанови Кабінету Міністрів України), науково-методичне забезпечення (нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади).

Сьогодні існує нагальна потреба у створенні механізму інституціонального забезпечення управління проектами та програмами територіального розвитку, створення якого надає можливість регіонам України бути захищеному у правовому полі та визначати власний план соціально-економічного розвитку (рис. 5.9).

Правовий блок містить у собі нормативно-правове забезпечення управління проектами та програмами розвитку територій на основі:

– законів України: «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих технологій», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про наукові парки»;

– постанови Верховної Ради України «Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні»;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи» та ін.

– Організаційний блок забезпечує функції управління проектами та програмами на основі покращення якості регіональної соціально-економічної політики та розвитку науково-дослідницької діяльності, яка має на меті гарантування розвитку регіональної економічної системи.

– Регуляторний блок безпосередньо впливає на життєздатність регіону на основі здійснення нагляду за процесами, які відбуваються та відображаються у соціально-економічних показниках його розвитку та можуть нести як позитивний, так і негативний вплив.

– Важливими напрямками розвитку представленого механізму інституціонального забезпечення управління проектами та програмами розвитку територій є можливість узгодження інтересів всіх зацікавлених сторін у плані створення регіональних промислових асоціацій та концернів, формуванні пріоритетних напрямів розвитку та реалізації масштабних інноваційних проектів.

– Під **проектом територіального розвитку** варто розуміти створення умов для безпечного і сприятливого середовища життєдіяльності населення з метою забезпечення сталого розвитку території за допомогою реалізації механізмів взаємодії між державною владою і приватним капіталом щодо створення, реконструкції, експлуатації та утримання об'єктів інфраструктури, об'єктів промислової і соціальної сфери.

– Програма територіального розвитку – це сукупність взаємопов’язаних за ресурсами, виконавцями і термінами заходів, які потребують координації та управління їхньою реалізацією для досягнення спільної мети.

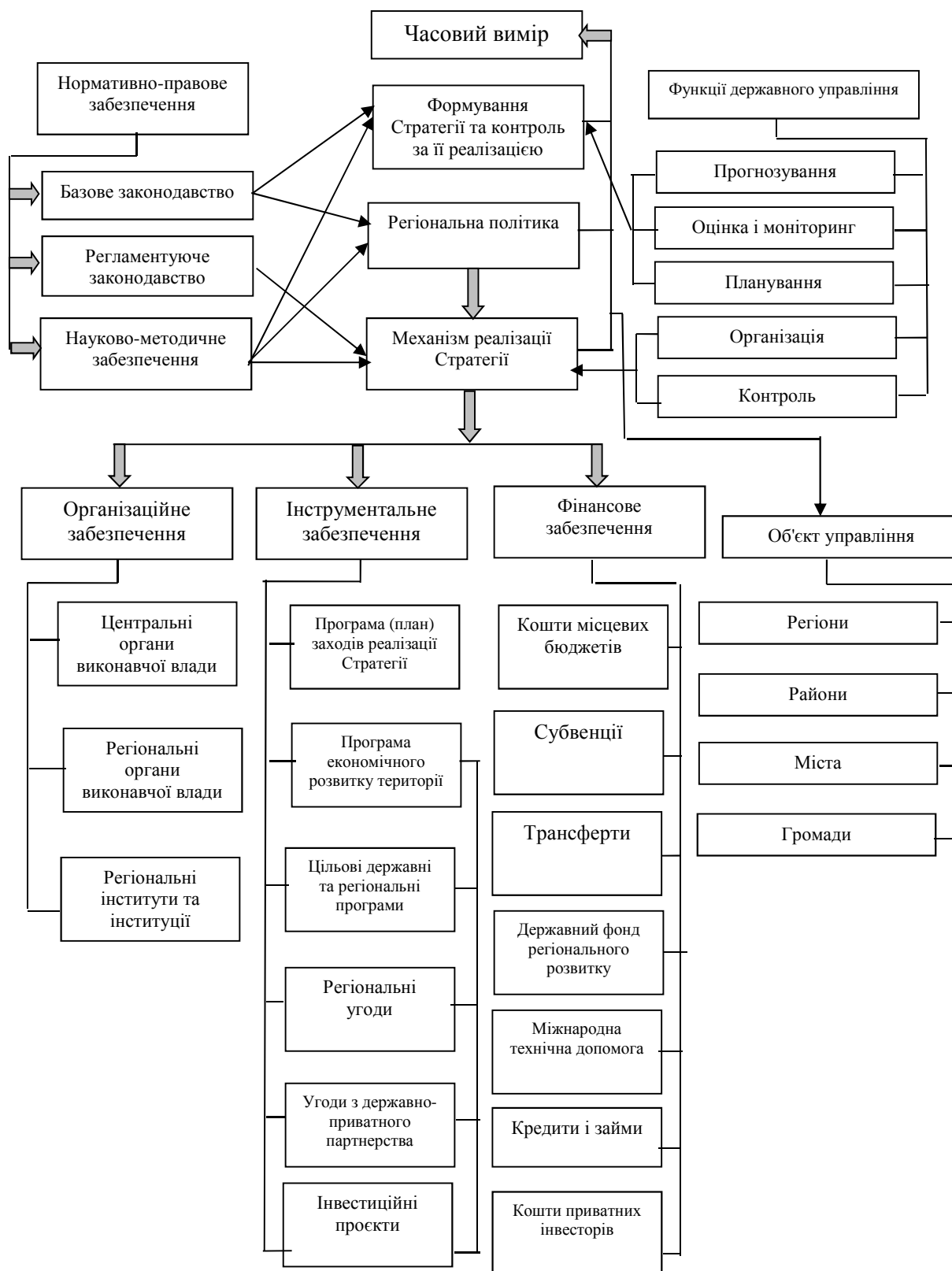


Рисунок 5.8 – Чинне нормативно-правове забезпечення управління проектами та програмами територіального розвитку

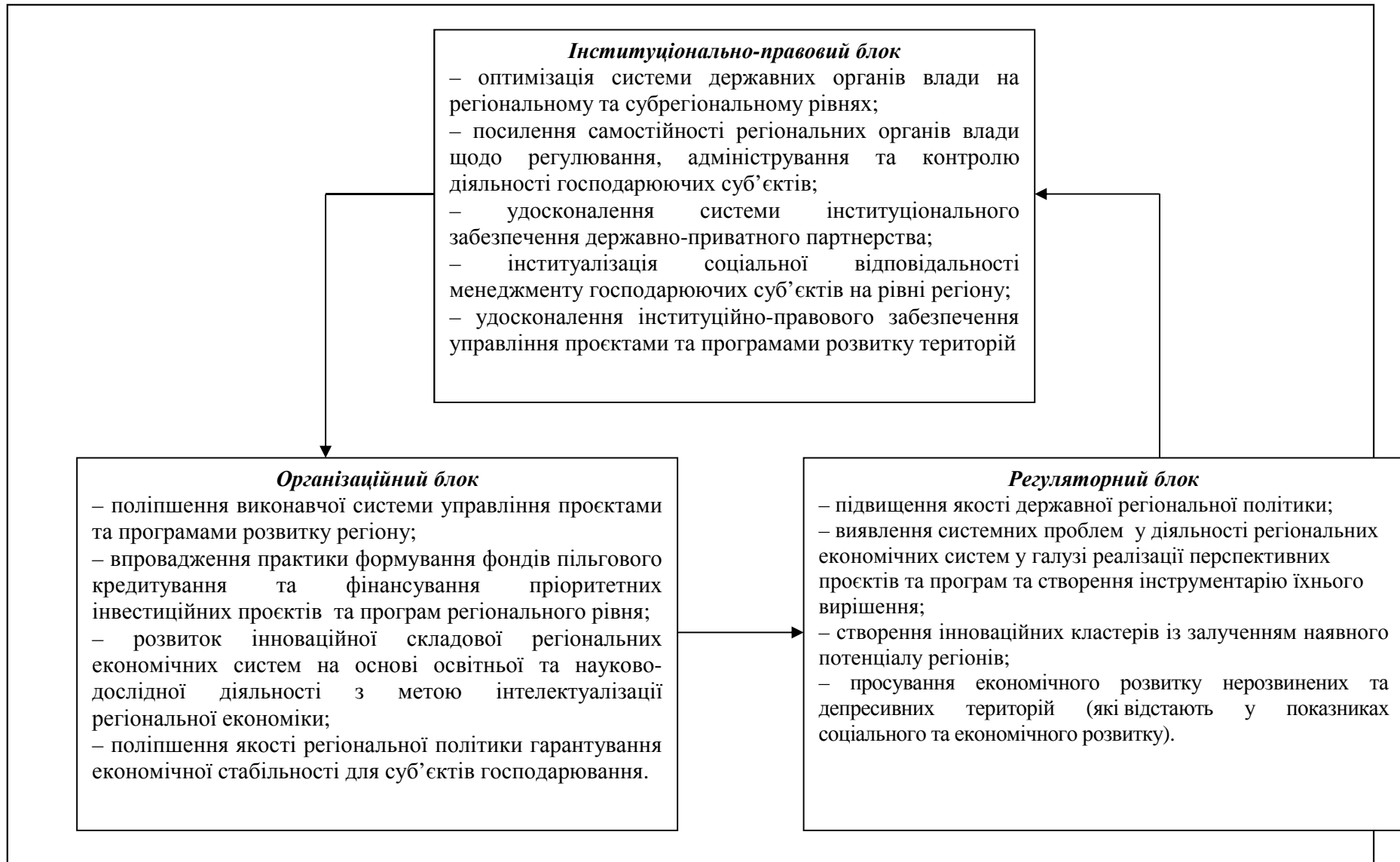


Рисунок 5.9 – Складові механізму інституціонального забезпечення управління проектами та програмами розвитку територій

Програма територіального розвитку – це документ, у якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на короткостроковий період, зазвичай на рік, засоби та шляхи їхнього досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система напрямків і заходів органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, характеризуються очікувані зміни в стані економіки і соціальної сфери.

Проекти та програми територіального розвитку завжди були засновані на принципах стратегічного планування розвитку територій, які складаються із трьох блоків: загальні, спеціальні принципи, а також принципи партнерства (табл. 5.8).

Таблиця 5.8 – Принципи стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня [26]

Група принципів	Назва принципу	Змістовність принципів
1	2	3
Загальні	Всебічного аналізу	Врахування комплексу характеристик поточного стану соціально-економічної системи, досягнутих результатів її функціонування (зокрема порівняно з іншими системами мезорівня та національними показниками) та прогнозованих тенденцій
	Адекватності	Визначення пріоритетних напрямків на підставі всебічного аналізу існуючої ситуації та взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами
Спеціальні	Пріоритетності	Окреслення 3–5 пріоритетних напрямків, на вирішенні яких мають бути сконцентровані увага та ресурси задля досягнення стратегічної мети економічного та соціального розвитку системи
	Системності (усебічності)	Поєднання економічних, соціальних та екологічних завдань
	Контрольованості	Наявність критеріїв оцінки успішності реалізації стратегії
	Науковості	Розробка стратегії є результатом наукового дослідження та проводиться відповідно до визнаної методики
	Гнучкості	Можливість коригування стратегії під впливом внутрішніх і зовнішніх змін
	Результативності	Спрямування всіх заходів, що передбачені стратегією, на досягнення стратегічної мети економічного та соціального розвитку системи
	Цілісності	Взаємоузгодженість програмно-прогнозних документів економічного та соціального розвитку макро-, мезо- та макрорівнів
	Об'єктивності	Оперування офіційними даними органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади у сфері економічного та соціального розвитку

Продовження таблиці 5.8

1	2	3
Партнерства	Прозорості	Забезпечення прозорості процесів розробки та реалізації стратегії через широке висвітлення результатів у ЗМІ
	Легітимності (консенсусу)	Сприйняття стратегічного бачення та плану дій переважною більшістю суспільства, представників бізнесу та політичних сил
	Залучення громадськості	Вивчення та врахування суспільної думки при складанні плану шляхом залучення до процесу зацікавлених сторін

Управління проектами та програмами регіонального розвитку як система взаємообумовлених і взаємопов'язаних за ресурсами, термінами і виконавцями заходів, спрямованих на зміну соціально-економічної ситуації за передбаченим станом регіональної системи, припускає:

– одночасну участь в управлінні проектом багатьох дійових осіб: соціальні групи, які є причиною виникнення проблеми (цільові групи); групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі); державні інститути, які розробляють і впроваджують політико-адміністративні інструменти вирішення проблеми (групи політичного впливу); недержавні інститути – комерційні підприємства, громадські та благодійні організації, органи самоорганізації населення, спеціальні фонди, які є інституційними інвесторами – фінансування безпосередньо публічних послуг через публічні проекти (групи громадянського впливу – лобіювання інтересів соціальних груп); партнери по проекту [3];

– мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів для реалізації цілей проекту регіонального розвитку за конкретними організаційно-правовими формами та технологіями: соціальне партнерство, соціальне замовлення, соціальне підприємництво, державно-приватне партнерство, фандрайзинг, соціальне страхування, благодійництво, муніципальний грант тощо [2];

– наявність у кожної групи дійових осіб інтересів (суспільних чи приватних, політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), без взаємного узгодження яких взаємодія державних і недержавних інститутів із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку регіону приречена на невдачу [8].

Основними принципами розробки та реалізації проектів та програм соціального та економічного розвитку територій є:

– *принцип цілісності* (взаємоузгодження прогностичних та програмних документів на коротко- та середньостроковий періоди);

- *принцип об'єктивності* (документи розробляються на основі даних органів державної статистики, звітних даних та офіційних видань);
- *принцип науковості* (наукова основа розробки документів з удосконаленням методології та світового досвіду в галузі прогнозування);
- *принцип гласності* (доступність документів та показників до громадськості, зокрема їхнє використання як орієнтир для планування власної діяльності);
- *принцип самостійності* (відповідальність за розроблення, затвердження та виконання документів, забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- *принцип рівності* (дотримання прав і врахування інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання усіх форм власності);
- *принцип дотримання загальнодержавних інтересів* (відповідність розроблених документів забезпеченню реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики).

У сьогоденнішніх макроекономічних умовах великого значення набуває розробка та реалізація проєктів й програм територіального розвитку, пов'язаних із впровадженням інновацій. Наприклад, фундаментальні та прикладні наукові дослідження, що є рушійною силою науково-технічного прогресу, становлять також базову основу для розгортання інноваційного циклу у регіональних економічних системах (рис. 5.10).

З одного боку, підвищення видатків на науково-дослідні роботи та пов'язане із ними утримання наукових працівників дає можливість збільшити виробництво наукового продукту до певного бажаного рівня, з іншого – потребує від органів регіональної влади певних джерел інвестування інноваційних проєктів, здатних підвищити конкурентоспроможність регіону.

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» поняття «механізм» визначається як внутрішня будова, система, сукупність станів і процесів, з яких складається звичайне явище [7]. Є думки, що як економічне явище «механізм» застосовується у чотирьох значеннях: «як сукупність цілеспрямованих впливів; як взаємозв'язок і взаємодія сукупності факторів; як комплекс послідовних заходів; як сукупність закономірних зв'язків і відносин» [19].

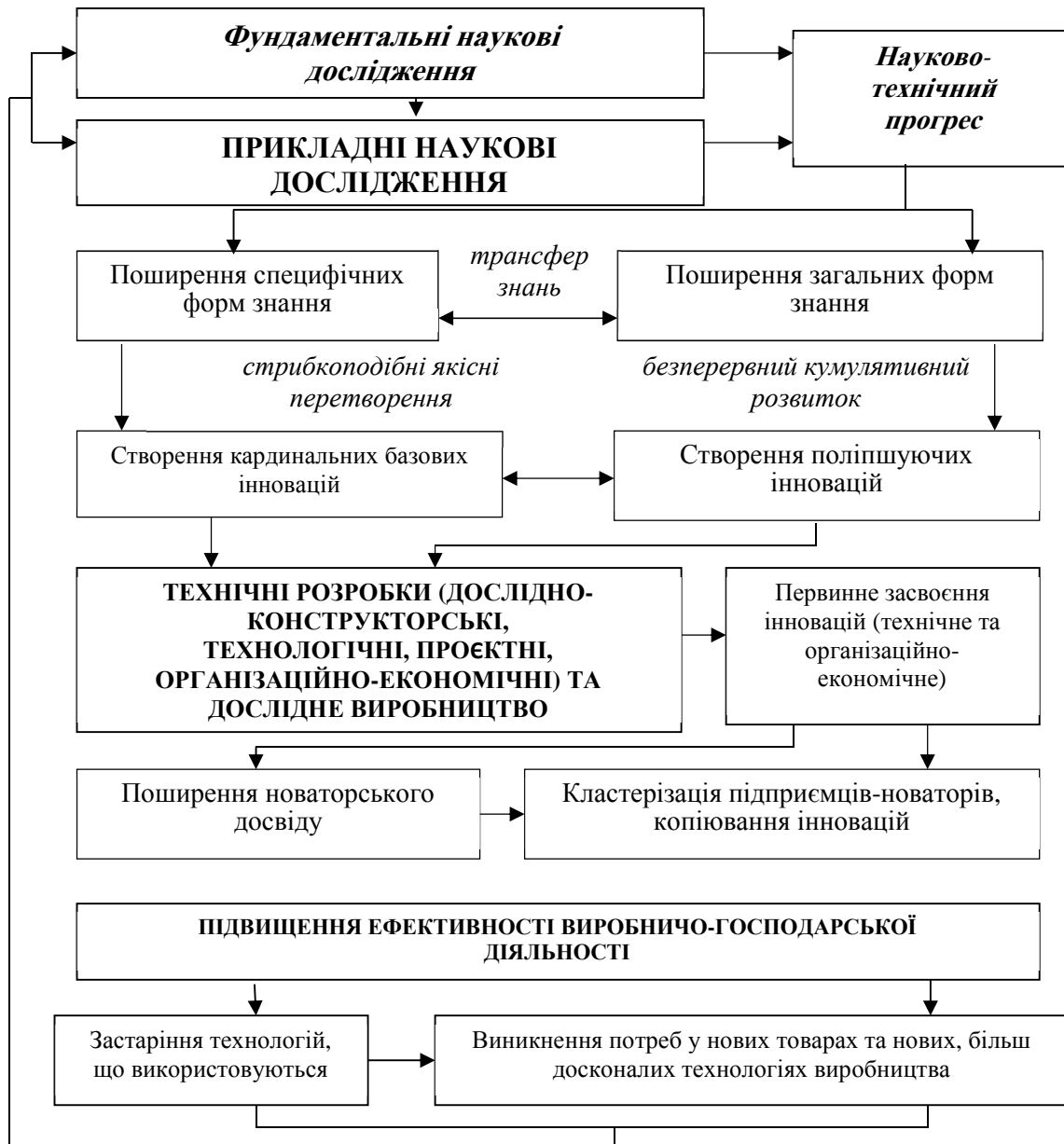


Рисунок 5.10 – Послідовність здійснення інноваційного циклу впровадження нововведень «наука-техніка виробництво»

Сьогодні «механізм» здебільшого розглядається як система, в основу якої вкладають сукупність окремих елементів, таких як цілі, функції, принципи, методи, прийоми, інструменти і форми, які складають цілісну систему. Основні дефініції поняття «організаційно-економічний механізм» наведено у таблиці 5.9.

Механізм управління проєктом – це послідовність взаємопов’язаних дій суб’єктів управління, узгоджених із наявною сукупністю засобів і регламентуючих методів, що забезпечує перетворення вихідних рішень у результат.

Таблиця 5.9 – Основні дефініції поняття «організаційно-економічний механізм»

Автор	Визначення
Г. В. Козаченко [14]	«інструмент управління, що являє собою сукупність управлінських елементів і способів їхньої організаційної, інформаційної, мотиваційної та правової підтримки, шляхом використання яких, з урахуванням особливостей діяльності підприємства, забезпечується досягнення певної мети»
І. П. Біла [23]	«система формування цілей та стимулів, що дозволяють перетворювати у процесі трудової діяльності динаміку матеріальних та духовних потреб суспільства у динаміку засобів виробництва та кінцевих результатів виробництва, які спрямовані на повне та ефективне задоволення цих потреб»
В. С. Кушнірук [19]	«система організаційних та економічних форм і методів ведення господарства, що спонукає до підвищення ефективності функціонування виробничих систем та спрямована на свідоме використання економічних законів і досягнення поставлених стратегічних цілей суб'єктами підприємницької діяльності»
Ю. П. Лузан [15]	«спосіб забезпечення реалізації вимог об'єктивних законів у процесі суб'єктивної людської діяльності (охоплює широкі надбудовні відносини (політичні, ідеологічні, морально-етичні, правові тощо), що активно впливають на базис)»

Узагалі, механізм управління проектами та програмами територіального розвитку за своєю сутністю представляє спосіб трансформації економічних та соціальних відносин суб'єктів господарської діяльності у напрямі узгодження інтересів і вирішення суперечностей, що виникають між ними в процесі реалізації певних бізнес-проектів, спрямованих на розвиток території. Структурний аспект цього механізму передбачає виділення таких блоків:

- визначення суб'єктами господарювання загальної мети, конкретизованої у вигляді «дерева цілей» за сферами і рівнями ведення господарської діяльності;
- реалізацію цілей відповідними методами та інструментами досягнення вагомego інфраструктурного впливу на господарський простір території;
- виявлення необхідних і достатніх джерел інвестиційних та бюджетних коштів, які забезпечать досягнення стратегічних цілей та тактичних завдань;
- діагностика та моніторинг результатів виконання проектів та програм.

Як суб'єкти цього механізму виступають регіональні органи державної влади, а також організації, що взаємодіють заради надання та отримання послуг для забезпечення необхідних умов відтворення та життєдіяльності на певній території.

Цілі цього механізму детермінуються певними факторами, що утворюють своєрідний каркас розвитку, у якому основними виступають:

- об'єктивні тенденції економічного територіального розвитку;
- програми розвитку країни;

- соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості наявних суб'єктів регіону;
- зовнішні фактори.

Отже, цілі, з одного боку, є результатом або інтегрованим ефектом, який виявляється сформованим вектором об'єктивних тенденцій зовнішнього середовища, а з іншого – визначальним чинником для інших елементів механізму.

Щодо організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку, то певний досвід, набутий у процесі зміни ринкових відносин, свідчить про необхідність його реалізації за умови:

- розробки та реалізації відповідної регіональної політики та неможливості її зриву через будь-які чинники;
- певних взаємин між учасниками проєктів та програм територіального розвитку та адекватною оцінкою результатів та витрат, які є головним у визначенні ефективності їхньої розробки та реалізації;
- правильного вибору інструментів та методів управління, які сприяють підвищенню результативності регіональної економіки та роблять її більш стійкою до ризиків та загроз.

Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку – це сукупність всіх можливих практичних заходів, засобів та важелів організаційного й економічного характеру, відповідних структур та регуляторів, методів управління, управлінських рішень, які формують і впливають на порядок реалізації стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку території (регіону).

Питання розробки ефективного комплексного організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку є особливо актуальним для України в нових економічних умовах та змін пріоритетів у процесі реструктуризації національної економіки.

Прогресивний розвиток територій визначається соціально-економічною ефективністю управління об'єктами регіональної економічної системи. Щодо організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм розвитку територій, то він становить сукупність всіх можливих практичних заходів, засобів та важелів організаційного й економічного характеру, відповідних структур та регуляторів, методів управління, управлінських рішень, які формують регіональну економічну систему, яка здатна досягти очікуваних економічних, соціальних, екологічних та інших результатів.

Формування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку включає поєднання двох складових:

1) організаційної, що передбачає формування системи певних інститутів, що мають організаційний вплив на суб'єкти господарської та іншої діяльності в регіоні;

2) економічної – податкова система, фінансова політика, інвестиційна діяльність тощо.

Проте іноді структуру організаційно-економічного механізму доцільно розглядати як сукупність окремих трьох підсистем:

– *організаційного механізму;*

– *економічного механізму;*

– *механізму управління.*

Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку має такі структурні складові:

– органи державної влади, до яких відносяться виконавчі органи державної влади регіону, а також муніципальних утворень, що входять до його складу;

– бізнес-структури, в якості яких виступають організації, підприємства всіх галузей і форм власності, які здійснюють свою господарську та іншу діяльність на певній території;

– громадські організації, об'єднання та спілки, що представляють інтереси різних економічних суб'єктів, а саме громадські ради при органах державної влади, союзи промисловців і підприємців, регіональні об'єднання роботодавців та ін.;

– заклади освіти, науково-дослідні інститути, бізнес-інкубатори, створені при ЗВО та науково-дослідних інститутах, діяльність яких спрямована на проведення досліджень і впровадження результатів своїх розробок та ін.;

– фінансові інститути, які здійснюють гарантійно-кредитну діяльність, а саме банки, різні фонди підтримки, бізнес-ангели та ін.

Організаційно-економічний механізм управління проєктами та програмами територіального розвитку регламентує:

– організацію структури управляючої системи – правила, організаційно-правові норми і стандарти, що визначають та регулюють діючу структуру управління, обов'язки, права та відповідальність груп управління проєктами та програмами, організацію процесу їхньої діяльності;

– організацію процесу функціонування управлінської системи, тобто розподіл певних видів робіт між виконавцями, ресурсне забезпечення цих робіт, мотивацію та стимулювання персоналу;

– організацію специфічної інфраструктури, яка здатна забезпечити оптимізацію зв'язку між суб'єктами проєктної діяльності, та забезпечення всіма необхідними ресурсами учасників проєктного процесу.

Основною умовою ефективного використання організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку є чітке визначення цілей і ресурсів організаційного та економічного блоків, розробка стратегії досягнення поставлених цілей, на основі якої розробляються плани дій для всіх рівнів управління.

Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку наведено на рисунку 5.10.

Будь-який проєкт або програма регіонального розвитку має власну організаційну структуру, яка визначає розподіл відповідальності та повноважень між учасниками проєкту або програми, обов'язки щодо звітності, відповідно до життєвого циклу проєкту або програми.

Для реалізації проєктів та програм територіального розвитку сприятливим чинником може бути формування дорадчих органів при ключових центрах прийняття рішень. Такі органи повинні включати провідних фахівців у сфері державного управління, виробництва, фінансового та інвестиційного менеджменту, екології тощо.

Ще однією важливою умовою реалізації проєктів та програм територіального розвитку є впровадження **державно-приватного партнерства** (далі – ДПП) під час формування та реалізації регіональних стратегій, який є потужним інструментом поєднання інтересів державної влади, бізнесу та суспільства.

Сьогодні в економічній літературі наводяться безліч моделей ДПП, які запроваджуються практично у всіх сферах економічної діяльності. Разом із тим вважається, що потенційні можливості його застосування в нашій країні повністю не вичерпані та потребують удосконалення у плані розвитку регіональних економічних систем.

Сьогодні вважається, що згідно з чинною правовою базою, в Україні, та як свідчить практика національного господарювання, основними формами державно-приватного партнерства є: контракти на надання послуг, концесії, фінансовий лізинг, оренда, спільні підприємства (державно-приватні) та угоди про розподіл продукції [10].

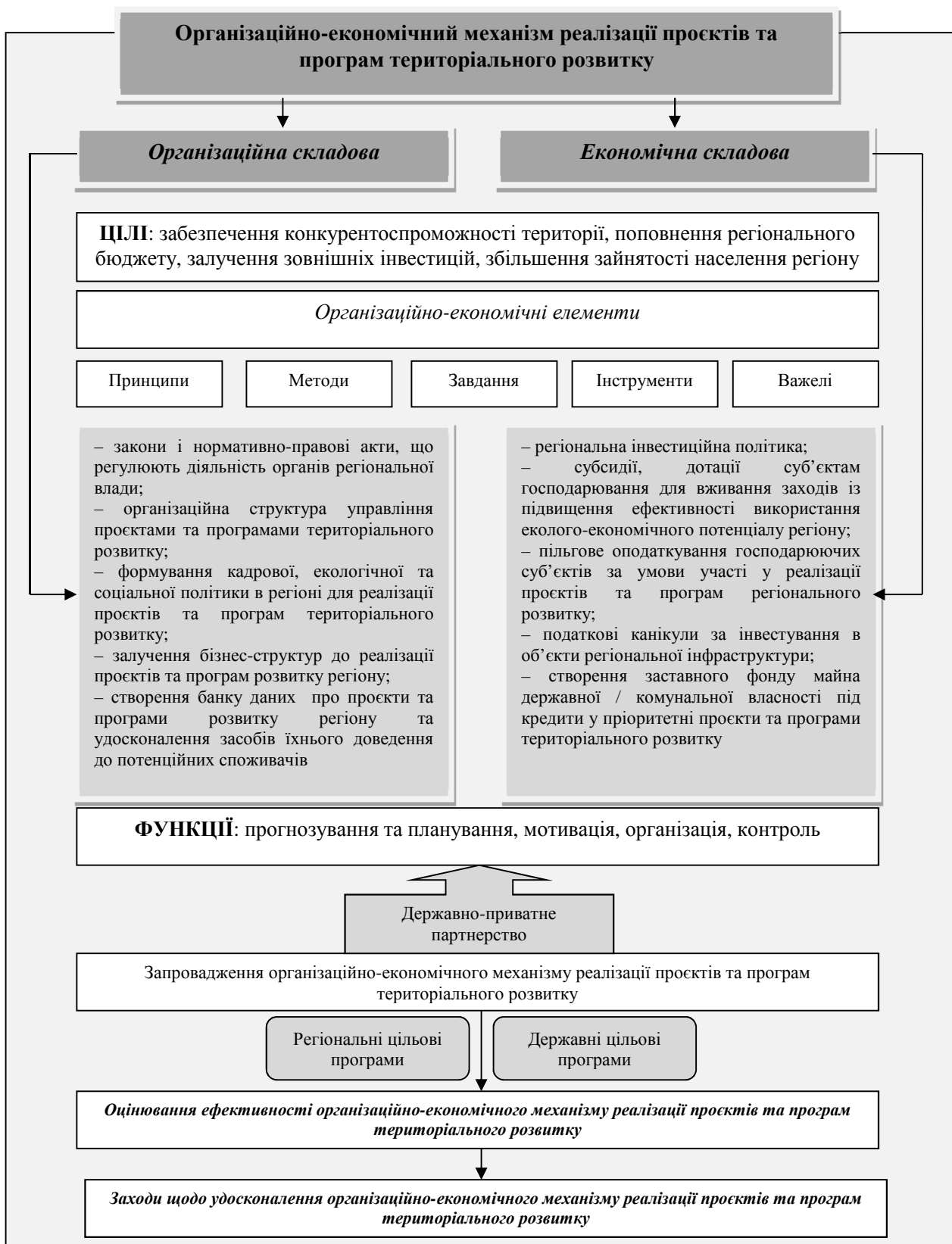


Рисунок 5.10 – Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку

Враховуючи міжнародний досвід у сфері використання моделей партнерських відносин між державним та приватним секторами виділено основні чотири моделі ДПП, які на практиці реалізуються у різних формах залежно від способу участі в ньому, а також власнісного статусу об'єкта договору, розподілу ризику, тривалості співпраці тощо (табл. 5.10).

Таблиця 5.10 – Основні моделі державно-приватного партнерства [31]

Модель ДПП	Зміст реалізації моделі
Контракти з управління та лізингу (Management and Lease Contracts)	Приватний партнер бере на себе управління проєктом на певний час, власність та інвестиційні зобов'язання лишаються за державою: – контракти з управління – держава платить приватному партнеру за управління проєктом. Операційний ризик залишається за державою; – контракти лізингу – держава віддає в лізинг приватному партнеру проєкт за винагороду. Операційний ризик переходить до приватного партнера
Нові проєкти (Greenfield projects)	Приватний партнер або спільне з державою підприємство будує та керує об'єктом протягом визначеного терміном контракту: – розробка, будівництво, фінансування, управління (DBFM(O)); – будівництво, лізинг, передача (Build, lease, and transfer (BLT)); – будівництво, управління, передача (Build, operate and transfer (BOT)); – будівництво, володіння, передача (Build, own and operate (BOO)); – комерційний проєкт (Merchant) – Приватний інвестор будує об'єкт на вільному ринку, де держава не дає гарантій повернення інвестицій
Відчуження власності (Divestiture)	Приватний партнер купує частку об'єкта у держави напряму, через публічну пропозицію або приватизацію. Виділяють повне та часткове відчуження власності: – повне – приватний партнер купує 100 % об'єкта в держави; – часткове – приватний партнер купує частку державного підприємства, до того ж управління об'єктом може залишитися за державою
Концесії (Concessions)	Приватний партнер бере на себе управління державним проєктом на певний час разом з інвестиційним ризиком: – реконструкція, управління, передача (Rehabilitate, operate and transfer (ROT)) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує об'єкт за власний кошт та на власний ризик до кінця дії договору; – реконструкція, лізинг або оренда, передача (Rehabilitate, lease or rent and transfer (RLT)); – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт потім бере його в оренду чи лізинг у держави та управляє проєктом до кінця дії контракту; – спорудження, реконструкція, управління, передача (Build, rehabilitate, operate and transfer (BROT)); – приватний партнер добудовує існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує його за власний кошт та на власний ризик до кінця дії угоди

Сьогодні ДПП є однією з ефективних форм співробітництва між державним і приватним сектором в усіх сферах економічної діяльності, оскільки ця співпраця заснована на перспективі отримання вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань для забезпечення регіонального розвитку.

З метою розвитку державного планування у середньостроковій перспективі розвиток проєктів та програм у формі ДПП може бути найбільш ефективним, з урахуванням досвіду зарубіжних країн (як на національному, так і на регіональному рівнях).

У контексті розбудови в Україні ефективної системи управління проєктами та програмами територіального розвитку найважливішим є залучення інвестицій в межах діючих механізмів ДПП, підвищення ефективності реалізації відповідних проєктів та програм, спрощення процедури доступу до інструментів ДПП та удосконалення його нормативно-правової бази.

Для розвитку ДПП зовнішнє середовище формується шляхом створення інституціональної інфраструктури та ефективного функціонування інституту ДПП на державному та регіональному рівнях, а також правової бази, що регулює створення та реалізацію ДПП.

До того ж особливої уваги потребують теоретико-методичні засади створення ефективної інституціональної інфраструктури ДПП на територіальному рівні. Дуже важливим є створення регіональних міжвідомчих центрів із залученням органів місцевої влади, представників суспільних організацій і науково-професійних об'єднань, здатних до прийняття основних рішень щодо реалізації проєктів та програм у формі ДПП (рис. 5.11).

Варто визначити основні напрямки діяльності територіального центру ДПП:

1. Стратегічне планування ДПП та удосконалення нормативно-правової бази ДПП на регіональному та міжвідомчому рівнях:

- розробка цільових програм та комплексних проєктів ДПП, як у межах регіону, так і на міжрегіональному рівні;
- відбір проєктів ДПП для реалізації;
- участь у розвитку нормативно-правової бази ДПП.

2. Усі види експертизи проєктів ДПП та моніторинг їхньої реалізації на регіональному рівні.

3. Участь в організації окремих аспектів виконання проєктів ДПП від імені органів державної влади (обґрунтування обсягів інвестицій у проєкти та програми; розробка та реалізація схем фінансування; проведення конкурсів на вибір приватних партнерів).

4. Методичне та інформаційне забезпечення розвитку ДПП в регіоні:

- розробка методичного забезпечення відбору проєктів та програм для реалізації та конкурентного відбору учасників;
- розробка та впровадження у практику ДПП типових форм угод, договорів та іншої типової документації;

- облік, ведення баз даних приватних підприємців, зацікавлених в участі в проєктах і програмах ДПП та організація попередньої кваліфікації учасників торгів;
- систематизація механізмів розповсюдження найкращих практик та досвіду реалізації проєктів та програм ДПП;
- навчання та перенавчання персоналу;
- інформаційна підтримка.

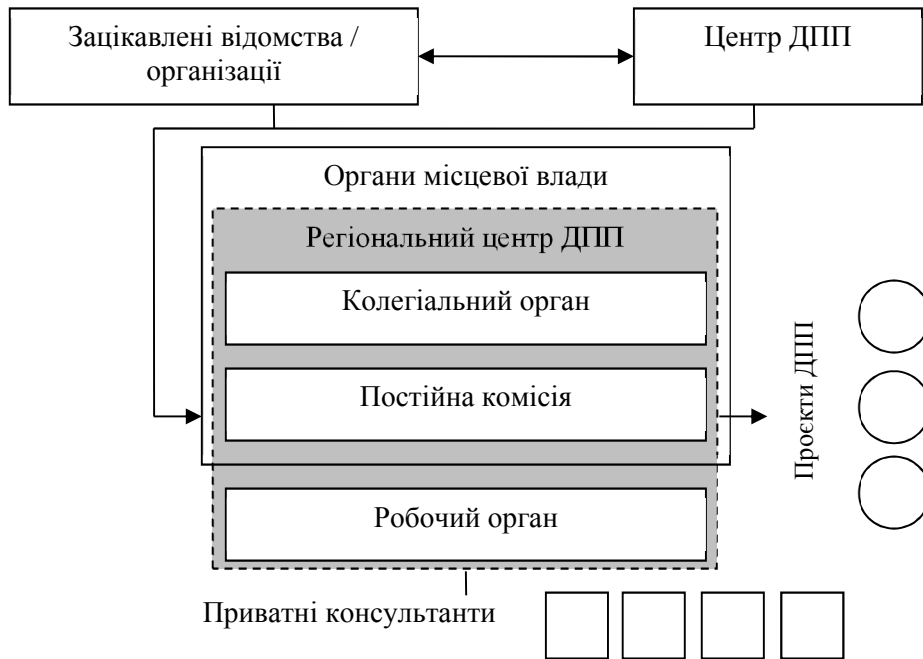


Рисунок 5.11 – Структура територіального центру ДПП

Визначаючи порядок відбору, підготовки та реалізації програм на основі ДПП, потрібно ранжувати проєкти за ступенем їхньої соціальної значущості та здійснювати відбір не тільки на стадії оцінки концепцій проєктів, але й на стадії техніко-економічного обґрунтування за умови обґрунтування бюджетної підтримки проєктів з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів (рис. 5.12).

У будь-якому разі, основною метою на стадії ініціації проєкту найбільш важливим є врахування інтересів та цінностей усіх учасників та зацікавлених сторін проєкту (програми), враховувати усі види дистанцій, що існують між ними, а також пошук шляхів їхнього скорочення.

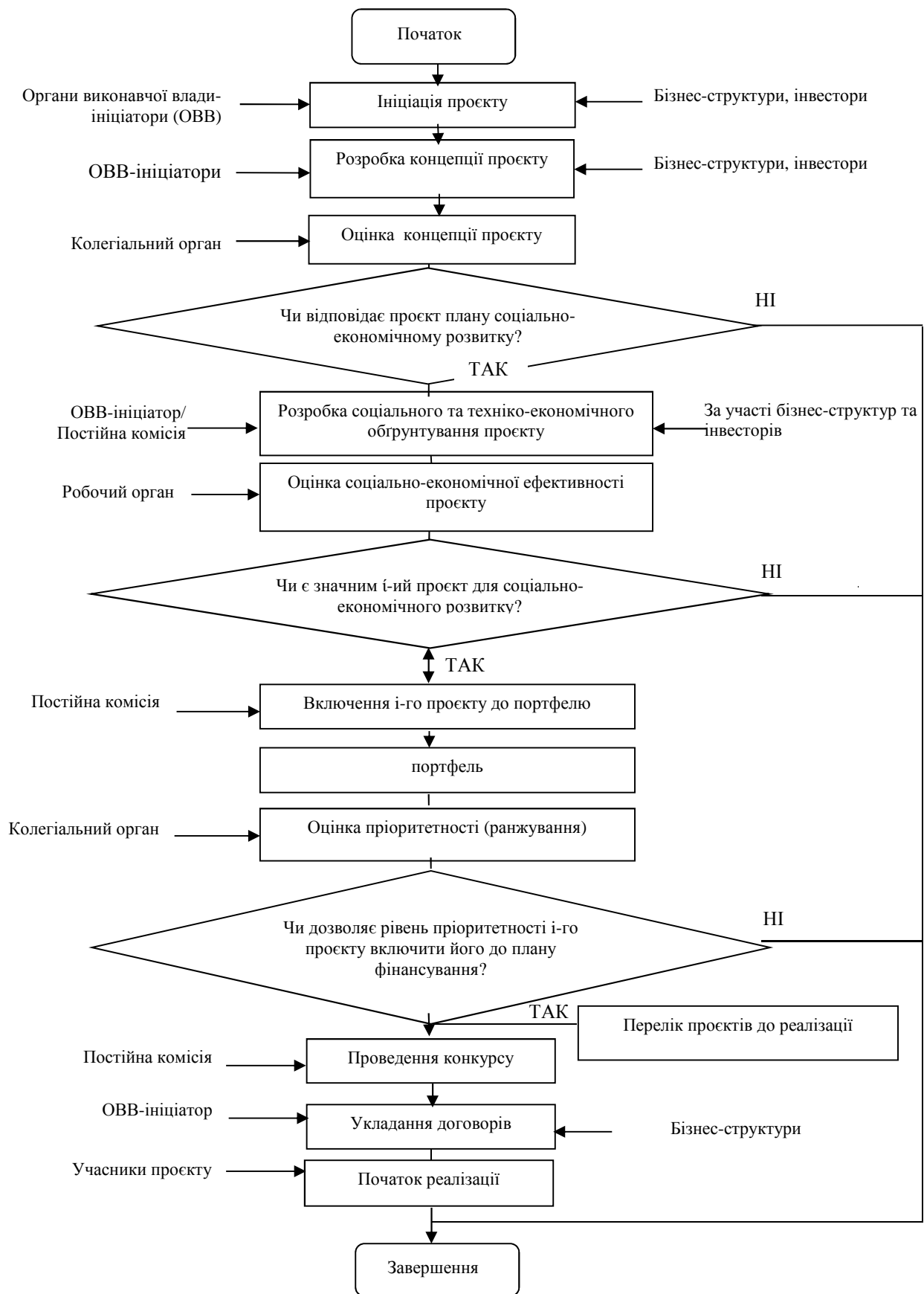


Рисунок 5.12 – Порядок відбору, підготовки та реалізації проектів та програм на основі ДПП

На етапі ініціації проєкту потрібно зібрати якомога більше інформації та визначити певні його цілі та завдання. Для цього необхідно пройти такі стадії по проєкту: визначення та ідентифікація завдань, попередня оцінка можливості реалізації, соціально-економічний аналіз витрат та переваг, визначення можливих джерел фінансування та аналіз можливостей державного фінансування.

Реалізація проєктів та програм у сфері регіонального розвитку, ініційованих Урядом, відбувається на конкретних територіях, що накладає певні обмеження на загальну координацію і моніторинг проєкту в регіонах. Це обумовлює необхідність створення на функціональному рівні управління проєктом, окрім проєктної команди, регіональних робочих груп із реалізації проєкту – колегіальних органів, які здійснюють загальну координацію та моніторинг проєкту у регіонах України (областях, Києві) [Ошибка! Источник ссылки не найден.].

Умовою успішного практичного застосування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку є інформаційне, правове, кадрове, матеріальне, технічне, фінансове та інше забезпечення, яке виступає однією з основних умов його функціонування та формує окрему систему (рис. 5.13).

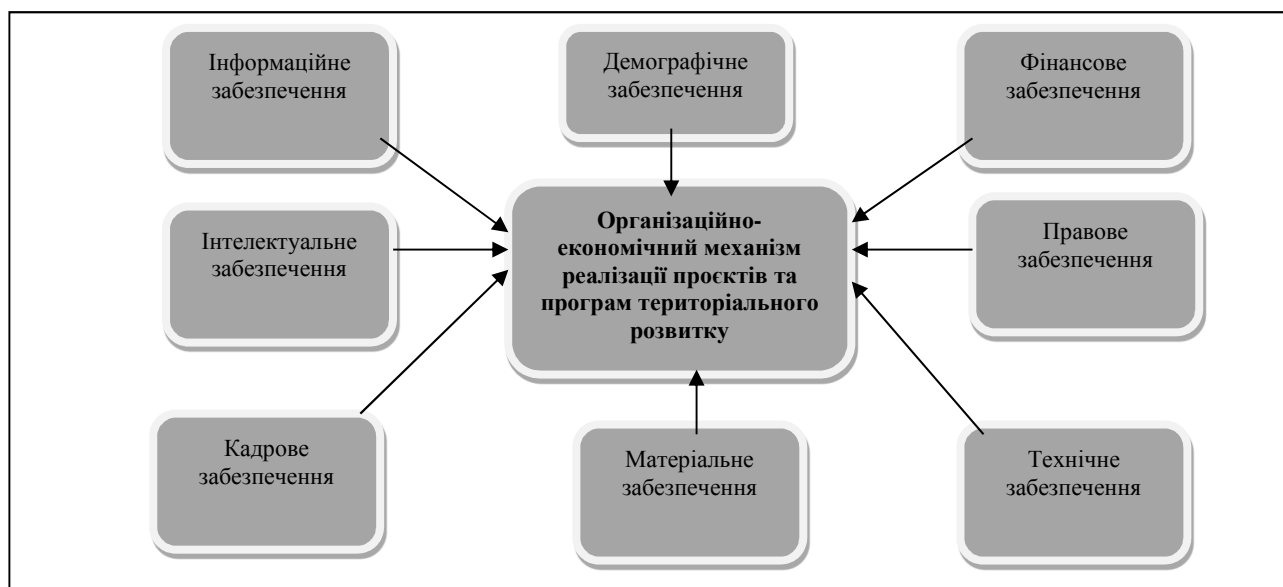


Рисунок 5.13 – Система забезпечення практичного застосування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку

Інформаційне забезпечення – використання накопиченого досвіду здійснення політики збалансованого розвитку регіону, формування єдиного інформаційного простору для реалізації проєктів і програм, спрямованих на розвиток регіону.

Демографічне забезпечення – присутність працездатного та освіченого населення регіону, створення соціально-економічних умов для зміцнення людського потенціалу регіону, заходи щодо регулювання міграції.

Фінансове забезпечення – наявність грошових коштів для реалізації проєктів та програм територіального розвитку та здійснення заходів, спрямованих на розвиток регіону.

Правове забезпечення – сукупність нормативно-правових актів, що регламентують відносини, що виникають у процесі функціонування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку.

Технічне забезпечення – сукупність певних правил, способів, методів, процесів, процедур, прийомів, застосовуваних під час реалізації проєктів та програм територіального розвитку, з використанням автоматизованих систем управління.

Матеріальне забезпечення – наявність матеріальних ресурсів, засобів формування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку.

Кадрове забезпечення – наявність кваліфікованих управлінських, дослідницьких, інженерних та інших кадрів у всіх сферах регіонального господарства.

Інтелектуальне забезпечення – наявність інтелектуального капіталу, науково-експертного співтовариства, а також присутність у регіоні інтелектуальних продуктів.

Разом із тим, реалізуючи проєкти та програми територіального розвитку, необхідно дотримуватися певних принципів:

1) принцип пріоритетності довгострокових цілей – довгостроковий характер і певний ступінь невизначеності можливих результатів реалізації проєктів та програм визначає необхідність бачення довгострокової перспективи розвитку території на основі активізації та розвитку наявного потенціалу, для чого необхідна розробка стратегії соціально-економічного розвитку території;

2) принцип державної участі – держава встановлює правила функціонування і взаємодії учасників проєктів та програм територіального

розвитку через формування правового поля, тому найбільш цінними є ті види державної політики, які прагнуть поліпшити взаємодію між всіма зацікавленими особами (стейкхолдерами);

3) принцип адаптації – проявляється в пристосуванні системи управління територіальним розвитком до мінливих умов зовнішнього середовища;

4) принцип міжгалузевої взаємодії – найбільш сильні конкурентні переваги території з'являються за об'єднання підприємств та організацій різних галузей, які взаємно сприяють зростанню конкурентоспроможності один одного, в кластери;

5) принцип ефективності – реалізація проєктів та програм на рівні регіональних економічних систем має бути направлена на отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного та інших ефектів.

Для того щоб проєкти та програми територіального розвитку мали реальний позитивний ефект, необхідно, насамперед, щоб [16]:

- програми не містили декларативний характер без визначення результативних показників та реальної потреби в коштах;

- не затверджувались однотипні цільові програм, які містять дублювання мети, завдань та законодавчих підстав їхнього створення, оскільки це є практикою «списання» бюджетних коштів;

- здійснювався постійний перегляд актуальності діючих програм та доцільності їхнього фінансування;

- формування програм та їхня реалізація здійснювалися кваліфікованими працівниками, залучення яких можливе на конкурсній основі;

- реалізація заходів у межах програми здійснювалась з орієнтацією на їхню економічну ефективність і соціальну значущість;

- контролюючими органами здійснювався прозорий та неلوبійований контроль цільового використання бюджетних коштів;

- значно посилилась відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення ними кінцевих кількісних та якісних показників у результаті їхнього освоєння в межах реалізації цілей та заходів програми;

- відбувалося публічне обговорення проєктів програм та результатів їхнього виконання.

Організаційно-економічний механізм реалізації проєктів та програм територіального розвитку формується регіональними органами влади, які слідує регіональній політиці, що спирається на пріоритетні завдання сталого розвитку, визначені органами державної влади і позначені в основних документах соціально-економічного розвитку країни. Формування та реалізація механізму дозволяє регіону досягнути економічного, соціального та екологічного ефекту.

Під **економічним ефектом** розуміють результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм та заходів, що характеризується відношенням отриманого економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, які зумовили отримання цього результату.

Соціальний ефект – відповідність результатів економічної діяльності основним соціальним потребам і цілям суспільства.

Екологічний ефект – зміни умов природного середовища (довкілля), кількості та якості природних ресурсів. Такі зміни можуть мати позитивний і негативний характер, зумовлювати поліпшення або погіршення природних життєвих умов, збільшення або зменшення кількості природних ресурсів.

Таким чином, економіка регіону відтворює здатність різних економічних суб'єктів ефективно здійснювати господарську та фінансову діяльність на внутрішньорегіональному рівні.

Доцільність та своєчасність формування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку обумовлена тим, що зараз назріла гостра необхідність в активній державній підтримці економічного та соціального розвитку регіонів на основі поєднання інтересів всіх зацікавлених сторін за допомогою розробки комплексу заходів стимулювання всіх сфер фінансово-господарської діяльності на регіональному рівні.

Таким чином, можна зробити висновок, що формування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку дозволить активізувати економічну діяльність регіонів та підвищити їхню конкурентоспроможність на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. Визначте сутність понять «проєкт», «програма», «портфель проєктів» та «управління проєктами». Охарактеризуйте основні ознаки та види проєктів.

2. Охарактеризуйте сутність управління проєктами та визначте особливості проєктів у сфері адміністративного управління.

3. Визначте основні елементи управління проєктами та обґрунтуйте необхідність застосування ефективних методів управління проєктами.

4. Охарактеризуйте сутність та основні завдання структуризації проєкту. Визначте фази життєвого циклу проєкту.

5. Охарактеризуйте середовище управління проєктом, стейкхолдерів та основних учасників проєкту.

6. Визначте поняття регіон, регіональна система, територія, економічний простір.

7. Охарактеризуйте основні принципи розробки та реалізації проєктів та програм соціального та економічного розвитку територій.

8. Дайте визначення організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку.

9. Охарактеризуйте структурні складові організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку.

10. Охарактеризуйте систему забезпечення практичного застосування організаційно-економічного механізму реалізації проєктів та програм територіального розвитку.

Список використаних джерел до розділу 5

1. Бабаєв В. М. Управління проєктами : навч. посіб. : для студентів спец. «Управління проєктами» / В. М. Бабаєв ; Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків : ХНАМГ, 2006. – 244 с.

2. Безверхнюк Т. М. Методологічні підходи щодо визначення ресурсів управління розвитком регіонів / Т. М. Безверхнюк // Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Вид-во НАДУ, 2012. – Розд. 5.1. – С. 203–215.

3. Безверхнюк Т. М. Управління соціальними проєктами: оцінка ризиків і аналіз зацікавлених сторін / Т. М. Безверхнюк, І. А. Сенча, Т. В. Сивак, А. О. Левицький // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2013. – № 4. – С. 17–23.

4. Бутко М. П. Науково-методичні засади комплексного розвитку регіону України / М. П. Бутко, Л. І. Митрошина // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Київ : РВПС України НАН України, 2005. – Ч. 1. – С. 9–19.

5. Варналій З. С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : Близько 170 000 слів / укл. та гол. ред. В'ячеслав Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

7. Гонtareва І. В. Управління проєктами : підручник / І. В. Гонtareва. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2011. – 444 с.

8. Гордієнко В. О. Управління інноваційними проєктами і програмами : навч. посіб. / В. О. Гордієнко. – Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2019. – 116 с.

9. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети : [монографія] / М. І. Долішній ; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Київ : Наук. думка, 2006. – 512 с.
10. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук та ін.]. – Київ : К.І.С., 2008. – 146 с.
11. Про засади державної регіональної політики [Електрон. ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>, вільний (дата звернення: 25.06.2022). – Назва з екрана.
12. Качала Т. М. Методологічні основи організації управління інтеграційними процесами в регіоні : [монографія] / Т. М. Качала, В. В. Кондратюк. – Черкаси : Вид-во Чабаненко Ю. А., 2009. – 252 с.
13. Кінщак А. В. Нормативно-правове забезпечення розвитку державної регіональної політики України / А. В. Кінщак // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 13–14. – С. 100–105.
14. Козаченко Г. В. Організаційно-економічний механізм як інструмент управління підприємством / Г. В. Козаченко // Економіка. Менеджмент. Підприємство. – 2003. – № 11. – С. 107–111.
15. Лузан Ю. П. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України: теоретично-методологічний аспект / Ю. П. Лузан // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 3–12.
16. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Л. Шульц ; Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України. – Львів : [б. в.], 2018. – 205 с. – (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
17. Молодченко Д. Г. Теоретичні та методичні засади управління інноваційно-інвестиційним забезпеченням будівельних організацій регіону : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / Молодченко Денис Геннадійович ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків, 2016. – 236 с.
18. Моргачов І. Організаційно-економічний механізм управління ефективною діяльністю проектних організацій / І. Моргачов // Схід. – 2006. – № 5. – С. 107–111.
19. Кушнірук В. С. Організаційно-економічний механізм ефективного ведення садівництва в аграрних підприємствах регіону : монографія / В. С. Кушнірук, О. Ю. Єрмаков, О. В. Шебаніна ; за ред. О. Ю. Єрмакова. – Миколаїв : МДАУ, 2009. – 232 с.

20. Перехід із Project 2010 на «Project Online професійний» [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.microsoft.com/ukua/microsoft-365/previous-versions/microsoft-project-2010>, вільний (дата звернення: 19.08.2022). – Назва з екрана.

21. Пушкарчук І. М. Механізми підвищення конкурентоспроможності промисловості як основа фінансової стабілізації регіональної економіки [Електрон. ресурс] / І. М. Пушкарчук // Ефективна економіка. – Електрон. текст. дані. – 2016. – № 3. – Режим доступу: <http://www.m.nauka.com.ua>, вільний (дата звернення: 29.06.2022). – Назва з екрана.

22. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи [Електрон. ресурс] : доповідь / [С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Київ : НІСД, 2012. – 56 с. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-06/0621_dor.pdf, вільний (дата звернення 27.06.2022). – Назва з екрана.

23. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / А. Чемерис ; Швейцар.-україн. проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». – Київ : Софія-А, 2012. – 80 с.

24. Теоретичні основи управління проектами з позиції використання сучасних інструментів цифрового проєктного менеджменту / Є. М. Рудніченко, Н. І. Гавловська, Я. М. Сарафинюк, М. О. Кривдик // Україн. журн. приклад. економіки. – 2021. – Т. 6, № 3. – С. 72–78.

25. Сивак Т. В. Консолідація дійових осіб публічної політики в процесі реалізації соціального проєкту [Електрон. ресурс] / Т. В. Сивак // Теоретичні та прикладні питання державотворення = Theoretical and applied issues of state building : зб. наук. пр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Електрон. текст. дані. – Одеса, 2014. – Вип. 14. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/tppd/2014_14/zmist/R_1/03%20Suvak.pdf, вільний (дата звернення: 29.06.2022). – Назва з екрана.

26. Сментина Н. В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій [Електрон. ресурс] / Н. В. Сментина // Вісн. Сум. держ. ун-ту. – Електрон. текст. дані. – 2013. – № 4. – С. 67–80. – (Серія «Економіка»). – Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/35107/1/Smentyna_strategic%20planning.pdf, вільний (дата звернення: 29.06.2022). – Назва з екрана.

27. Управління проектами : навч. посіб. / Т. В. Маматова, В. М. Молоканова, І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко ; Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 128 с.

28. Безверхнюк Т. М. Управління проектами в публічній сфері : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.
29. Федоренко В. Г. Концепція кластерної політики в Україні / В. Г. Федоренко // Економіка та держава. – 2008. – № 11. – С. 5–15.
30. Хмаро І. Огляд систем управління проектами [Електрон. ресурс] / І. Хмаро. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.ua.koderline.com.ua/expert/sovetyekspertov-raznoe/article-oglyad-system-upravlinnya-proektamy/>, вільний (дата звернення: 19.08.2022). – Назва з екрана.
31. Шиманська В. В. Формування організаційно-економічного механізму розвитку туристичного комплексу на засадах реалізації державно-приватного партнерства / В. В. Шиманська // Вісн. Житомир. держ. технолог. ун-ту. – Житомир, 2013. – № 4 (66). – С. 220–226.
32. 10 найкращих програм управління проектами у 2021 році для пристроїв Android та Ios [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://uk.myservername.com/10-best-project-management-apps-2021>, вільний (дата звернення: 19.08.2022). – Назва з екрана.
33. Friedmann J. Regional development policy / J. Friedmann. – Boston : Mass. Inst. Techn, 1966. – 458 p.
34. Hartono B. An Empirically Verified Project Risk Maturity Model: Evidence from Indonesian Construction Industry / B. Hartono, D. Wijaya, H. Arini // International Journal of Managing Projects in Business. – 2014. – Vol. 7 (2). – P. 263–284.
35. Monday.com: сервис управления организацией, проектами и людьми для команд, нацеленных на успех [Электрон. ресурс]. – Электрон. текст. данные. – Режим доступа: <https://te-st.ru/entries/monday-com/>, свободный (дата обращения: 19.08.2022). – Заголовок с экрана.
36. Oracle Primavera – программа для управления проектами [Электрон. ресурс]. – Электрон. текст. данные. – Режим доступа: <https://gantbpm.ru/oracle-primaveraprogramma/>, свободный (дата обращения: 19.08.2022). – Заголовок с экрана.
37. Support Your Services Organisation End-to-End with a Powerful, Cloud-Based Suite [Electronic resource]. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.itewiki.fi/tarjonta/support-your-services-organization-end-to-end-with-a-powerful-cloud-based-suite>, free (application date: 19.08.2022). – Title from the screen.
38. Webster’s Online Dictionary [Electronic resource]. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.merriam-webster.com>, free (application date: 10.08.2022). – Title from the screen.

6 УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

6.1 Поняття, становлення та розвиток місцевих бюджетів в Україні

Вивчення поняття «місцеві бюджети» безпосередньо пов'язане з розвитком місцевого самоврядування в країні та специфікою побудови системи місцевого фінансового менеджменту. Оскільки розвиток місцевих фінансів і бюджетів відбувався історично, залежно від розвитку державності та адміністративних традицій, специфіки освіти та зміцнення місцевого самоврядування, доцільно враховувати періодизацію освіти та розвиток народного господарства, системи, сформовані державою на сучасному етапі та системою в різні періоди минулого.

Передусім варто зазначити, що не існує єдиного підходу до визначення етапів розвитку місцевих домогосподарств. Деякі вчені, наприклад О. Кириленко, О. Ролінський, П. Бечко, вважають за доцільне віднести до фази становлення системи 1864–1917 рр. період комплексної реформи адміністративної системи в Російській імперії, який був призначений для формування земств і органів місцевого самоврядування в умовах певної децентралізації влади та ресурсів. Натомість М. Васильєва, Г. Поляк, Г. П'ятаченко, Н. Ширкевич та ін. у своїх дослідженнях вони орієнтуються на дату 10 липня 1918 р., а саме на дату прийняття Конституції РФСР, законодавча влада якої поширювалася на територію сучасної України.

Цим документом визначено поділ бюджетів на державний та місцеві бюджети та запроваджено систему перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами різних рівнів – на державному рівні потреби задовольнялися за рахунок державної скарбниці, на місцевому рівні – за рахунок зібраних коштів. Крім того, у 1918 р. були прийняті правила отримання доходів місцевих бюджетів, у яких було зазначено їхні джерела: місцеві податки та збори, що стягуються на відповідній території, або фінансування з державного бюджету.

У цілому розвиток системи місцевих бюджетів і місцевого самоврядування в Радянському Союзі можна охарактеризувати такими періодами:

1) 1917–1930 рр. – прийняття Конституції РФСР і Тимчасового положення про місцеві фінанси, запровадження механізму надання субсидій на місцевому рівні; визначається склад муніципальних бюджетів (районний, міський та міський бюджет);

2) 1930–1938 рр. – податкова реформа, яка суттєво змінила систему правовідносин між місцевою та центральною владою на користь місцевої; запроваджено податок із продажів, запроваджено примусове формування сільських дворів;

3) 1938–1945 рр. – військові дії та зміна формату економіки та системи державного управління на військові «рейки», що призвело до скорочення кількості місцевих господарств;

4) 1945–1960 рр. – період відновлення та розвитку народного господарства та бюджетної системи; посилення ролі місцевих бюджетів та остаточне формування «вертикального» бюджету з прийняттям закону про право кожної ради на самостійний бюджет;

5) 1960–1985 рр. – до складу місцевих бюджетів входять обласні, міські, районні, міські та муніципальні бюджети, склад доходів і видатків місцевих бюджетів, умови та механізми накопичення та витрачання бюджетних коштів;

6) 1985–1990 рр. – прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування та прийняття низки нормативно-правових актів, що поклали початок відновленню інституту місцевого самоврядування та місцевих бюджетів як фінансової основи; здобуття Україною незалежності.

Таким чином, вивчення радянського періоду становлення та розвитку місцевих домогосподарств та місцевого самоврядування дозволяє виділити такі особливості, притаманні системі цього періоду: по-перше, формальна незалежність місцевого самоврядування та незалежність місцевих домогосподарств від державного бюджету на основі про «демократичний централізм»; По-друге, це повна залежність формування та розвитку місцевої бюджетної системи від специфіки функціонування адміністративно-командної економіки, що призводить до формування фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету.

З погляду періодизації розвитку системи місцевого самоврядування та місцевих бюджетів період незалежності України також доцільно поділити на окремі фази (рис. 6.1).

Особливістю першого етапу розвитку місцевих домогосподарств було формування бюджетної системи України на «фундаменті», закладеному в період функціонування адміністративно-командної економіки, а тому з особливостями та особливостями, притаманними формуванню домогосподарств Радянського Союзу. Щодо другого етапу, то протягом цього періоду необхідно було забезпечити фінансову життєздатність місцевих громад, але системних кроків у цьому напрямку не було зроблено, окрім розширення переліку доходів місцевих

бюджетів та встановлення порядку виконання програмного бюджетування Кодексу. Третій етап розвитку місцевого бюджету триває сьогодні і передбачає рух до адміністративно-фінансової децентралізації, про що йтиметься в наступних розділах.



Рисунок 6.1 – Періодизація розвитку системи місцевих бюджетів в умовах незалежності України

Враховуючи стрімкий розвиток місцевих фінансів як елемента фінансової системи держави, доцільно дослідити специфіку тлумачення терміна «місцеві бюджети». Основоположник теорії державних фінансів А. Сміт першим сформулював наукові принципи функціонування місцевого самоврядування та необхідність забезпечення фінансової основи його розвитку. Значний внесок у

наукове обґрунтування муніципальних бюджетів зробили А. Вагнер, К. Рау, Л. Штайн, Р. фон Кауфман та інші. Серед російських вчених досліджували концепцію А. Маркова, І. Янжула, М. Смирнова, І. Озерова, М. Курчинського. Проте дослідження цих науковців не були безпосередньо пов'язані з розкриттям сутності та структури місцевих бюджетів, скоріше місцеві бюджети розглядалися в контексті матеріальних ресурсів, якими володіє місцева влада.

Водночас можна констатувати, що ретроспективний аналіз природи та ролі місцевих домогосподарств у інтерпретації вчених дозволяє висвітлити діалектичний зв'язок між еволюцією домогосподарства та прогресом державного управління.

Щодо вітчизняних науковців, то можна виділити різні підходи до тлумачення терміна «місцевих домогосподарств», зокрема В. І. Кравченко, О. П. Кириленко, П. К. Бечко, О. В. Ролінський та інші. Розглянемо цю категорію в трьох аспектах: як нормативно-правовий акт, як план доходів і видатків, як економічну категорію.

Натомість інші економісти – О. Матвєєва, М. А. Гапонюк – наполягають на подвійній природі місцевих бюджетів, оскільки, по-перше, вони є частиною державної бюджетної системи, а по-друге, є ключовим елементом місцевих фінансів та основою фінансування.

Д. А. Ковалевич [8] та С. В. Михайленко [10] акцентують увагу на складності поняття «місцевих домогосподарств» і пропонують можливість поглянути на них з різних боків.

Наприклад, С. В. Михайленко розглядає бюджет із різних позицій: як правову категорію, законодавство, фінансові фонди, прогноз доходів і видатків, регулятор фінансових відносин, фізичну наявність коштів на відповідних рахунках, сукупність бюджетних відносин [10].

Д. А. Ковалевич визначає роль місцевих бюджетів як елемента розвитку держави, а саме:

- використання коштів місцевих бюджетів дає змогу фінансувати діяльність у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та спорту, тобто надання відповідних соціальних послуг;

- роль місцевих домогосподарств як джерела фінансування та чинника збільшення економічного потенціалу;

- центральне положення місцевих домогосподарств у державній економічній системі шляхом накопичення значних фінансових ресурсів;

- кількість місцевих домогосподарств як частини домогосподарської системи;

– роль місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, вплив на забезпечення потреб населення, соціально-економічний розвиток регіону;

– значення місцевих бюджетів як основи незалежності місцевого самоврядування та фінансової основи розвитку території (соціальної, економічної, культурної, екологічної тощо).

Порівняймо роботи вчених для найповнішого визначення категорії «місцевих домогосподарств» (табл. 6.1).

Тому наукові підходи до визначення поняття «місцеві домогосподарства» привертають увагу до їхньої систематичності та необхідності комплексного тлумачення.

Таблиця 6.1 – Порівняльний аналіз наукових підходів щодо поняття «місцеві бюджети»

Країна	Джерело	Визначення поняття «місцеві бюджети»	Категорія
1	2	3	4
СРСР	О. О. Сунцова [17]	Місцеві бюджети – фінансова основа місцевих рад, складова державного бюджету	Фінансова, планова
Україна	Бюджетний кодекс України [3]	Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування	Територіальна
	І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко [14]	Місцеві бюджети – це кошти фінансових ресурсів, призначені для виконання завдань і функцій, делегованих органам місцевого самоврядування. Місцеві бюджети як частина системи державного бюджету та як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування забезпечують необхідні кошти для фінансування заходів з економічного та соціального розвитку, що здійснюються органами влади на цій території	Фінансова
	О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко [12]	Муніципальний бюджет є нормативно-правовим актом, який надає виконавчій владі законне право розпоряджатися певними коштами. Муніципальний бюджет – це план (кошторис) доходів і видатків відповідного муніципалітету або місцевого самоврядування	Правова, фінансова, економічна

Продовження таблиці 6.1

1	2	3	4
	Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова [11]	Місцеві бюджети – сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу та забезпечують створення фінансової бази органів місцевого самоврядування	Фінансово-економічна, територіальна
	О. О. Сунцова [17]	Місцеві бюджети – сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з формуванням і використанням коштів органів місцевого самоврядування в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства	Соціально-економічна, грошова
	О. П. Кириленко [7]	Місцеві бюджети у державних фінансах – складова бюджетної системи; інструмент реалізації національних програм; джерело фінансування державних видатків та інструмент фінансового вирівнювання; фінансова основа місцевого самоврядування; фінансові плани територіальних утворень; джерело підтримки та розвитку місцевого господарства; джерело фінансування місцевих послуг. Місцеві бюджети в економічній системі держави використовуються як інструмент перерозподілу ВВП, державного регулювання на макрорівні, регіональній, фіскальній та економічній політиці	Фінансова, економічна, адміністративна, регуляторна
Німеччина	Закон про бюджетні принципи «Haushaltsgrund-satzegesetz» [21]	Бюджет слугує для визначення та забезпечення фінансових потреб федерального центру або держави для виконання завдань протягом бюджетного періоду. Бюджет є основою економіки, під час складання бюджету необхідно враховувати необхідність загальноекономічної збалансованості	Фінансово-економічна
Великобританія	Закон «Про публічні фінанси» [20]	Місцевий бюджет – попередня оцінка фінансових наслідків передбачуваної діяльності місцевого самоврядування на 12-місячний період	Фінансово-прогностична
Польща	Закон «Про публічні фінанси» [20]	Місцевий бюджет – бюджет одиниці місцевого самоврядування у формі бюджетного рішення на фінансовий рік	Фінансово-економічна

З точки зору розгляду місцевих бюджетів як системи економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень, можна визначити таку структуру цих відносин:

1) між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у зв'язку з накопиченням доходів та їхнім розподілом між рівнями бюджетної системи, а також здійсненням фінансування з місцевого бюджету при виконанні відповідних завдань;

2) між органами місцевого самоврядування та громадою у процесі формування та використання коштів;

3) між органами місцевого самоврядування та підприємствами.

Розгляд місцевих домогосподарств шляхом вивчення відносин суб'єктів господарського процесу на місцевому рівні сприяє кращому розумінню економічного змісту домогосподарства та визначає його роль у процесах перерозподілу. Такі відносини можна розглядати у трьох формах – організаційному, економічному, фінансовому та соціально-політичному (рис. 6.2).

Організаційною формою розробки муніципального бюджету є структура бюджетної системи, що включає окремі види муніципальних бюджетів, за допомогою яких відбувається організація відносин за «правилами», встановленими законом. Чітко визначена структура та особливості взаємозв'язку між бюджетами різних рівнів передбачає:

1) по-перше, єдність і взаємозалежність у побудові системи внутрішніх бюджетних відносин і форм державного та адміністративно-територіального устрою;

2) по-друге, здатність держави різноманітними методами забезпечити ефективний вплив на формування міждержавних відносин, міжтериторіальний розподіл національного продукту, регулювання економічних відносин і співвідношення виробничо-економічного потенціалу на різних територіях.

Розглядаючи економіко-фінансову форму муніципальних бюджетів як системи економічних відносин між суб'єктами бюджетної процедури, їхню роль, по-перше, як фінансової бази органів місцевого самоврядування, по-друге, як системи фінансових відносин між домогосподарствами різних рівнів та в межах місцевих бюджетів.



Рисунок 6.2 – Форми місцевих бюджетів як системи економічних відносин

Що стосується суспільно-політичної форми місцевих бюджетів, то вони є джерелом перерозподілу державних коштів за територіально-соціальними параметрами. Ця форма часто не враховується під час розгляду муніципальних бюджетів, але враховуючи залежність економічних процесів і зокрема

формування та виконання бюджетів від політичної ситуації, вона є важливим фактором, який необхідно враховувати.

Окремим питанням є аналіз законодавчого визначення поняття «місцевий бюджет». Уперше в законодавчих актах незалежної України визначення цього терміна подано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Крім того, визначення місцевого бюджету включено до Бюджетного кодексу України:

1) бюджет – план формування та використання коштів для забезпечення виконання завдань і функцій державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

2) бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їхніх спілок, селищ, міст (зокрема районів у межах міст), бюджети об'єднаних територіальних громад;

3) бюджети об'єднаних територіальних утворень – бюджети об'єднаних територіальних утворень, створені відповідно до Закону та перспективного плану формування комунальних утворень, а також бюджети об'єднаних територіальних утворень, визнані Кабінетом Міністрів України та уповноважені відповідно до Закону [3].

Оскільки в Україні, як і в інших унітарних і федеративних країнах, місцеві бюджети включають цілу систему взаємопов'язаних фондів, доцільно зосередитися на структурі бюджетної системи та місці в ній місцевих бюджетів. До складу бюджетної системи України станом на 1 січня 2019 року входять: 24 обласні бюджети, 460 районних бюджетів, 876 ОТГ та 6 942 бюджети адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад, утворених на основі населених пунктів (сел, селищ, міста). Функціонування місцевих домогосподарств в Україні ґрунтується на нормативно-правових актах та законах. Основними є Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Податковий кодекс, Закони про державний бюджет тощо.

Оскільки формування та функціонування муніципальних бюджетів визначаються обранням напрямом розвитку держави, регіональною політикою, особливостями бюджетної системи та традиціями місцевого самоврядування, то існує залежність їхнього розвитку від змін у правовій базі держави як ціле.

Акцентуючи особливості розвитку системи місцевих бюджетів в Україні, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає важливі умови її функціонування:

– незалежність у законодавчих межах – п. 61.4 підтверджує, що незалежність бюджетів місцевого самоврядування гарантується власними

загальнодержавними надходженнями, які їм на твердій основі законом виділяються, та правом самостійно визначати порядок використання бюджетів місцевого самоврядування;

– баланс – у п. 66.1–66.3 зазначено, що повноваження щодо здійснення видатків місцевого бюджету мають відповідати рівню доходів місцевого бюджету; за відсутності можливості збалансування місцевих бюджетів та неможливості покриття видатків держава забезпечує збалансованість місцевих бюджетів шляхом передачі відповідним місцевим бюджетам необхідних коштів у вигляді дотацій та субсидій.

Законодавча незалежність чітко обґрунтована нормами Бюджетного кодексу у фінансовому та адміністративному плані, зокрема:

– право органів місцевого самоврядування створювати власні бюджети на муніципальному рівні, відповідно до яких визначаються джерела надходження та повноваження видатків;

– самостійність прийняття державного бюджету та затвердження місцевих бюджетів (незалежно від умов затвердження державного бюджету місцеві бюджети затверджуються до 25 грудня року, що передуює плановому);

– спрощення процесу здійснення місцевих запозичень від міжнародних організацій та надання місцевих гарантій за погодженням цих операцій з Мінфіном (місцеві зовнішні запозичення мають право здійснювати місто Київ та міста обласного значення);

– право самостійного обрання на рівні органів місцевого самоврядування закладу, який обслуговуватиме кошти за рахунок власних надходжень та бюджету розвитку;

– право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки та умови сплати місцевих податків і зборів.

Варто зазначити, що у зв'язку з адміністративно-фінансовою децентралізацією питання ефективного формування місцевого бюджету та його наповнення більшою мірою перекладається на рівень органів місцевого самоврядування. Перші кроки в цьому напрямку були зроблені в Україні у 2014 році з прийняттям низки важливих законодавчих та нормативно-правових актів, а саме: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, Закон України «Про внесення змін до бюджету» Кодекс України» (Про реформу міждержавних відносин) від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII, Закон України

«Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Способи формування заможних органів місцевого самоврядування».

6.2 Роль та функції місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку територій

Роль місцевих бюджетів багатогранна, оскільки вони є: важливим фактором економічного розвитку та фінансової стабільності; важелями для процесів перерозподілу; фінансовою основою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної політики; планами формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади; основним джерелом фінансових ресурсів для утримання та розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; основою надання правових гарантій, вирішення соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Місцеві бюджети з кожним роком набувають все більшого значення як з погляду державних фінансових ресурсів, так і у вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, де проживає більшість населення України.

Варто зазначити, що існували і залишаються об'єктивні причини, що не дають змогу перетворити місцеве самоврядування на важливий інструмент соціально-економічного розвитку територій.

Зокрема, це:

1) значні розбіжності у формуванні доходів, складі та видатках місцевих бюджетів через нерівномірність економічного розвитку територій, природних умов, розвитку виробничої, соціальної та іншої інфраструктури, населення та зайнятості;

2) невизначеність у відносинах між учасниками бюджетної системи, що позбавляє можливості самостійного бюджетного планування та прогнозування тощо.

Одним із головних чинників посилення ролі місцевого самоврядування є децентралізація державної влади, яка спрямована на реформування бюджетної системи у напрямку формування всіх її ланок як автономних та фінансово спроможних виконувати надані бюджетні повноваження. Роль та значення місцевих домогосподарств у соціально-економічному розвитку територіально-адміністративної одиниці подані на рисунку 6.3.

Роль місцевих бюджетів значною мірою визначається часткою доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, що свідчить про участь органів місцевого самоврядування у вирішенні нагальних проблем

розвитку держави та деяких обмежених функціях центральної влади. Ця пропорція є загальним показником, що відображає ступінь фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та дозволяє оцінити стан розвитку місцевих бюджетів.

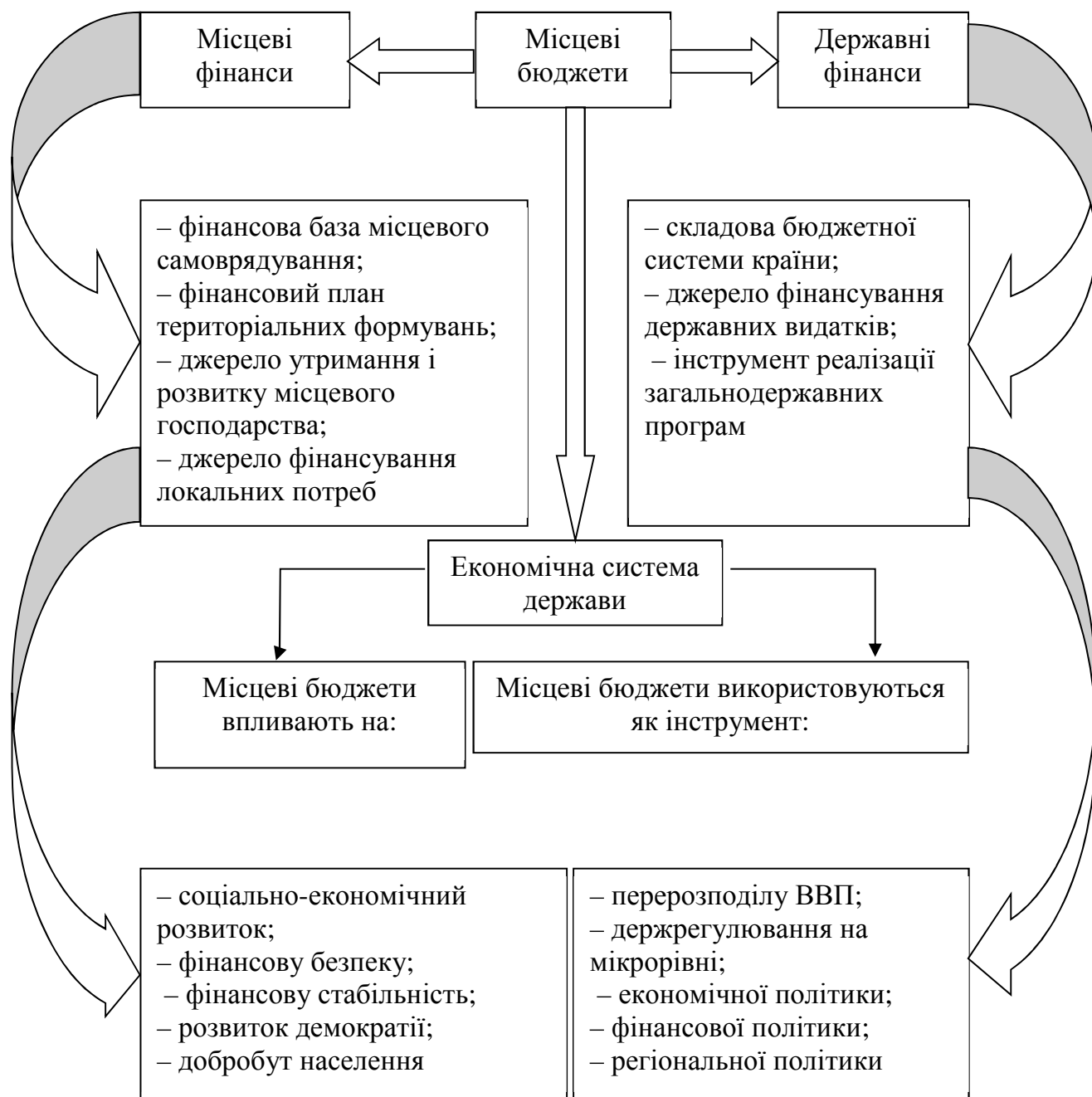


Рисунок 6.3 – Роль та значення місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку територіально-адміністративної одиниці

Отже, основними складовими багатогранної ролі місцевих домогосподарств є:

- 1) важливий фактор економічного розвитку та фінансової стабільності;

- 2) інструмент макроекономічного регулювання;
- 3) важіль процесів перерозподілу;
- 4) фінансова основа місцевого самоврядування;
- 5) інструмент реалізації державної регіональної політики;
- 6) плани створення та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади;
- 7) найважливіший важіль фінансового вирівнювання;
- 8) основне джерело фінансових ресурсів для утримання та розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем.

Завдяки місцевим бюджетам реалізуються довгострокові цілі національного розвитку та загальнодержавні програми, фінансуються державні видатки. Місцеві домогосподарства відіграють важливу роль у забезпеченні гарантій верховенства права, вирішенні соціальних проблем та підвищенні добробуту населення.

Враховуючи ситуацію в економіці країни, варто підкреслити, що призначення місцевих бюджетів є одним із найважливіших чинників її соціально-економічного розвитку. За останні роки з місцевих бюджетів фінансується до 60 % бюджетних витрат України на соціально-культурну діяльність; за рахунок місцевих бюджетів майже повністю збережено об'єкти житлово-комунального господарства; на них припадає близько половини витрат домогосподарств на охорону навколишнього середовища [1].

Багато вчених вивчають основні функції місцевих домогосподарств. Наприклад, І. Благун, В. Хомутенко, Р. Сорока наголошують на двох функціях, а саме: розподільній – виявляється у розподілі та перерозподілі ВВП між суб'єктами побутових відносин, що призводить до концентрації фінансових ресурсів у руках держави, забезпечення належного рівня соціальних послуг для населення; контрольній – функція фінансового контролю протягом усього бюджетного процесу щодо визначення стану процесу розподілу та перевірки правильності його прийняття [16].

Розглядаючи роль місцевих бюджетів, І. Чугунов зазначає, що функції місцевих бюджетів є фінансовим механізмом, що виявляється в акумуляції коштів, спрямованих на задоволення соціально-культурних і бюджетних потреб місцевих громад, а через них здійснюється перерозподіл вартості в міжтериторіальний вимір. Автор визначає сектори економіки, в економічній та соціальній сфері, як важливий інструмент фінансово-економічного регулювання [19].

Тому науковець зосереджується на регулюючій функції муніципальних бюджетів. Натомість О. Крук вказує на економічну безпеку місцевого домогосподарства, досягнення якої вимагає дотримання таких основних вимог: збалансованість доходів і витрат домогосподарства та здатність стабільно задовольняти потреби населення. Економіст також виділяє стабілізувальну функцію місцевих бюджетів та вказує на необхідність досягнення незалежності органів місцевого самоврядування за рахунок бюджету, що особливо актуально в Україні у зв'язку з децентралізацією.

На цю умову також звертає увагу В. Боровик, зазначаючи, що «потенціал муніципалітетів покривати витрати своїх бюджетів за рахунок власних фінансових ресурсів, тобто фактор фіскальної самодостатності, є ключовим фактором у виборі моделі бюджетних відносин, а отже, характеристик та механізмів розподілу бюджетних коштів між державним та муніципальним бюджетами для кожної країни.

Ця самодостатність органів місцевого самоврядування виявляється на практиці у наявності власних фінансових ресурсів та їхній достатності для виконання муніципальних завдань і повноважень, встановлених законодавством» [2].

Таким чином, аналіз робіт науковців у цьому напрямку дає змогу визначити перелік основних функцій місцевих бюджетів, які наведені в таблиці 6.2.

Як бачимо, єдиної думки щодо визначення основних функцій місцевих бюджетів немає, але у фінансовій думці існує загальний підхід, що визначає право власності на функції розподілу та контролю. Деякі науковці додають стимул до звичайної структури функцій, стверджуючи, що їхнє використання створює умови, за яких органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені у збільшенні бюджетних надходжень [5].

Проте таке виокремлення функції стимулювання ми вважаємо недоцільним, оскільки у функції розподілу мають бути створені передумови для ефективного використання наявних фінансових ресурсів та додаткового залучення прибутку.

Місцеві бюджети виконують функції, притаманні фінансам як економічної категорії загалом. Проте виконання цих функцій характеризується певними особливостями.

Розподільна функція місцевих бюджетів полягає в тому, що шляхом розподілу та перерозподілу новоствореної на території адміністративної одиниці вартості відбувається забезпечення територіального відтворення, формування та

використання коштів для фінансування соціально-економічного розвитку території.

Таблиця 6.2 – Функції місцевих бюджетів

Функція	Зміст функції
Акумуляційна	передбачає формування фінансової бази місцевого самоврядування
Розподільна	передбачає розподіл чистого доходу між суб'єктами бюджетних відносин
Регуляторна	забезпечує вплив місцевих бюджетів на перебіг процесів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці для досягнення планомірності фінансування відповідних суб'єктів та дотримання часових рамок
Облікова	передбачає фіксацію руху обсягів грошових коштів між суб'єктами бюджетних відносин
Стабілізаційна	забезпечує вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, показники економічного розвитку та темпи інфляції тощо
Контрольна	передбачає забезпечення заходів фінансового контролю впродовж бюджетного періоду
Функція забезпечення самостійності	забезпечує відповідний рівень самостійності адміністративно-територіальної одиниці у питанні фінансування надання соціальних послуг та економічного розвитку території

На відміну від державного бюджету муніципальні бюджети виконують функцію забезпечення фінансової бази для задоволення соціальних потреб не суспільства загалом, а окремої його частини, об'єднаної в конкретну адміністративну одиницю. Місцеві бюджети залучаються до перерозподілу ресурсів, які накопичуються на пріоритетних для території напрямках. Це дозволяє більш ефективно використовувати грошові ресурси території порівняно з національними. Місцевий розмір території та обмежений територіальний розподіл коштів полегшують завдання контролю за їхнім цільовим використанням.

Контрольна функція муніципальних бюджетів виявляється у контролі за своєчасним та правильним формуванням коштів адміністративно-територіальної

одиниці, відповідністю обсягу та структури цих коштів обсягу та структурі потреб соціально-економічного розвитку, цілеспрямованим та ефективним використанням бюджетів, фінансові ресурси.

Місцеві домогосподарства, природно, мають сильну соціальну спрямованість. Вони відіграють важливу роль у компенсації бідним населення певних витрат, пов'язаних із функціонуванням ринкової економіки (безробіття, ринкові ціни на товари та послуги тощо). За рахунок фінансових ресурсів територій держава виконує низку завдань, пов'язаних із забезпеченням суспільних благ, фінансуванням видатків на охорону здоров'я, житло, громадський порядок тощо.

Місцеві домогосподарства активно використовуються для ландшафтного дизайну, вирішення екологічних проблем, задоволення культурних потреб населення тощо. Тому ми пропонуємо враховувати соціальну спрямованість місцевих бюджетів (80 % усіх соціальних видатків спрямовується на місцеві бюджети). Розширте список властивих функцій і додайте соціальну функцію. Це означає, що фінанси місцевого самоврядування виконують розподільну, контрольну та соціальну функції.

Тому соціально-економічне зростання міст України залежить від встановлених бюджетних повноважень та реальної спроможності органів місцевого самоврядування та місцевої влади сприяти економічному розвитку та посиленню якості соціального забезпечення.

6.3 Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів

За кордоном доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок податкових і неподаткових надходжень. Податкові надходження, що включають надходження від податків, зборів та інших обов'язкових платежів, становлять основу доходів.

До неподаткових доходів належать доходи від: об'єктів, що належать компетентним органам місцевого самоврядування; оренди або продажу землі; використання природних ресурсів місцевого значення; надходження від фінансових санкцій, штрафів тощо. Неподаткові надходження відіграють значно меншу роль у доходах міського бюджету, ніж податкові.

Дохід від неоподатковуваних доходів складає в середньому 10–30 %. Зокрема, неподаткові надходження трохи перевищують 30 % доходів місцевих домогосподарств у Бельгії, муніципальних доходів у США – 27 %, Швеції – 15 %, Норвегії – 14,5 %, Австрії та Великобританії – 14 %.

Важливим джерелом надходження та фінансування видатків міського бюджету є міжбюджетні трансферти (гранти, державні дотації, субсидії та субсидії) та запозичення [1].

Аналіз організації іноземних місцевих бюджетів показує, що незалежність джерел фінансування означає незалежність у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, а загальний обсяг коштів, що надходять із місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету, визначає реальні повноваження органів місцевого самоврядування. У структурі доходів місцевих бюджетів розвинутих країн місцеві податки становлять значну частину загальних надходжень (табл. 6.3).

Таблиця 6.3 – Структура доходів місцевих бюджетів у розвинутих країнах світу, % [6]

Види доходів	США	Франція	Німеччина	Японія
Місцеві податки	65	60	45	33
Субсидії уряду	23	25	24	40
Інші доходи	12	15	31	27

На основі таблиці 6.3 можна сказати, що основним джерелом доходів місцевих домогосподарств за кордоном є місцеві податки, частка яких у середньому в 5–6 разів вища, ніж в Україні. У Бельгії частка місцевих податків у загальних доходах місцевого бюджету становить 32 %, субсидії 40 %, збори 5 %, позики 13 %, інші надходження 10 %. У Норвегії частка місцевих податків становить 42 %, трансфертів – 33 %, інших доходів лише 2 %. У Швейцарії 46 % припадає на місцеві податки і збори, 24 % на збори і збори, 18 % на перекази, 3 % на позики і 9 % на інші доходи.

В європейських країнах значна частина доходів місцевих домогосподарств формується за рахунок податків на майно. Частка цього податку в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів достатньо неоднозначна, наприклад у Великобританії – 99,5 %, у Франції та Іспанії – близько 30–40 %. Податок на майно у Великобританії – це не ринкова вартість майна, а сума річної орендної плати, отримана при передачі майна в оренду, мінус вартість місцевих податків, страхових зборів та ремонту.

Платниками податків зазвичай є орендарі нерухомості та власники, які користуються ними самостійно. Звільняються від податку на майно землі

сільськогосподарського призначення, коронне майно, церкви, наукові та літературні товариства, сільськогосподарське майно (крім житла), каналізаційні споруди, водні шляхи, парки, приміщення для зберігання транспортних засобів інвалідів. Розмір місцевого податку визначається відповідним місцевим органом влади, а ставка податку та оціночна вартість нерухомого майна визначаються центральним відомством за загальнодержавною єдиною методикою.

У Канаді частка податків на нерухомість у доходах місцевих домогосподарств протягом останніх років залишається стабільною на рівні 40 %. У постсоціалістичних країнах, таких як Словаччина, Словенія, Польща, Латвія, Румунія, Угорщина, Болгарія та Литва, податок на багатство становить приблизно 10–20 % загальних надходжень місцевого податку з домогосподарств. Ставки податку на нерухомість диференціюються за предметом оподаткування: мінімальна ставка податку на нерухомість у Швейцарії становить 0,05–0,3 %, максимальна в Угорщині – 3 %. Ставки податку на інше нерухоме майно (будинки, будівлі та споруди) в середньому становлять 1–1,5 % залежно від функціонального призначення нерухомості [4].

Податки на доходи фізичних осіб, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів європейських країн становлять основну частину: у Данії – 98 %, у Швеції – 100 %. Внутрішні податки на товари та послуги становлять понад 40 % доходів місцевого бюджету в Іспанії та близько 10 % у Франції.

За останні роки в більшості європейських країн зросла частка доходів від бізнесу та власності у структурі неподаткових надходжень місцевого самоврядування. Тому у Великобританії та Швеції ця частка становить понад 50 %. Високий рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування спостерігається в Італії та Фінляндії, де цей показник досягає 20 %, а в Данії та Іспанії – близько 10 %. Це свідчить про фінансово-економічну незалежність місцевого самоврядування від централізованого характеру фінансового забезпечення [20].

Наприклад, у США, як і в інших країнах, податки на прибуток підприємств і фізичних осіб (відповідно 7,9 % і 30 % від загального обсягу податкових надходжень до державного бюджету) і податок із продажу становлять більшу частину державного бюджету. Міста в Сполучених Штатах мають власні джерела оподаткування і отримують майже половину свого доходу, використовуючи свої повноваження для оцінки податків і стягнення плати за свої послуги. Крім того, третина муніципального доходу субсидується вищими органами влади у вигляді дотацій або субсидій. Кожен муніципалітет має право створити власне господарство.

Уряд штату встановлює податки, які можуть використовувати органи місцевого самоврядування. Після затвердження списку податків кожна корпорація повинна вирішити, які з цих податків стягувати. Муніципалітети збирають близько 2/3 всіх доходів, приблизно половина з яких становить податки на нерухомість. Основою є оціночна вартість майна. Їхнє визначення є прерогативою посадової особи, відповідальної за ведення реєстру оподатковуваних доходів – переліку об'єктів оподаткування, що належать до компетенції конкретного органу. У кожному регіоні оціночна вартість майна має становити певний відсоток від ринкової вартості майна. Цей відсоток називається коефіцієнтом оцінки. Інші місцеві податки в Сполучених Штатах включають готельний податок (приблизно 5 % готельного збору), акцизний податок (телефон, газ, електроенергію) та податок на транзакції. Ще одним джерелом доходу муніципалітетів є поточні платежі. Вони надходять від фізичних осіб за конкретні товари чи послуги, що надаються державними установами. Найважливішими з них є водопостачання, водовідведення та збір сміття [9].

У такій розвинутій країні, як Японія, бюджетні питання регулюються на місцевому рівні численними нормативно-правовими актами, зокрема Конституцією, одна з глав якої безпосередньо присвячена бюджетному регулюванню. Японія має розгалужену систему податкового законодавства, що складається з понад 30 законів. Цікавим є Закон про перерахування податків місцевим урядом, який передбачає: по-перше, переказ частини податків, що стягуються центральним урядом, на потреби місцевого самоврядування; другий – формування умов для такого перерахування коштів державного бюджету, тобто встановлюється фіксований відсоток державних податків, які збираються урядом [3].

На прями податки в Японії припадає понад 3/4 доходів місцевого бюджету. Податок резидентів становить 31 % доходу, розрахованого з використанням даних, що використовуються для податку на прибуток підприємств. Торговий податок становить 24 %, крім юридичних осіб його сплачують також дрібні виробники та торговці. Податок на основні засоби становить 16 % від податкової частини надходжень до міського бюджету, справляється із землі, будинків та майна, що амортизується. З непрямих податків більша частка податків на споживання тютюну, напоїв, продажу бензину, ресторанів і барів, споживання електроенергії та газу.

Незважаючи на різноманітність місцевих податків у розвинених країнах, лише деякі з них мають вирішальне значення для фіскального значення, зокрема

податки на нерухомість. Це економічно виправдано, оскільки оподаткування майна гарантує стабільний надходження доходів у домогосподарство. Крім того, податок на нерухомість використовується для фінансування комунальних послуг у певному регіоні, що, зі свого боку, сприяє збільшенню ринкової вартості цього майна. Отже, він встановлює взаємозв'язок між сплаченими податками та отриманими пільгами, що є важливим принципом ефективної податкової системи [9].

Розгляд складу та механізму стягнення місцевих податків за кордоном дозволяє поділити їх на чотири основні групи (рис. 6.4).

Перша група	Друга група	Третя група	Четверта група
<ul style="list-style-type: none"> • Податки, які справляються на конкретній основі; • Податок на спадщину та дарування 	<ul style="list-style-type: none"> • Надбавки до загальнодержавних податків; • Податок на прибуток, доходи, гральний бізнес 	<ul style="list-style-type: none"> • Податки на споживання; • Податок на реєстрацію автотранспорту, акциз на паливо 	<ul style="list-style-type: none"> • Податки, які не мають фіскального характеру; • Податки, спрямовані на захист природного середовища

Рисунок 6.4 – Основні групи місцевих податків у зарубіжних країнах

У постсоціалістичних країнах ситуація ускладнюється через менш розвинені ринки нерухомості, а також відсутність необхідної інформації та довідкових систем для характеристики оподаткованого майна, відсутність досвіду оцінки та переоцінки майна, висока інфляція та інші фактори. Проте майно вважається найбільш перспективним об'єктом для розвитку місцевого оподаткування [15].

Основною відмінністю податкового адміністрування в розвинених країнах від України є значне домінування публік рілейшнз в інших сферах. У Сполучених Штатах платників податків завчасно повідомляють про графік та основні вимоги для сплати податків. Декларація про доходи подається лише після закінчення року, що полегшує роботу як платникам податків, так і тим хто їх збирає. Перевірці підлягають установи, для яких з дня подання відповідної декларації пройшло не більше трьох років.

Згідно з рекомендаціями Міжнародного валютного фонду, для посилення контролю над великими платниками податків та посилення дотримання податкового законодавства країни-члени, які перебувають на межі кризи в

державній системі збору податків, повинні створити відділи для роботи з цими платниками податків. Великими платниками податків вважаються платники податку, які здійснюють значну частину податкових платежів і формують великий відсоток загальних податкових надходжень (більше 50 %).

Оскільки механізми нагляду за податковими зобов'язаннями цих платників податків відрізняються залежно від типу організаційної структури кожної податкової інспекції, їх можна назвати підрозділами з обслуговування великих платників податків, відділами роботи з великими платниками податків, відділами роботи з великими платниками тощо. Ефективність податкової служби вимірюється тим, наскільки сумлінно платники податків дотримуються податкового законодавства, а ефективність відображається у фактичних витратах податкової служби [13].

Тому інтеграція України до Європейського економічного простору потребує врахування специфіки формування місцевих бюджетів за кордоном.

Тому на сучасному етапі в Україні необхідно взяти таких основних заходів щодо реформування місцевих бюджетів:

- використання органами місцевого самоврядування повного податкового потенціалу щодо встановлених законом місцевих податків і зборів, підвищення ефективності їхнього адміністрування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міждержавних відносин;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління місцевим бюджетом та посилення контролю та відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

6.4 Проблеми міжбюджетного фінансування та заходи для їхнього вирішення

Децентралізація управління та розвиток самоврядування є основними чинниками на шляху до розбудови правової демократичної держави. Збалансованість центральної влади та місцевої влади є важливим завданням державотворчої політики в Україні. Важливою гарантією ефективної децентралізації в Україні є незалежність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Прагнення України до інтеграції з європейськими країнами потребує гармонізації національного законодавства з міжнародними, особливо європейськими правовими нормами, що стосуються місцевого самоврядування. Основними нормативними актами, що регулюють відносини органів місцевого самоврядування, є Світова декларація про місцеве самоврядування 1985 року та Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, відокремлені від інших рівнів влади та вільні розпоряджатися грошовими потоками в межах своїх повноважень» [12].

Ступінь незалежності органів місцевого самоврядування залежить від їхньої частки в доходах місцевих бюджетів, включаючи місцеві податки та збори. Згідно з дослідженнями провідних українських вчених, більшість місцевих бюджетів формується за рахунок так званих регульованих доходів, які розподіляються відповідно до регламенту, встановленого центральним урядом [11]. Крім того, норми відрахувань згідно з Бюджетним кодексом України та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу міждержавних трансфертів (компенсаційних дотацій та коштів, що перераховуються до державного бюджету) між державою бюджет та місцеві бюджети» змінюються щорічно [13] дозволяє органам місцевого самоврядування затверджувати власні бюджети до прийняття Верховною Радою державного бюджету України.

Підвищення незалежності місцевих бюджетів значною мірою залежатиме від того, як буде використаний зарубіжний досвід місцевого оподаткування в Україні та як будуть включені альтернативні джерела поповнення місцевих бюджетів. На думку місцевих науковців, практика стягнення місцевих податків і зборів показала, що цей інститут досі використовується дуже неефективно та не виконує своїх функцій [15]. Тому необхідно внести концептуальні зміни до чинного законодавства про місцеві податки і збори, які значно розширять їхню роль у формуванні місцевих бюджетів. Отже, необхідно оновити законодавчу базу місцевих податків і зборів, переглянути їхню сферу дії, змінити квоту платників податків, змінити базу оподаткування, змінити максимальні та мінімальні ставки. Після цього муніципалітети можуть диференціювати індивідуальні ставки податку.

Хоча Україна має певні риси, характерні для федеративної держави, вона є унітарною державою [16]. Крім центральної влади, існує 490 районних, 454 міських, 889 міських і 28 619 сільських (станом на 1 січня 2002 р.). Райони та міста підпорядковуються обласним адміністраціям, які, зі свого боку, підпорядковуються центральній владі. Обласні та районні органи влади є

децентралізованими установами, які діють як представники центральної влади через призначених виконавчою владою керівників виконавчої влади. Водночас вони координують діяльність нижчих органів місцевого самоврядування через демократично обрані ради.

Останніми роками фінансування муніципальних бюджетів здійснюється на основі визначення розміру обов'язкових видатків, які підлягають сплаті міською радою, та перерахування певної суми коштів (трансфертів) вищому органу, визначеному нею. Менш значна частка надходжень комунального державного податку з урахуванням власних муніципальних ресурсів, доповнених у разі потреби дотаціями із загального бюджету.

Оскільки поділ повноважень законодавчо не передбачено, державні адміністрації (міністерства, районні та районні уряди) визначали, які витрати мають відшкодовувати муніципальні ради, і на основі цих витрат розраховували розмір фінансування. За цією системою обласні бюджети, бюджети Києва та Севастополя утворювалися центральним урядом, бюджети міст обласного значення та районів – обласними адміністраціями, бюджети нижчих територіальних утворень у складі районів – державна адміністрація району (у межах міст – місцева адміністрація).

Така система не відрізнялася від системи колишнього Радянського Союзу, у якій місцеві ради фінансувалися за рахунок власних ресурсів або стягувалися безпосередньо (податковий податок у їхній юрисдикції), або з доходів від податків чи інших платежів, визначених державою, розмір допустимого фінансування [12].

В. Кравченко слушно зазначає, що термін «бюджетна система України», використаний у законах про бюджетну систему 1990 та 1995 років, а також у Конституції 1996 року (особливо у статті 95), більше нагадує бюджетну інтеграцію, ніж визнання бюджетної. Незалежність територіальних громад, тому правильніше було б говорити про «систему бюджетів України», а серед них – систему місцевих бюджетів» [16], яка в унітарній державі може утворюватися лише між державним та територіальним громадами, а не між територіальними громадами, а такі відносини існували між обласними та іншими місцевими домогосподарствами до запровадження нового Фінансового кодексу [8], який встановлював принаймні автономію найбільших місцевих домогосподарств.

Аналіз досліджень місцевих вчених [7; 11; 16; 17] свідчить про наявність низки питань, пов'язаних із системою міжбюджетного фінансування.

1. Система управління в Україні є більш централізованою (порівняно з південноєвропейською моделлю), ніж вимагає уряд, спрямований на розвиток

місцевого самоврядування (ближче до північноєвропейської моделі). Варто зазначити, що цього можна досягти, якщо влада буде послідовно і незворотно йти шляхом децентралізації.

2. Доходи та видатки, а також заборгованість міських бюджетів є незбалансованими, оскільки зобов'язання та видатки не забезпечені джерелами фінансування. Щоб місцеві органи влади діяли ефективно, цю невідповідність необхідно усунути.

3. Органи місцевого самоврядування практично не мають стимулів для збільшення надходжень до бюджету та ефективного «прозорого» та раціонального управління своїми ресурсами. Жодна система міжбюджетного фінансування не може ефективно функціонувати без стимулів для збільшення доходів та підвищення відповідальності за використання цих ресурсів.

4. Система міжбюджетного фінансування розвивається стрімко і непередбачувано, що ускладнює органам державної влади всіх рівнів прогнозування та управління своїми коштами.

5. Хоча основними завданнями органів місцевого самоврядування є забезпечення виконання програм соціально-економічного розвитку території, її інфраструктури та підвищення добробуту населення, дуже мало з них мають можливість позичати під необхідні інвестиції. Також дуже важливими для вдосконалення системи міжбюджетного фінансування є розробка відповідної законодавчої бази та участь муніципалітетів у необхідних запозиченнях та їхньому ефективному використанні.

На нашу думку, ці проблеми необхідно розглянути детальніше та визначити необхідні заходи щодо їхнього подолання. Перше, що потрібно зробити, це зміцнити інституційно-правову базу для міжнародного фінансування.

Існує нагальна потреба чітко визначити ролі та відповідальність між місцевою виконавчою та законодавчою владою. Важливим засобом вирішення цієї проблеми є визначення кола відповідальності, оскільки, за дослідженнями в європейських країнах, відповідальність влади за певні дії є найважливішою [5].

Варто підкреслити, що за чинним законодавством відбувається дублювання завдань, нечіткі межі компетенції, що ускладнює роботу різних рівнів влади та їхню співпрацю. Незрозуміло, який рівень влади відповідає за конкретні питання в конкретній сфері, часто незрозуміло, який рівень влади повинен виконувати конкретні функції.

Першим кроком у зміцненні системи міжбюджетного фінансування має стати досягнення консенсусу щодо меж відповідальності кожного рівня влади та

рівня децентралізації та розподілу пов'язаних із ними завдань. Для досягнення такого консенсусу необхідний діалог на основі партнерства між усіма зацікавленими сторонами та окремими особами.

Норми, що визначають та регулюють систему міжбюджетного фінансування, є складними і часто суперечливими. У той же час вони зазвичай не містять основних принципів і прийомів, необхідних для ефективної роботи цієї системи. Зміцнюючи правову та інституційну базу системи міждержавної підтримки, необхідно проаналізувати існуючі базові закони та усунути суттєві невідповідності. Безперечно, закон України про місцеве самоврядування потребує змін. Основними питаннями, які наразі не врегульовані цим Законом, є: правила та порядок делегування повноважень органам місцевого самоврядування та іншим рівням влади та їхнє скасування, а також правила та порядок визначення фінансових ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, і так далі. Крім того, необхідно розробити нові нормативні акти, які містять чіткі положення про механізм організації місцевих запозичень. Наразі потенційні кредитори, які бажають інвестувати в розвиток місцевої економіки шляхом кредитування органів місцевого самоврядування, стримуються через те, що гарантії цільового використання цих коштів та їхнє повернення чітко не визначені законодавством.

Крім основних ордонансів, існує низка інших статутів, які поширюються на муніципалітети, але не завжди відповідають закону. Така неузгодженість має серйозні наслідки для системи міжбюджетного фінансування, зокрема у соціальній сфері. Щоб заповнити ці прогалини в законодавстві, необхідно проаналізувати все законодавство, що стосується фінансування місцевих органів влади, щоб уникнути прихованих зобов'язань та незабезпечених повноважень.

Існуюча система не сприяє передбачуваності та «прозорості» прийняття рішень, унеможливаючи чітке функціонування системи міжбюджетного фінансування. Якщо буде досягнуто згоди щодо системи правових норм, органи влади всіх рівнів повинні їх дотримуватися. Реалізація та виконання закону є вирішальними для покращення системи загалом. Західні вчені стверджують, що для цього потрібні конкретні заходи, спрямовані насамперед на зниження ролі лобізму та політичних переговорів [4].

Крім того, залишається ще низка принципових питань, які потребують більш детального розгляду, оскільки вони важливі як з економічного, так і з політичного погляду. Це стосується чіткого розподілу фінансування видатків на районному та муніципальному рівнях [7].

Перше. Фундаментальна слабкість поточного розподілу фінансування

видатків полягає в розділенні фінансової відповідальності, з одного боку, і права зменшувати або збільшувати зобов'язання щодо витрат, з іншого. Обов'язки певних рівнів влади мають бути пропорційними їхнім правам на прийняття рішень.

Друге. Важливою проблемою є невизначеність ролі кожного рівня влади. Нинішні законодавчі процеси не визначають чітко, на якому рівні влади, які управлінські рішення мають прийматися та які види послуг мають надаватися. Недоліки у фінансуванні видатків необхідно усунути шляхом надійного розподілу коштів, який має ґрунтуватися як на чітких економічних критеріях, так і на адміністративній спроможності уряду певного рівня.

Третє. Однією з основних проблем є відсутність чіткого розподілу відповідальності між різними гілками влади на одному рівні. Як наслідок, неможливо відрізнити делеговані витрати та витрати власного бюджету.

На нашу думку, цю проблему можна вирішити за допомогою певних заходів.

Необхідно закріпити право на фінансування та підзвітність (хоча не обов'язково на управління) у сфері соціальних виплат центральному уряду. Політику розподілу доходів варто розробляти та координувати на національному рівні. Управління соціальними субсидіями на цьому рівні знижує вартість цих субсидій.

Потрібно усунути невідповідність між повноваженнями органів влади щодо прийняття рішень та обов'язками щодо надання послуг та виконання цих рішень. Уряд може делегувати повноваження щодо прийняття рішень нижчим рівням влади або, навпаки, передати відповідальність за фінансування вищим рівням влади.

Необхідно проаналізувати функції різних рівнів влади та, враховуючи обсяг адміністративних завдань і послуг, а також важливість кожної служби для виконання загальнодержавних завдань (освіта, охорона здоров'я та соціальний захист), рівень уряду чітко визначити, які управлінські рішення потрібно прийняти для надання конкретних послуг, визначивши конкретні ролі кожної гілки влади та джерела фінансування.

Четверте. Однією з найактуальніших проблем є створення надійних джерел місцевих доходів. Незважаючи на великі суспільно-політичні зміни, що відбулися в Україні, основні принципи організації фінансово-бюджетної системи кардинально не змінилися. Як і раніше, доходи від податків, зборів та субсидій щорічно розподілятимуться між бюджетами округів на підставі різниці між прогнозованими витратами та очікуваними доходами з місцевих джерел.

Існуюча система не стимулює зростання надходжень від місцевих податків і зборів. Збільшення доходів домогосподарств від муніципальних податків і зборів призводить до зменшення частки трансфертів. Така система фінансування спонукає регіони шукати позабюджетні надходження, які б не зменшили частку трансфертів наступного року. Варто також зазначити, що чинна система фінансування місцевого самоврядування не передбачає чітких правил визначення частки податкових надходжень, що надходять до місцевого самоврядування.

Нинішній системі фінансування бракує передбачуваності, що також не стимулює органи місцевого самоврядування збільшувати доходи місцевих бюджетів, а також не вистачає чітких правил справляння податків і зборів.

Структура податкових надходжень надає місцевим органам влади дуже мало автономії [2]. Органи місцевого самоврядування не в змозі регулювати більшість місцевих податків, що негативно впливає на ефективність адміністрування податків. Таким чином, система доходів місцевих бюджетів свідчить про високий ступінь нестабільності, недостатнє стимулювання та надмірну централізацію.

Щоб усунути ці недоліки, необхідно вжити низку таких заходів:

1. Місцеву владу необхідно стимулювати до збільшення доходів місцевого бюджету шляхом запровадження фінансування за формулою та мінімізації ролі адміністративного розподілу податкових надходжень, оскільки фінансування за формулою має три основні переваги порівняно з існуючою системою, а саме:

– процес фінансування стає стабільним і «прозорим» (пропонує відносно простий спосіб визначення фінансування; переконливо демонструє обґрунтованість фінансування для кожного регіону; у бюджетному процесі менше можливостей для суб'єктивності, політичних домовленостей між впливовими групами);

– ця форма фінансування сприяє ефективному збиранню доходів, а також сприяє більшому плануванню);

– встановлюючи приблизно однакові ставки субсидій на душу населення, уряд надає однакові субсидії всім регіонам.

2. Законодавці повинні забезпечити, щоб усі муніципалітети мали доступ до потужного потоку доходів, який вони могли використовувати самі. Конкретні інструменти, які отримує певний рівень влади, залежать від більш точного визначення розподілу фінансування видатків, але ці інструменти можна використовувати для вирішення багатьох фундаментальних проблем системи фінансування місцевих органів влади.

П'яте. Проблема полягає у створенні стабільної та «прозорої» системи переказів.

Поточна система трансфертів (разом із розподілом податкових надходжень) не відповідає фінансовим потребам місцевих органів влади з огляду на їхні зобов'язання.

Поточний порядок перерахування не забезпечує необхідних стимулів для ефективної системи збору та контролю витрат місцевих податків. Забезпечення трансфертів, як і раніше, базується на підході покриття дефіциту та перерахування профіциту місцевого бюджету до вищого бюджету, фактично провокуючи місцеву владу на заходи підтримки високих видатків, збереження існуючих (і не завжди ефективних) інституцій, та збереження неефективної системи стягнення податків і зборів з місцевих домогосподарств.

Розподіл ресурсів не ґрунтується на місцевих фінансових потребах і не є обернено пропорційним місцевим фінансовим можливостям. Нинішня система значною мірою базується на минулому розподілі коштів між регіонами. Цей розподіл визначається частково шляхом розрахунку мінімальних потреб у видатках та субсидій для потребуєючих груп.

Поточна система трансфертів знижує «прозорість», передбачуваність і стабільність міжбюджетної системи фінансування. Трансфертна система тісно пов'язана з існуючою системою розподілу податкових надходжень та фінансування видатків, тому має бути зрозуміло, що сама по собі реорганізація системи трансфертів не матиме істотного впливу.

Варто розглянути кроки щодо вирішення цієї проблеми.

Першим кроком у зміцненні системи є визначення цілей, яких ми повинні досягти за допомогою трансфертів. Трансферти можна використовувати для зменшення вертикальних дисбалансів та мінімізації нерівностей між більш і менш розвиненими регіонами. Крім того, трансферти можна використовувати для фінансування конкретних видатків або заходів, які уряд вирішив спонсорувати.

На другому кроці визначається загальна сума, яка виплачується у вигляді переказів. В Україні для визначення загальної суми переказів (частки доходу, прив'язаної до конкретного податку, політичного рішення, відшкодування) використовується комбінація всіх загальновизнаних підходів. Однак часті та різкі зміни у формуванні переказів зводять нанівець усі переваги.

Шосте. Проблема підтримки солідних місцевих запозичень. Більшість органів місцевого самоврядування затверджують програми та проекти, які надають послуги, що потребують значних запозичень. Оскільки реалізація таких

проектів і послуг має позитивні довгострокові наслідки для майбутнього, загально визнано, що їхнє фінансування вимагає залучення позикових коштів для розподілу вартості активів серед користувачів, які повертаються [7]. Загалом місцеві облігації в Україні не мали належного правового забезпечення, що перешкоджало їхній належній реалізації. Дослідники таких зв'язків аналізують ситуацію та пояснюють незадовільний стан у цій сфері низкою невирішених проблем [7].

Система міжбюджетного фінансування не спонукала ні позичальників, ні кредиторів належно оцінювати ризики, пов'язані з місцевими запозиченнями. Крім того, існуюча система державного фінансування заохочує неефективні інвестиції, які не приносять прибутку, а кредитори приватного сектора не отримують належного правового захисту та компенсації у разі несплати кредиту. Найважливішим є те, що нинішня структура державного фінансування не заохочує, а не стимулює кредитну культуру.

Механізм міжбюджетних запозичень вкрай «непрозорий». Ця проблема посилюється через недосконалість обліку під час оформлення міжбюджетних позик.

Запозичення органами місцевого самоврядування від приватного сектора переважно набули форми випуску облігацій. Місцеві органи влади не мають технічних можливостей для аналізу потенційних фінансових пропозицій та випуску облігацій. Вимоги щодо надання даних щодо діяльності та моніторингу обмежені. Немає законодавчої та нормативно-правової бази, необхідної для захисту кредиторів та отримання надійних, ефективних кредитів.

З метою зміни системи міжбюджетних запозичень та підвищення її ефективності необхідно здійснити такі заходи:

а) запровадити чіткі рейтинги кредитів та визначити платоспроможність позичальника – органу місцевого самоврядування;

б) забезпечити використання міжбюджетних трансфертів, субсидій, субсидій тощо, насамперед для фінансування довгострокових інвестиційних проектів, включаючи інфраструктуру постраждалих територій та їхні комунальні послуги, які забезпечують товари та послуги, які приватний сектор навряд чи фінансуватиме, та забезпечення виконання державних програм;

в) зробити «простим» і «прозорим» процес залучення таких облігацій з бюджетів вищих органів влади;

г) позики мають бути підготовлені так, щоб не витіснити потенційні приватні інвестиції та забезпечувати реальні процентні ставки, еквівалентні ставкам державних облігацій.

Головною метою є вдосконалення законодавчої бази. Це передбачає вирішення таких завдань:

- створення чіткого, чіткого та несуперечливого законодавства, що дозволяє запозичувати в будь-якій формі, передбачаючи його гарантії, процедури погодження та засоби правового захисту;
- чітке визнання права власників місцевих боргових цінних паперів на автоматичне отримання коштів з рахунку боржника без його згоди та їхні права видавати гарантії погашення боргу за рахунок основних засобів боржника (наприклад, землі та іншого майна);
- регулювання права власників боргових інструментів на своєчасний захист у разі неплатоспроможності боржника;
- створення механізму моніторингу та моніторингу місцевого боргу;
- створення системи норм і заходів щодо надання даних про діяльність, підзвітність місцевих органів влади та стандартів їхнього аудиту;
- доступність результатів аудиту місцевого самоврядування для громадськості, зокрема потенційних інвесторів;
- визначення чіткої юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування у разі їхньої неплатоспроможності.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. У чому полягає сутність місцевих фінансів?
2. Які функції виконують місцеві фінанси?
3. З яких елементів складається система місцевих фінансів?
4. Хто є суб'єктами системи місцевих фінансів?
5. Який основний спосіб формування місцевих фінансів?
6. На базі яких територіальних одиниць формуються місцеві фінанси?
7. З чого складається економічна і соціальна інфраструктура територій?
8. У чому сутність бюджетного процесу на місцевому рівні?
9. Перелічіть стадії бюджетного процесу на місцевому рівні. Дайте характеристику кожній зі стадій.
10. Які органи належать до учасників бюджетного процесу на місцевому рівні?
11. Якими бюджетними повноваженнями наділені місцеві ради?
12. Охарактеризуйте казначейське обслуговування місцевих бюджетів.

13. Охарактеризуйте видаткову частину місцевого бюджету. Якими періодами можна охарактеризувати розвиток системи місцевих бюджетів і місцевого самоврядування у Радянському Союзі.
14. Назвіть періодизацію розвитку системи місцевих бюджетів в умовах незалежності України?
15. На чому акцентується увага у наукових підходах щодо визначення поняття «місцеві бюджети»?
16. Назвіть форми місцевих бюджетів як системи економічних відносин?
17. Яка роль місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку території?
18. Які Ви знаєте функції місцевих бюджетів?
19. Про що свідчить аналіз організації місцевих бюджетів зарубіжних країн?
20. Яка структура доходів місцевих бюджетів у розвинутих країнах світу у відсотках ?
21. Основні групи місцевих податків у зарубіжних країнах?
22. Які потрібно здійснити основні заходи реформування місцевих бюджетів на сучасному етапі в Україні?
23. Що належить до місцевих фінансових ресурсів?
24. Назвіть ознаки фінансової незалежності місцевого самоврядування.
25. Що є фінансовою та матеріальною основою місцевого самоврядування?
26. У чому полягає сутність комунального кредиту?
27. Охарактеризуйте місцеві позики.
28. Охарактеризуйте борг місцевого самоврядування.
29. Охарактеризуйте місцеві податки.
30. Охарактеризуйте місцеві збори.

Список використаних джерел до розділу 6

1. Балацький Є. О. Місцеві бюджети як визначальна ланка місцевих фінансів / Є. О. Балацький // Зб. наук. пр. Донецьк. держ. ун-ту упр. – Донецьк, 2010. – Т. XI. – С. 268–277. – (Серія «Економіка»).
2. Боровик П. М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів / П. М. Боровик, О. В. Ролінський, К. М. Мазур // Облік і фінанси. – 2015. – № 1. – С. 51–57.
3. Бюджетний Кодекс України : прийнятий 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Голос України. – 2001. – № 129. – С. 2.

4. Вишневецький В. П. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід / В. П. Вишневецький, В. Д. Чекіна // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 43–52.
5. Власюк Н. І. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник. – Київ : Алерта, 2011. – 328 с.
6. Довідка щодо результатів здійснення ДПП в Україні [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84ebd610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>, вільний (дата звернення: 06.09.2022). – Назва з екрана.
7. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко. – Київ : Знання, 2006. – 677 с.
8. Ковалевич Д. А. Місцеві бюджети та їх роль у територіальному розвитку / Д. А. Ковалевич // Вісн. Чернівець. торг.-екон. ін-ту. – Чернівці, 2014. – Вип. 2. – С. 198–203. – (Серія «Економічні науки»).
9. Мельник В. Місцеві податки у США та особливості їх справляння / В. Мельник, А. Крисоватий // Фінанси України. – № 1. – 1999. – С. 100–106.
10. Михайленко С. В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : монографія / С. В. Михайленко. – Одеса : ВСВ : Друк Південь, 2011. – 400 с.
11. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. – Київ : ЦУЛ, 2007. – С. 35–36.
12. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. – Київ : Дакор : КНТ, 2007. – 316 с. – (Серія «Інноваційні освітні технології в муніципальному праві»).
13. Пруднікова Л. О. Досвід подолання соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів зарубіжних країн / Л. О. Пруднікова // Економ. вісн. Донбасу. – Київ ; Старобільськ (Луганськ. обл.), 2010. – № 3 (21). – С. 32–35.
14. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – Київ : Центр навч. літ., 2006. – 246 с.
15. Слухай С. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12–20.
16. Сорока Р. С. Бюджетна система : навч. посіб. / Р. С. Сорока, І. Г. Благун ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛДУВС, 2011. – 236 с.

17. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – Київ : Центр навч. літ., 2005. – 488 с.

18. Третяк Д. Д. Місцеві бюджети у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Третяк Діана Дмитрівна ; Київ. нац ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – 19 с.

19. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій / О. І. Чугунов // Економ. вісн. ун-ту. – [Б. м.], 2014. – Вип. 23(1). – С. 262–266.

20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Zasób elektroniczny]. – Elektroniczne dane tekstowe. – Tryb dostępu: <https://www.polska.ru>, bezpłatnie (data złożenia wniosku: 13.09.2022r.). – Tytuł z ekranu.

21. Über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder [Elektronische Ressource]. – Elektronische Textdaten. – Zugangsmodus: <https://www.sadaba.de>, kostenlos (Bewerbungsdatum: 13.09.2022). – Titel vom Bildschirm.

РОЗДІЛ 7 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАД І ТЕРИТОРІЙ: ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

7.1 Теоретичні основи прогнозування та планування соціально-економічного розвитку громад і територій

Сучасна соціально-економічна ситуація в Україні характеризується доволі високим ступенем складності відносин, невизначеністю інформації щодо характеристик економічних об'єктів, динаміки процесів, що відбуваються. Розширюється сфера соціально-економічної взаємодії, складнішими та масштабнішими стають економічні, фінансові, соціальні, а також інформаційні, технічні та організаційні зв'язки, стрімко прискорюється темп суспільно-політичних процесів.

Варто підкреслити, що управління соціально-економічним розвитком громад і територій буде ефективним за умови врахування всіх інтересів адміністративно-територіальних одиниць.

Як відомо, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [24] визначено правові, економічні та організаційні засади формування системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку країни, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Зазначений Закон встановлює загальний порядок формування, затвердження та виконання визначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та обов'язки учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Прогнозно-програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, промислового, науково-технічного і трудового потенціалу, конкурентоспроможності економіки, оцінки досягнутого рівня економічного і соціального розвитку та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів та очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у майбутньому.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку — це науково обґрунтоване передбачення напрямків розвитку країни, окремих галузей економіки чи окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери на перспективу, а також альтернативні шляхи та строки досягнення параметрів економічного і соціального розвитку.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [24] основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, є:

– принцип відповідності загальнодержавним інтересам (полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні розробляти програмні та прогнозні документи економічного і соціального розвитку, виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально- економічної політики, а також економічної безпеки держави);

– принцип об'єктивності (полягає в тому, що на підставі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітні програмні та прогнозні документи економічного і соціального розвитку розробляються з використанням даних офіційних видань Національного банку України);

– принцип цілісності (забезпечується розробленням взаємоузгоджених програмних і прогнозних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди та на більш віддалений період);

– принцип відкритості (полягає в тому, що програмні та прогнозні документи економічного і соціального розвитку є загальнодоступними. Інформація про цілі, пріоритети та показники цих документів дає суб'єктам господарювання необхідні орієнтири для планування їхньої виробничої діяльності);

– принцип науковості (забезпечується розробленням програмних, прогнозних документів соціально-економічного розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням досвіду інших країн світу щодо прогнозування та програм соціально-економічного розвитку);

– принцип рівності (полягає в дотриманні прав і врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності);

– принцип самостійності (полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень несуть відповідальність за розроблення, затвердження та виконання програмних, прогнозних документів соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальні одиниці. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття необхідних конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [24].

Програми економічного і соціального розвитку – документи, у яких визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, засоби та шляхи їхнього досягнення, формуються взаємоузгоджені і комплексні системи заходів органів законодавчої і виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, які спрямовані на ефективне розв’язання проблем соціально-економічного розвитку, досягнення стабільного економічного зростання [9].

Відповідно до законодавства в адміністративно-територіальних одиницях розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період (5 років) та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період (1 рік).

Ці програми економічного і соціального розвитку повинні відображати:

– аналіз соціально-економічного розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці за попередні та поточний роки та характеристика основних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

– стан використання виробничого, природного, трудового, науково-технічного потенціалу, екологічної ситуації в адміністративно-територіальній одиниці;

– можливі шляхи вирішення основних проблем економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

– цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці на наступний рік;

– систему заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням строків реалізації та виконавців;

– основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

– дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку організацій та підприємств, що є об'єктами права комунальної власності [24].

Варто зазначити, що проекти програм економічного і соціального розвитку розробляються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування тощо і виносяться на розгляд та затвердження відповідних рад.

Прикладами відповідних програм є: Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2022 рік [21], Програма економічного і соціального розвитку Житомирської області на 2022 рік [20], Програма соціально-економічного розвитку Старосалтівської територіальної громади на 2022 рік [23], Програма економічного і соціального розвитку Березнівської міської територіальної громади на 2022 рік [19], Програма соціально-економічного розвитку Лановецької міської територіальної громади на 2022 рік [22] тощо.

Систему прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складають:

– прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;

– прогнози економічного і соціального розвитку областей, районів і міст, тощо на середньостроковий період;

– прогнози економічного та соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди;

– загальнодержавні програми економічного і соціального розвитку, інші державні цільові програми;

– програми економічного і соціального розвитку областей, районів і міст тощо на короткостроковий період.

Відповідно до законодавства, у разі необхідності, прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період [24].

Прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються у строки та у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання

проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» (зі змінами) [34].

Крім того, зазначеною постановою затверджено:

- типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на наступний та два наступних роки;

- типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на п'ять років;

- типову структуру програми економічного і соціального розвитку міста, району, області тощо на наступний рік;

- типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку міста, району, області тощо на п'ять років;

- типову структуру п'ятирічного прогнозу розвитку економіки;

- перелік галузей економіки, для яких розробляється п'ятирічний прогноз.

Регулювання соціально-економічного розвитку громад і територій належить до пріоритетних завдань державного управління, є одним із ключових питань у процесі становлення в Україні нової моделі соціально-орієнтованої ринкової економіки, потужним механізмом забезпечення територіальної цілісності та стабільності в державі.

До механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в Україні належать:

- нормативно-правове забезпечення регулювання розвитку регіонів в Україні;

- застосування органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади державного стратегічного планування, прогнозування та програмування регіонального розвитку й здійснення розробки стратегій розвитку;

- управління комунальним майном, а також розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні як районної, так і обласної ради;

- реалізація механізму концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються в регіони, у вигляді поточного фінансування державних установ, капітальних вкладень головними розпорядниками коштів державного бюджету для найбільш ефективного їхнього використання у вирішенні завдань регіонального розвитку;

- упровадження валютно-кредитних, фінансово-бюджетних механізмів подолання депресивних територій;

- розвиток інфраструктури регіональних та міжрегіональних ринків [14].

Основні нормативно-правові документи з питань прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку:

- Бюджетний кодекс України;
- Закони України: «Про Державний бюджет України», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695;
- постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» (зі змінами);
- постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2021 року № 586 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2022–2024 роки» тощо.

7.2 Державна влада та громадянське суспільство: основні поняття і сутність

Сфера здійснення державної влади – це особлива сфера реалізації практичних повноважень, спрямованих на вирішення завдань державного устрою та регулювання суспільного життя.

Дослідження співвідношення громадянського суспільства і влади передбачає з'ясування сутності таких категорій, як «влада», «державна влада», «суспільство», «громадянське суспільство».

Влада – це складне за своєю сутністю і багатогранне за формами прояву явище суспільного життя. Влада, як відносно самостійний соціальний інститут, пов'язана як із громадянським суспільством, так і з державою. Соціальний інститут влади за допомогою соціальних норм, правил, принципів і санкцій, що регулюють різні сфери суспільних відносин, здійснює свою організаційну, регулятивну, управлінську та виховну функцію як у просторі держави, так і в просторі громадянського суспільства.

У науковій літературі існує різноманіття концепцій і визначень цього поняття. За вихідне можна взяти визначення влади як вплив однієї частини суспільства (індивіда, групи, організації тощо) на поведінку іншої у бажаному

для себе напрямі [43]. Такий вплив може здійснюватися за допомогою певних засобів: волі, авторитету, права, насильства.

Найбільш розвинутим і складним видом суспільної влади є державна влада. Її особливостями є: монополія на наявність спеціального апарату примусу; публічний характер; монополія на правове, юридичне закріплення влади; наявність території, на яку поширюється державний суверенітет, що визначає межі державної влади; обов'язковість владних розпоряджень для всього населення [43].

Отже, державна влада – це влада, яка здійснюється державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку людей, їхніх організацій, що забезпечується державно-правовими методами [1].

В Юридичній енциклопедії визначається, що «державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території» [5]. Вона відрізняється від інших типів влади за такими критеріями:

- в країні існує лише одна державна влада, а інших видів суспільної влади багато;

- державна влада поширюється на всіх членів суспільства, а інші повноваження – лише на певну його частину;

- державний орган має у своєму розпорядженні відповідний спеціальний апарат для виконання своїх завдань і функцій, якого не мають інші влади;

- тільки державні органи можуть вирішувати загальні суспільні проблеми, а інші вирішують окремі справи, які зазвичай стосуються лише частини суспільства;

- лише державна влада встановлює формально обов'язкові для всього населення загальні правила поведінки – правові (правові) норми;

- лише державна влада характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, самостійністю, повнотою, неподільністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації (або особи) як у певній країні, так і за її межами [5].

Держава і суспільство тісно взаємопов'язані і не можуть існувати одне без одного. Завдяки державі громада набуває цивілізації і стає суспільством.

Суспільство – це складна динамічна система взаємодії людей, пов'язаних інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і за допомогою соціальних норм, зокрема правових, що встановлюють межі

поведінки в загальних інтересах.

Суспільство також є системою, заснованою на співробітництві людей, зі своєю динамічною системою взаємозв'язків його членів, об'єднаних родинними зв'язками, а також груповими, становими, класовими, національними відносинами.

Кожне суспільство має свою систему відносин:

- соціальні: відносини між різними групами населення;
- політичні: ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їхніх об'єднань у політиці;
- економічні: форми власності, виробництва, розподілу, обміну тощо;
- ідеологічні (духовні): культура, характер світогляду (демократичний, тоталітарний) [43].

Поняття «суспільство» та «громадянське суспільство» нетотожні, останнє значно вужче від першого та молодше його на багато століть. Становлення та розвиток громадянського суспільства є особливим періодом в історії людства, держави та права. Суспільство, відмінне від держави, існувало завжди, однак не завжди воно було громадянським [46].

Громадянське суспільство пов'язується з ідеєю правління народу, народовладдям і демократією.

Громадянське суспільство визначають як суспільство рівноправних громадян із високим рівнем політичної, економічної, а також соціальної культури і моральних властивостей, яке спільно із державою утворює відповідні правові відносини [18].

Разом із тим аналіз наукових джерел свідчить, що не існує єдиного визначення поняття «громадянське суспільство».

Наприклад, П. Рабінович розуміє громадянське суспільство як спільність рівноправних, вільних людей, їхніх об'єднань, яким держава забезпечує юридичні можливості бути власником, а також брати активну участь у політичному житті [39].

На думку Ю. Тодики, громадянським суспільством є система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних для життєдіяльності духовної і соціальної сфер, їхнього відтворення і передачі від покоління до покоління [12].

Ю. Шемшученко розглядає громадянське суспільство як суспільство з розвиненими політичними, духовними, економічними та іншими зв'язками і відносинами, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах права, демократії [49].

О. Скакун підкреслює, що за своєю сутністю громадянське суспільство становить суспільство з системою взаємодії в межах права рівноправних і вільних громадян, їхніх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їхніх рівних можливостей безпечно та вільно розпоряджатися своїми силами, здібностями, а також майном, спираючись на право і власну правосвідомість.

Дж. Коен та Е. Арато висловлюють думку, що громадянське суспільство – це сфера соціальної взаємодії між державою та економікою, що складається передусім з особистої сфери (насамперед, сім'ї), сфери добровільних об'єднань, суспільних рухів і форм публічної комунікації.

Українська дослідниця Г. Щедрова ототожнює громадянське суспільство зі сферою самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих організацій і асоціацій, які обмежені відповідними законами від безпосереднього втручання та свавільної регламентації діяльності цих громадян і організацій з боку державної влади [51].

Узагальнюючи здобутки вчених, громадянське суспільство можна розглядати як систему, що складається з кількох частин: по-перше, громадських організацій (інститутів), що виконують соціальні функції; по-друге, механізми взаємодії суспільства і держави; по-третє, контрольні механізми суспільства владних відносин.

Структурними елементами цієї системи є організації (громадські об'єднання, політичні партії, асоціації) та різноманітні об'єднання (професійні, спортивні, творчі, релігійні та ін.), які охоплюють усі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини [15].

До основних ознак громадянського суспільства належать:

– наявність публічного простору, центрів і засобів комунікації, результатом яких є формування сфери публічного (цивільного) життя та громадської думки;

– організоване громадське (публічне) життя вільних і рівноправних осіб, права яких захищаються Конституцією України та законами;

– незалежні від держави добровільні асоціації, автономія яких визнається на індивідуальному та колективному рівнях.

Громадянське суспільство характеризується такими функціями:

– протипага владним структурам, основна перешкода можливим спробам узурпації влади;

– самоорганізація громадського механізму виконання державних справ;

– засіб соціалізації, що зменшує відчуженість індивідів і орієнтує їх на «суспільно корисні справи»;

– сприятливе суспільне середовище для поширення громадянської політичної культури і через неї – для зміцнення демократичного ладу, надання процесові демократизації незворотного характеру [15].

До інститутів громадянського суспільства відносять:

- громадські об'єднання;
- професійні та творчі спілки;
- організації роботодавців;
- благодійні організації;
- саморегулюючі організації та організації, які здійснюють професійне самоврядування;
- релігійні організації;
- органи самоорганізації населення;
- недержавні засоби масової інформації;
- інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Цей перелік можна доповнити громадськими та консультативними радами, волонтерськими організаціями тощо [2].

Варто звернути увагу на те, що громадянське суспільство виступає запорукою демократичного розвитку держави. До якісних параметрів громадянського суспільства належать:

– у соціальній сфері – недержавні засоби масової інформації, а також механізм формування та вираження громадської думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвитку форм самоврядування, громадських рухів, організацій;

– у політичній сфері – громадсько-політичні об'єднання, рухи та партії, діяльність яких спрямована на захист свобод і прав громадян, а також збереження основних засад демократії;

– в економічній сфері ознакою розвитку громадянського суспільства є створені на ініціативній основі підприємства недержавного сектора – з приватною, колективною формами власності;

– у духовній сфері – свобода думки, слова, совісті, наявність механізмів їхньої реалізації, забезпечення можливості самовираження особистості, її духовного розвитку [43].

Громадянське суспільство є важливим вираженням голосів громадян у будь-якому демократичному суспільстві. Воно різноманітне за своєю природою, і саме ця різноманітність сприяє його силі. Скеровуючи погляди різних соціальних груп, висловлюючи ці погляди та діючи колективно для захисту та

служіння інтересам громадян, громадянське суспільство сприяє інклюзивності, ефективності та, у деяких випадках, результативності державної політики.

7.3 Відносини громадянського суспільства і влади.

Соціальний діалог

Демократична правова держава не може існувати без розвиненого громадянського суспільства.

Одним із основних завдань розвитку громадянського суспільства є створення та забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Запорукою успішної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам є наявність налагоджених та ефективних способів взаємодії місцевої влади з громадським середовищем.

У сучасних умовах стає актуальним завдання організації системи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями на рівні територіальної громади, яка базується на засадах демократичного самоврядування та наближається до інтересів і потреб громадян. Формування сучасної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала потребам сьогодення та демократичним засадам функціонування політики, неможливе без налагодження якісної взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства.

У демократичній державі громадянське суспільство через свої інституції активно впливає на інститути влади, контролює їхню публічну діяльність, спрямовану на реалізацію виробленої політики, фактично спонукаючи чиновників служити інтересам народу. Тому надзвичайно актуальним є питання забезпечення ефективних форм взаємодії органів державної влади України з громадськістю, оскільки є важливим чинником створення умов для участі громадян у формуванні та реалізації державної політики, встановлення громадського контролю та зміцнення довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто до органів публічної влади.

Основні принципи регулювання суспільних відносин у сфері взаємодії держави і громадянського суспільства:

– забезпечення рівних можливостей (держава має сформувати таке правове поле, яке містило б гарантії забезпечення рівних можливостей усіх інститутів громадянського суспільства у здійсненні ними основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, а також у сфері надання соціальних послуг, створення прозорого конкурентного механізму);

- соціальне партнерство (передбачає налагодження конструктивної взаємодії суб'єктів господарської діяльності, органів влади та інститутів громадянського суспільства під час вирішення суспільно значущих проблем);
- встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремих інститутів громадянського суспільства (передбачає встановлення балансу, що характеризується оптимальним співвідношенням інтересів окремих інститутів громадянського суспільства та інтересів держави при прийнятті);
- участь у розробленій політиці, прийнятті рішень та їхній реалізації (інститути громадянського суспільства є каналами представництва існуючих у суспільстві інтересів, через які громадяни отримують інформацію та висловлюють свою думку щодо планованих рішень);
- інформаційна відкритість (передбачає відкритість, прозорість, доступ ЗМІ та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації, а також надання органами влади достовірної інформації суспільству для ефективної взаємодії; активний діалог з інститутами громадянського суспільства щодо обов'язків і завдань органів влади, а також прийнятих ними рішень; визначення доступних, взаємних, прозорих каналів зв'язку та інформування зацікавлених груп і громадськості про ці канали; надання об'єктивної інформації, із зазначенням у разі необхідності її конфіденційності та гарантування конфіденційності інформації, однакові умови з іншої сторони; підтримка, популяризація через ЗМІ політики взаємної співпраці);
- невтручання держави у діяльність інститутів громадянського суспільства, за винятком встановлених законом випадків (мінімізація контролю держави за діяльністю інститутів громадянського суспільства має стати одним з пріоритетних напрямів вдосконалення законодавства);
- гнучкість, ефективність (державна політика має мати чіткі цілі, а також відповідати суспільним потребам, прийматися із врахуванням досвіду й оцінки їхнього очікуваного впливу; управлінські рішення мають бути своєчасно прийняті, а механізм реалізації цих управлінських рішень повинен бути гнучким);
- визнання державою видів діяльності інститутів громадянського суспільства (державна схвалює та визнає існування різноманітних за видами діяльності інститутів громадянського суспільства, їхню галузеву спрямованість, а також здійснює підтримку розвитку співробітництва з інститутами громадянського суспільства на професійно-профільній основі);
- взаємовідповідальність і обов'язок давати звіт (передбачає необхідність дотримуватися норм звітності з боку інститутів громадянського суспільства та

органів влади за використання державних коштів: розроблення механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади і прийняттям ними рішень, пов'язаних із дотриманням свобод, прав громадян, прозорістю і відкритістю бюджетів і бюджетного процесу, а також передбачає розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі);

– довіра, толерантність, повага, визнання своєрідності іншої сторони (при формуванні і здійсненні державної політики інститутів громадянського суспільства і органи влади відіграють різні ролі, але вони взаємодоповнювальні. Органи влади поважають право громадян і їхніх об'єднань ставити перед собою мету і направляти свою діяльність на досягнення цієї поставленої мети в межах правового поля країни) [2].

Експерти проєкту ЄС для розвитку громадянського суспільства в Україні у своєму дослідженні [16] зазначають, що у відносинах з Урядом українське громадянське суспільство виконує такі основні функції, а саме:

– забезпечення системи стримувань і противаг – здійснення громадського нагляду, особливо щодо антикорупційних організацій;

– виконання ролі «відкритої платформи», яка забезпечує підтримку та платформу для публічних консультацій із зацікавленими сторонами та допомагає досягти консенсусу щодо різноманітних, складних політик;

– забезпечення розвитку потенціалу та пропонування рішень шляхом надання експертних знань та навчання нового персоналу урядовців та депутатів;

– виступає партнером у наданні послуг на національному та регіональному рівнях;

– підвищення обізнаності громадськості щодо актуальних проблем суспільства (довкілля, дискримінація, соціальний захист, якість інформаційного простору, демографія).

Аналіз відносин громадянського суспільства та держави показує, що в Україні загалом сформовано нормативно-правову базу взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства у розробці та реалізації державної політики.

Вітчизняні нормативно-правові акти визначають велику кількість інституційних форм участі громадськості у виробленні державної політики, прийнятті політико-управлінських рішень та контролю за їхнім виконанням. Найважливішими серед них є:

– інформація (пресрелізи, пресконференції, вебсайти);

– участь в опитуваннях для з'ясування громадської думки;

– індивідуальні чи колективні звернення громадян;

- громадські ради;
- громадський контроль;
- громадські експертизи;
- «круглі столи»;
- громадські слухання;
- консультації з громадськістю;
- громадські ініціативи;
- соціальний діалог;
- електронні петиції;
- інтернет-платформи;
- «гарячі лінії» тощо.

Варто наголосити, що громадська участь у загальному вимірі є процесом двосторонньої комунікації для спільного формування плану дій та ефективних управлінських рішень, які спрямовані на вирішення суспільно важливих проблем [9].

Розвиток соціально-орієнтованої економіки в Україні передбачає пошук шляхів досягнення соціальної злагоди, миру та спокою у суспільстві, а також покращення умов життя його громадян.

Досягти бажаних результатів можливо шляхом налагодження ефективного соціального діалогу на різних рівнях.

Гарантії соціального діалогу в Україні забезпечують положення Конституції України, Кодексу законів про працю України, законів України «Про соціальний діалог в Україні», «Про зайнятість населення», «Про об'єднання громадян», «Про охорону праці», «Про колективні договори і угоди», «Про оплату праці», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», а також «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» тощо.

Законом України «Про соціальний діалог» визначено, що соціальний діалог є процесом визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень відповідними сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців, працівників з питань здійснення державної соціально-економічної політики, регулювання соціальних, економічних, трудових відносин [35].

Соціальний діалог розглядається як інституційний інструмент, за допомогою якого відбувається процес комунікації між державними органами

влади та соціальними суб'єктами, які представляють інтереси роботодавців і найманих працівників, з метою реалізації соціально-економічної політики, а також регулювання відносин [11].

У системі державного управління соціальний діалог – це система цілей, завдань, функцій, принципів, форм і механізмів, які сприяють узгодженню інтересів між найманими працівниками, роботодавцями, державою та іншими соціальними групами, забезпечують ухвалення та реалізацію рішень, що стосуються державного управління; державою та соціальними партнерами (працівниками, роботодавцями) щодо вирішення різноманітних завдань у сфері соціально-трудова і соціально-економічних відносин на міжнародному, національному, галузевому, регіональному, місцевому та підприємницькому рівнях з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суспільства.

Основними елементами системи соціального діалогу є його учасники – сторони та суб'єкти. Сторонами соціального діалогу є носії первинного права у сфері трудових і соціально-економічних відносин: держава, працівник, роботодавець. Суб'єктами соціального діалогу є носії первинного та делегованого права: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; працівники та їхні представники; роботодавці та їхні представники; трудові колективи; спеціалізовані органи соціального діалогу; органи з вирішення трудових спорів; інші суб'єкти (незалежні посередники, трудові арбітри, управління фондами тощо).

Соціальний діалог є ефективним інструментом узгодження суперечливих інтересів його учасників, форумом, що надає можливість конструктивної взаємодії задля досягнення спільних суспільно значущих цілей.

Основними завданнями соціального діалогу є:

- зміцнення демократії шляхом надання сторонам соціального діалогу можливості брати участь у розробці політики та процесах прийняття рішень у сфері економічної та соціальної політики;
- відстоювання соціальної справедливості;
- підвищення соціальних стандартів до європейського рівня;
- попередження соціально-трудова конфліктів, запобігання та мінімізація соціальних ризиків;
- сприяння соціальній орієнтації економіки, пріоритетності людського розвитку;
- підвищення трудової, соціальної, інноваційної та підприємницької активності населення;

- забезпечення рівних можливостей, гідного рівня та якості трудового життя населення, а також соціальної активності та свободи розвитку особистості;
- вивчення досвіду соціального діалогу зарубіжних країн та адаптація передового досвіду у сфері соціального діалогу.

Варто зазначити, що успішні системи соціального діалогу, як відомо, мають потужний потенціал для вирішення соціально-економічних проблем:

- демократизація соціально-економічних відносин;
- активізація взаємодії сторін соціально-економічних відносин;
- формування справедливого, стабільного суспільства;
- досягнення соціального консенсусу/компромісу між зацікавленими сторонами суспільства;
- забезпечення економічної стабільності та прогресу;
- заохочення ефективного управління;
- формування системи контрактної економіки;
- сприяння соціальному миру [40].

Прикладом налагодження ефективного соціального діалогу є укладення Територіальної угоди між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою, Спільними представницькими органами сторін роботодавців та профспілок Харківської області на 2021–2023 роки [47], яка спрямована на удосконалення економічних, виробничих, соціально-трудова відносин, регіональної соціально-економічної політики на договірній основі та партнерських засадах, а також підвищення соціальної відповідальності бізнесу.

Ще одним прикладом налагодження соціального діалогу можна вважати організацію проведення в усіх районах Харківської області широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи (кампанії) про неприпустимість допуску до роботи працівників без оформлення трудових відносин.

У 2021 році інформаційними заходами було охоплено понад 12 тис. суб'єктів господарювання області, у яких зайнято 233,7 тис. працівників. У межах акції «Виходь на світло» Головним управлінням Держпраці у Харківській області здійснено 6,3 тис. демонстрацій відеороликів соціальної реклами на екранах, що розташовані на станціях метрополітену Харкова, та понад 100 виходів аудіороликів в ефірах радіостанцій Харкова. У вестибюлях та вагонах метрополітену було розміщено 260 постерів з інформацією щодо переваг офіційного працевлаштування.

Для забезпечення ефективності соціального діалогу необхідно дотримуватись таких умов:

- законність і верховенство права;

- прозорість, відкритість;
- незалежність і рівноправність сторін;
- добровільність і прийняття реальних зобов'язань;
- репрезентативність і повноваження сторін та їхніх представників;
- обов'язковість розгляду пропозицій сторін;
- пріоритет узгоджувальних процедур;
- взаємоповага та пошук компромісних рішень;
- взаємодія, конструктивність;
- зобов'язання виконувати досягнуті домовленості;
- взаємна відповідальність сторін та їхніх представників за невиконання зобов'язань за колективними договорами та угодами;
- сприяння державі розвитку соціального діалогу.

Співпраця влади та інститутів громадянського суспільства є дуже важливою, а її відсутність призводить лише до деградації держави. Взаємодія влади та громадськості має відбуватися на постійній основі та мати безперервний характер, а не лише активізуватися у виборчий період. Громадськість повинна бути проінформована про діяльність органів влади та мати можливість впливати на прийняття рішень на ранній стадії. Територіальна громада, колектив та особа повинні знати про рішення, які плануються до прийняття, і мати право висловити протест або схвалити це рішення.

7.4 Сучасні міжнародні тенденції, проблеми та виклики розвитку громадянського суспільства

Розвиток громадянського суспільства в Україні має базуватися на європейських стандартах захисту прав і свобод людини: запровадженні практики доброго врядування, відкритості, доброчесності, прозорості та підзвітності інститутів влади, забезпечення умов для реалізації різноманітних громадських інтересів, зокрема соціальні, економічні, екологічні, релігійні, культурні, територіальні тощо.

Громадські організації чи інститути громадянського суспільства працюють у найрізноманітніших сферах:

- сприяння політичним перетворенням, розвитку партійної системи в Україні, удосконаленню виборчих процесів;
- підтримка та супровід реформ в економічній сфері;
- здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, зміцнення механізмів демократії участі на місцевому рівні;

– сприяння соціальній згуртованості та стабільності суспільства, формування поваги до різноманітності (за національними, гендерними, мовними, культурними, соціальними тощо ознаками);

– благодійна (діяльність у різних напрямках, зокрема у сфері культури, насамперед охорони культурної спадщини, та в соціальній сфері (підтримка незахищених категорій населення тощо);

– відновлення територій, постраждалих від збройного конфлікту;

– підтримка та реабілітація учасників / ветеранів АТО / ООС;

– захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також конституційних прав мешканців тимчасово окупованих територій, зокрема щодо полегшення доступу до соціальних та пенсійних виплат, а також до адміністративних послуг;

– розбудова безбар'єрного простору в Україні, забезпечення рівних можливостей для всіх категорій населення;

– формування політики безпечної реінтеграції тимчасово окупованих територій, розвиток принципів правосуддя перехідного періоду, діалогових ініціатив;

– участь у реалізації антикорупційної політики.

Значний рівень компетенції та інституційних можливостей інститутів громадянського суспільства дозволяє збільшити їхню кількість у сферах суспільного життя, розширити вплив на суспільно-політичні процеси, а також брати участь у прийнятті рішень на різних рівнях влади. Водночас потребують вдосконалення принципи подальшої діяльності інститутів громадянського суспільства (ІГС) [42].

Як відомо, у вересні 2021 року Президент України затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки [32], яка зазначає, зокрема, виняткову цінність партнерства держави та громадянського суспільства для реалізації демократичних цінностей, закріплених Конституцією України, передусім свободи вираження поглядів і переконань, свободи об'єднання, а також участі громадян в управлінні державними справами тощо.

Основні напрями реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки:

– забезпечення ефективних процедур участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення;

– створення сприятливих умов для формування та розвитку ІГС;

- стимулювання участі ІГС у соціально-економічному розвитку країни;
- створення сприятливих умов для міжгалузевої співпраці [32].

Реалізація зазначених напрямків потребує комплексу завдань щодо вдосконалення законодавства про ІГС, зокрема, щодо поглиблення взаємодії громадськості та влади, запровадження прозорих механізмів та можливості ресурсного забезпечення громадських організацій. з боку державних установ.

Результатом відповідної комплексної політики має стати підвищення інституційної спроможності ІГС, активізація громадян, їхнє залучення до вирішення актуальних питань місцевого та загального розвитку. Адже українські ІГС, як і неурядові організації в країнах ЄС, є важливими суб'єктами боротьби з бідністю та соціальною ізоляцією, формуючи відповідь на виклики місцевого розвитку.

Як зазначається в аналітичному звіті Національного інституту стратегічних досліджень [42], сучасні тенденції розвитку ІГС в Україні співмірні з подібними процесами в інших країнах Східної Європи. Демократичне врядування, співпраця уряду з ІГС на початку 1990-х ускладнювалася інерцією радянської спадщини. У 1990-х роках таке іноді спостерігалось і в інших країнах Східної Європи. Проте з часом комунікація та залучення неурядових організацій до процесів формування та впровадження політики змінюється. Дослідження доводять, що наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років неурядові організації в країнах ЄС поступово посідали все більш помітне місце в суспільному розвитку, громадянській освіті, співпраці з владою, бізнесом і суспільством загалом. Нині українські громадські організації поступово йдуть цим шляхом. Тематично різні, як зазначається, українські ІГС реалізують інноваційні підходи до реалізації проектів та ініціатив, зокрема у сферах електронного урядування, протидії популізму та дезінформації, а також у підвищенні рівня громадянської освіти, виховання громадян, креативних індустрій. Ця тема наразі також є пріоритетною для громадських організацій інших країн.

Особливо важливою є діяльність таких організацій з огляду на виклики розвитку демократії, що наразі формуються в різних державах світу. Водночас ІГС мають ефективнішу ресурсну, інституційну підтримку з боку спільних органів ЄС, державних інститутів країн-членів та їхніх органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм досягти більшої стійкості. Подальші інтеграційні процеси з ЄС дозволили б українським інститутам громадянського суспільства посилювати свою сталість та інституційну спроможність.

Інститути громадянського суспільства є одним із вагомих складників зміцнення соціальної згуртованості та стійкості. Їхній рівень визначається,

зокрема, довірою з боку громадян до діяльності суспільних інститутів. Наприклад, за даними соціологічних досліджень [6], у 2020 році громадським організаціям довіряло 39 % опитаних. За іншим опитуванням, 53 % опитаних довіряли громадським організаціям у березні 2021 року [17].

Рівень довіри громадян до ІГС відповідає аналогічним трендам у інших країнах Європи: неурядові організації часто користуються більшою довірою, ніж державні органи. За даними Edelman Trust Barometer, у 2019–2020 роках у країнах ЄС зростання довіри до неурядових організацій спостерігалось в 21 із 26 країн, охоплених дослідженням [52].

Значною довірою користуються в Україні волонтерські організації, як ті, що допомагають армії, так і ті, що допомагають переселенцям, – 74 % і 66 % відповідно [6]. У 2018 році відсоток тих, хто впродовж року займався волонтерською діяльністю в Україні, зріс із 12 % до 18 %. Приблизно так само зростав рівень залучення громадян до волонтерської діяльності після 2014 року у країнах ЄС – сусідах України. Зокрема, національні дослідження волонтерства в Польщі засвідчили, що в 2010 році добровільною діяльністю займалися 18,3 % населення проти 10 % у 2001 році [54].

В Україні потенціал підтримки громадських організацій є позитивним. Зокрема, у 2020 році інститути громадянського суспільства були готові підтримувати 30 % громадян за допомогою відсоткового механізму, фінансувати організації зі свого податку. Однак подальшого розвитку потребує комунікація інститутів громадянського суспільства з громадянами, а також підвищення рівня обізнаності останніх про громадські організації (за даними соціологічних досліджень, тільки 15 % опитаних знали про діяльність інститутів громадянського суспільства в Україні) [42].

У 2020–2021 роках, як і у попередні періоди, громадянська активність, мирні збори та протестні рухи є значним чинником впливу на дії державної влади та посадовців. Зокрема тоді, коли інші формати та зворотній зв'язок не спрацьовують.

Згідно з міжнародним рейтингом Freedom House [53] у 2020 році Україна входить до низки країн з активним громадянським суспільством. Якісні подальші зміни громадянського суспільства, зокрема щодо підвищення суб'єктності впливу на державну політику, розвиток демократії, а також громадянської культури, спрямовані на досягнення високих демократичних стандартів соціально-політичної реальності (політичні реформи, правопорядок, вільні вибори, вільні ЗМІ, інституційні зміни, дотримання соціальних гарантій, економічна ефективність, високий рівень людського розвитку).

На діяльність інститутів громадянського суспільства суттєво вплинула пандемія COVID-19. Проте в умовах карантинних обмежень громадські організації України продемонстрували високий рівень адаптивності та готовності реагувати на кризові ситуації. За результатами онлайн-опитування «Оцінка спроможності ОГС в умовах COVID-19», проведеного громадською спілкою «Коаліція «Реанімаційний пакет реформ», абсолютна більшість громадських організацій в Україні продовжили працювати в умовах COVID-19 [10]. У суспільстві зріс попит на нові технології самоорганізації [4], зросла важливість соціальних зв'язків і синергії, а також потреба у розвитку взаємодії між різними секторами. Інститути громадянського суспільства повинні переходити до нових цифрових форм організації власної діяльності з питань внутрішньої самоорганізації та взаємодії з суспільством і владою [48].

В Україні розвиток громадянського сектора, підвищення рівня його участі та посилення ролі у формуванні та реалізації державної політики вимагають, насамперед, уваги держави до забезпечення захисту представників та активістів громадянського суспільства, а також попередження переслідувань і утисків за

Актуальними для розвитку громадянського сектора необхідно вважати такі проблеми [55]:

- реалізація політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- активізація діалогу з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підвищення рівня залучення організацій громадянського суспільства до розробки та реалізації політики;
- удосконалення законодавчого забезпечення діяльності організацій громадянського суспільства, що сприяло б підвищенню рівня їхньої фінансової стійкості тощо.

7.5 Роль інноваційної діяльності органів публічної влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку громад і територій

Успішний розвиток регіонів неможливий без активізації інноваційної діяльності, збільшення внутрішніх та зовнішніх інвестицій в економіку регіонів, територіальних громад тощо. Лише ефективне використання наявного потенціалу та залучення всіх можливих джерел інвестицій (місцевий та державний бюджети), інвестиції існуючих компаній, залучення нових інвесторів, банківські кредити та інші кредитні інструменти тощо) можуть гарантувати динамічний соціально-економічний розвиток громад і територій.

Науково-технічний прогрес, визнаний у всьому світі найважливішим

фактором економічного розвитку як у західній, так і у вітчизняній літературі пов'язується з поняттям інноваційного процесу – унікального процесу, що поєднує в собі науку, техніку, економіку, підприємництво та управління. Вона потребує розробки технологій, заснованих на нових ідеях, і спрямована на їхню комерційну реалізацію за умови поєднання виробництва, обміну та споживання.

Здійснення інноваційної діяльності органами державної влади в Україні регулюється низкою нормативно-правових актів, основними з яких є: Закони України «Про інноваційну діяльність» [29], «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [36], «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [33], «Про співробітництво територіальних громад» [37], Указ Президента України «Про заходи щодо визначення та реалізації проектів у пріоритетних сферах соціально-економічного і культурного розвитку» [28] тощо.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» «інноваціями є новостворені (застосовані) та (або) удосконалені конкурентоспроможні технології, продукція чи послуги, а також організаційно-технічні рішення комерційного, виробничого, управлінського чи іншого об'єкта, що має на меті інноваційну діяльність та істотно покращує структуру і якість виробництва і (або) соціальної сфери» [29]. Наведене визначення інновації не є єдиним і вичерпно повним, а при всіх багатоваріантних визначеннях інновації, у всіх її визначеннях, такі відмінні характеристики, як детермінанти прогресивних змін і конкурентоспроможності, а також соціальна, споживча потреба в інноваціях для забезпечення економічного розвитку, інтенсифікація суспільного виробництва є або виникають.

Інноваційний процес – складова інноваційної діяльності, яка визначається входами, виходами, функцією управління, інноваційним потенціалом, ресурсами, зворотним зв'язком та їхньою взаємодією, які в сукупності відображають процес створення та поширення інновацій. Тому інновації в системі органів державної влади розглядаються як нові форми і методи їхньої роботи, нові технології управління, підходи та інструменти, які використовуються для вирішення завдань (підходи до взаємодії органів влади з громадськістю, бізнесом тощо) до вдосконалення системи державного управління, забезпечення соціально-економічного розвитку країни [50].

Законодавство України визначає повноваження різних рівнів і підсистем органів державної влади щодо здійснення інноваційної діяльності на державному та регіональному рівнях. Поряд із цим встановлено перелік повноважень як представницьких (сільських, селищних, міських рад), так і

виконавчих органів у сфері інноваційної діяльності, що дає змогу стверджувати про наявність третього рівня забезпечення здійснення інноваційної діяльності – місцевого.

Основними напрямками діяльності місцевих органів влади (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях є:

- розроблення та реалізація стратегії та програм розвитку інноваційної діяльності;

- сприяння освоєнню новітніх технологій та реалізації інноваційних проєктів підприємств області;

- заохочення наукових досліджень і розробок;
- сприяння та підтримка суб'єктів господарювання щодо організаційно-методичного супроводу, консультативної, матеріально-технічної допомоги у процесі здійснення інноваційної діяльності;

- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури регіонів та окремих територій;

- стимулювання виробництва нових видів продукції (послуг) на території області;

- покращення ресурсного забезпечення інноваційної діяльності завдяки фінансуванню з місцевих бюджетів та залученню інвестиційних ресурсів тощо [50].

Інноваційна діяльність – одна з творчих форм різноманітної та багатогранної діяльності людини, результатом якої є інновація. Серед науковців немає однозначного визначення інноваційної діяльності.

Законодавство України визначає, що інноваційна діяльність – це діяльність, спрямована як на використання, так і на комерціалізацію результатів наукових розробок і досліджень і спричиняє вихід на ринок нових конкурентоспроможних послуг і товарів [30].

Господарський кодекс України прив'язує інноваційну діяльність до сфери господарювання та визначає її як діяльність учасників господарських відносин, яка здійснюється на основі здійснення інвестицій для реалізації довгострокових науково-технічних програм із тривалим терміном окупності витрат і впровадження нових досягнень науки і техніки у виробництво, а також інші сфери суспільного життя [3].

Потреба в інноваціях сьогодні актуальна як ніколи. Це пов'язано, по-перше, з необхідністю відновлення економіки країн після світової фінансової кризи, ефективним засобом досягнення якої можуть стати інновації, по-друге, зі

зміною способів функціонування економіки та суспільства як результат сучасних технологічних трансформацій, особливо у сфері інформаційно-комунікаційних технологій – впровадження технологій штучного інтелекту, блокчейну тощо, які принципово змінюють процеси виробництва та будівництва, торгівлі та логістики, навчання та накопичення знань тощо.

У сучасних умовах технологічний розвиток має передбачати комплекс заходів, зокрема цілеспрямовану підтримку пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, створення сприятливого економічного клімату, стимулювання зацікавленості у впровадженні науково-технічних досягнень, приплив інвестицій в основний капітал за допомогою законодавчої бази тощо.

Значних успіхів у технологічному, соціально-економічному розвитку регіонів можна досягти в умовах сучасної економіки, як правило, шляхом забезпечення ринкової конкурентоспроможності виробничого сектора регіональної економіки на основі її структурної, інноваційної, технологічної перебудови [7].

Досвід економічно успішних країн показує, що для сталого розвитку економіки необхідно запроваджувати інновації в усіх сферах діяльності, особливо інновації у підприємстві. Це забезпечує постійне оновлення техніко-технологічної бази виробництва, розробку і виробництво нової конкурентоспроможної продукції, ефективне проникнення на світові ринки товарів і послуг, зростання добробуту населення.

Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» визначив такі стратегічні напрями на 2011–2022 роки:

- розробка нових технологій виробництва матеріалів, їхньої обробки та з'єднання, створення індустрії нанотехнологій, наноматеріалів;
- розвиток нових технологій транспортування енергії, розвиток альтернативних джерел енергії, впровадження ресурсощадних, енергоефективних технологій;
- розробка нових технологій високотехнологічного розвитку авіа- та суднобудування, транспортної системи, ракетно-космічної галузі, озброєння та військової техніки;
- впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, а також фармацевтичних препаратів;
- розвиток, технологічне оновлення агропромислового комплексу;
- застосування екологічно чистих технологій виробництва та захисту довкілля;
- розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій,

робототехніки [33].

Процеси структурної перебудови, що відбуваються в Україні, не повинні оминати науково-промисловий потенціал регіонів. Тому стратегія інноваційного розвитку національної економіки має передбачати розвиток кожного окремого регіону та кожної територіальної громади. Кожен регіон повинен мати свої пріоритетні напрями розвитку відповідно до стану власної науково-виробничої бази, виходячи з потенціалу виробничих можливостей, орієнтуючись на наявні ресурси та потреби ринку.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. На яких основних принципах базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку?

2. Поясніть сутність прогнозу економічного і соціального розвитку та програми економічного і соціального розвитку.

3. Яка інформація повинна бути відображена у програмах економічного і соціального розвитку?

4. Назвіть складові системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку.

5. Назвіть механізми державного регулювання економічного і соціального розвитку регіонів.

6. Поясніть зміст понять «влада», «державна влада», «суспільство», «громадянське суспільство».

7. Назвіть структурні елементи громадянського суспільства.

8. Які функції виконує громадянське суспільство?

9. Назвіть основні атрибути громадянського суспільства.

10. Назвіть основні принципи регулювання суспільних відносин у сфері взаємодії держави з громадянським суспільством.

11. У чому полягає принцип соціального партнерства?

12. Які основні форми громадської участі у виробленні публічної політики?

13. Дайте визначення соціального діалогу та поясніть, що становить соціальний діалог у системі державного управління.

14. Назвіть сторони і суб'єкти соціального діалогу. У чому полягають головні завдання соціального діалогу?

15. Які основні напрями реалізації Національної стратегії сприяння

розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки?

16. Охарактеризуйте сучасні тенденції розвитку громадянського суспільства в Україні. Чи співмірні вони з аналогічними процесами в країнах Європи?

17. Дайте визначення понять «інновації», «інноваційний процес», «інноваційна діяльність».

18. Поясніть сутність інновацій в системі органів публічної влади.

19. Назвіть основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел до розділу 7

1. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, А. В. Папірна. – Київ : Знання, 2008. – 333 с.

2. Гомоляко О. В. Організаційно-правові механізми впровадження публічної політики в Україні [Електрон. ресурс] / О. В. Гомоляко // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – Електрон. текст. дані. – 2020. – № 12. – С. 316–320. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1884>, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

3. Господарський кодекс України : дійсний від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – С. 303.– (Ст. 462, код акта 24635/2003).

4. Громадянське суспільство, пандемія та цифрові трансформації [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/internal/hromadjanske-suspilstvo-pandemija-ta-tsifrovi-transformatsiji.html>, вільний (дата звернення: 05.08.2022). – Назва з екрана.

5. Державна влада [Електрон. ресурс] // Юридична енциклопедія. В 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Київ : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 2 : Д – Й. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/10701026/legal/derzhavna_vlada, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

6. Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-doviryayut-a-komu-ni>, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

7. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні : [монографія] / [О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр, Я. В. Календжян та ін.] ;

за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 143–145.

8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / [наук.-ред. колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін.]. – 2011. – 648 с.

9. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2019. – 210 с.

10. Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : матеріали щоріч. доп. / О. Корнієвський, Д. Сидоренко, Н. Пеліванова [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. – Київ : НІСД, 2021. – 116 с. – URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_10_2021.pdf.

11. Коленда Н. В. Соціальний діалог: сутність, оцінка дієвості та напрями активізації : монографія / Н. В. Коленда. – Луцьк (Волин. Обл.) : Терен, 2014. – 192 с.

12. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського ; Нац. юрид. акад України ім. Ярослава Мудрого. – Київ : Ін Юре, 2002. – 544 с.

13. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Каб. Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 40. – С. 119–121.

14. Національна економіка : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович. – Київ : Знання, 2011. – 463 с.

15. Мельник Л. А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями [Електрон. ресурс] / Л. А. Мельник // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – Електрон. текст. дані. – 2019. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1395>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

16. Луцевич О. Держава та громадянське суспільство після виборів 2019 року [Електрон. ресурс] / Оріся Луцевич. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://euprostor.org.ua/resources/146603>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

17. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.) [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v->

kraini-dovira-doinstitutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-berezen-2021r, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

18. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка ; упоряд. В. П. Горбатенко. – 2-ге вид., допов. і перероб. – Київ : Генеза, 2004. – 736 с.

19. Програма економічного і соціального розвитку Березнівської міської територіальної громади на 2022 рік [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://berezne-miskrada.gov.ua/programa-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-bereznivskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-na-2022-rik-16-24-27-12-01-2022>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

20. Програма економічного і соціального розвитку Житомирської області на 2022 рік [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://surl.li/csjpg>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

21. Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2022 рік [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://cutt.ly/9XIWuER>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

22. Програма соціально-економічного розвитку Лановецької міської територіальної громади на 2022 рік [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://lanmisto.gov.ua/programa-sotsialno-ekonomichnogo-rozvytoku-2022>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

23. Програма соціально-економічного розвитку Старосалтівської територіальної громади на 2022 рік [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://cutt.ly/wXlAtRx>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

24. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

26. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 18. – Ст. 470.

27. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади [Електрон. ресурс] : Наказ М-ва регіон. розвитку, буд-ва та житлово-комун. госп-ва України від 30 берез. 2016 р. № 75. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

28. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку [Електрон. ресурс] : Указ Президента України від 08.09.2010 р. № 895/2010 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895/2010#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

29. Про інноваційну діяльність [Електрон. ресурс] : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

30. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 20/21. – Ст. 190.

32. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [Електрон. ресурс] : Указ Президента України від 27 верес. 2021 р. № 487/2021 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>, вільний (дата звернення: 13.09.2022). – Назва з екрана.

33. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електрон. ресурс] : Закон України від 08.08.2011 р. № 3715-VI // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text>, вільний (дата звернення: 13.09.2022). – Назва з екрана.

34. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету : Постанова Каб. Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 18. – С. 64. – (Ст. 834., код акта 25058/2003).

35. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2862-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – С. 62. – (Ст. 168, код акта 54472/2011).

36. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків [Електрон. ресурс] : Закон України від 16.07.1999 р. № 991-XIV // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. –

Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

37. Про співробітництво територіальних громад [Електрон. ресурс] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

38. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана ; Житомир. нац. агроєколог. ун-т. – Житомир : ЖНАЕУ, 2017. – 705 с.

39. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Київ : Атіка, 2001. – 47 с.

40. Соціальний діалог як інститут державного управління : навч.-метод. матеріали / О. М. Петроє ; [упоряд. В. В. Святненко]. – Київ : НАДУ, 2013. – 84 с.

41. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2018 році : аналіт. довідка / [Т. В. Писаренко, Т. К. Кваша та ін.]. – Київ : УкрІНТЕІ, 2019. – 80 с.

42. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року : аналіт. доп. / [Ю. А. Тищенко, О. М. Литвиненко, О. Ю. Михайлова та ін.] ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Київ : НІСД, 2021. – 112 с.

43. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.-метод. матеріали : для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії сусп-ва і влади» / [А. М. Михненко, С. О. Кравченко, І. В. Пантелейчук та ін.]. – Київ : НАДУ, 2013. – 80 с.

44. Тарабан С. В. Особливості державного регулювання інноваційної діяльності в Україні на сучасному етапі [Електрон. ресурс] / С. В. Тарабан // Університет. наук. зап. – Електрон. текст. дані. – 2019. – Т. 18, № 4 (72). – С. 63–71. – Режим доступу: https://unz.univer.km.ua/article/view/72_63-71/pdf, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

45. Тарабан С. В. Розвиток громадянського суспільства: сучасні міжнародні тенденції та виклики [Електрон. ресурс] / С. В. Тарабан // Актуал. питання у сучас. науці. – Електрон. текст. дані. – 2022. – № 2(2). – С. 115–125. – Режим доступу: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2022-2\(2\)-115-125](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2022-2(2)-115-125), вільний (дата звернення: 13.09.2022). – Назва з екрана.

46. Шульга А. М. Теорія держави і права : фондова лекція / А. М. Шульга ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2016. – 25 с.

47. Територіальна угода між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою, Спільними представницькими органами сторін роботодавців та профспілок Харківської області на 2021–2023

роки [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://cutt.ly/2XpcB3c>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

48. Усаченко Л. Форми взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями / Л. Усаченко // Вісн. держ. служби України. – Київ, 2008. – № 1. – С. 19–23.

49. Шемшученко Ю. С. Громадянське суспільство / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія. В 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – Київ : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1 : А – Г. – С. 146.

50. Шумська Г. М. Концептуальні засади здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади як основи соціально-економічного розвитку України [Електрон. ресурс] / Г. М. Шумська // Економіка та суспільство. – Електрон. текст. дані. – 2018. – № 18. – Режим доступу: http://economyandsociety.in.ua/journals/18_ukr/30.pdf, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

51. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти : монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ : Елтон-2, 2009. – 308 с.

52. Edelman Trust Barometer 2020 [Electronic resource] / Edelman. Global Report. – Electronic text data. – Regime of access: <http://surl.li/ctqck>, free (application date: 03.09.2022). – Title from the screen.

53. Nations in Transit 2021. The Antidemocratic Turn [Electronic resource] / Freedom House. – Electronic text data. – Regime of access: <http://surl.li/ctqco>, free (application date: 03.09.2022). – Title from the screen.

Study on Volunteering in the European Union. Country Report Poland [Electronic resource]. – Electronic text data. – Regime of access: https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_pl_en.pdf, free (application date: 13.09.2022). – Title from the screen.

54. UA Reforms : онлайн-платформа [Електрон. ресурс] / Коаліція Реанімаційний пакет реформ, Центр розвитку інновацій : сайт. – Електрон. текст. дані. – Київ, 2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://uareforms.org/reforms/civil-society>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

РОЗДІЛ 8 УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ ТА ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

8.1 Теоретичні й організаційні засади управління інформаційними зв'язками. Основи теорії інформації та обробки даних

Сучасна соціальна система функціонує завдяки стійким інформаційно-комунікаційним зв'язкам, що базуються на певних даних і методах їхнього сприйняття (візуальних, вербальних, письмових тощо). У результаті цих процесів з'являється нова інформація, що потребує збереження у вигляді нових даних, які також можуть бути замінені у подальшому інформаційному процесі за наявності нових носіїв даних або нових методів сприйняття. У сукупності це обумовлює двозначний характер інформації, через дію діалектичної єдності даних і методів в інформаційному процесі, де дані є об'єктивними, а методи – суб'єктивними. Водночас характеристики методів можуть накладатися на характеристики даних. Саме тому історично людство зосереджено на пошуку об'єктивних методів обробки даних (писемність, книгодрукування, телеграф, телефон, радіо, мікропроцесорні пристрої тощо), враховуючи такі характеристики якості інформації: адекватність – відповідність інформації комунікаційній темі; достовірність – відповідність інформації очевидній (об'єктивній) дійсності; повнота – достатність для формування нових даних; технічність – сприйняття інформації у контексті її обробки (текстова – 20–25 %; візуальна – понад 90 %; відео – близько 100 %); доступність – можливість отримання даних та адекватних методів їхньої обробки; актуальність – відповідність даним на цей момент комунікації тощо.

Варто також враховувати, що у комп'ютерних системах інформаційний процес набуває автоматичного характеру, що зумовлює подвійний зміст даних і методів обробки. Відповідно, вирізняють пасивні (вивчення та зберігання програмного продукту) й активні комп'ютерні системи (цілеспрямоване створення, розповсюдження та застосування програмного продукту програмного продукту).

У сучасних умовах інформатизації активні комп'ютерні системи стають визначальними у контексті сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, політичних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на задоволення інформаційних потреб соціальної системи з позицій створення, розвитку та використання інформаційних систем, мереж, ресурсів і технологій.

Основними принципами державної політики у сфері інформатизації є такі:

- доступність інформації;
- інформаційна безпека;
- невтручання в особисте життя;
- інформаційна свобода;
- право власності на інформаційні ресурси та відповідальності за якість інформації;
- ключова роль держави у формуванні та реалізації політики інформатизації й інформаційної безпеки;
- гармонізація інформаційного українського законодавства із законодавством інших країн [13].

Використання інформаційно-комунікаційних технологій у внутрішньому та зовнішньому державному управлінні (далі – ІКТ) забезпечує переваги, які графічно відображено на рисунку 8.1 [5].



Рисунок 8.1 – Переваги використання ІКТ у державному управлінні

За умов використання у злочинних цілях або зловживання службовим становищем з боку зацікавлених осіб, ІКТ зумовлюють недоліки в управлінні, які можуть заподіяти шкоди інтересам держави та громадян. Основними з них є такі:

- недостатня захищеність від нового покоління соціальних злочинів;

– електронний контроль життєдіяльності громадян і діяльності різного роду організацій;

– можливість різноманітних інформаційних маніпуляцій;

– можливість впливу на психіку та свідомість людей тощо.

Характерно, що рівень розвитку інформаційної сфери має вирішальний вплив на усі без винятку сфери життєдіяльності людей, поступово трансформуючи індустріальне суспільство у інформаційне, у якому інформаційні ресурси доступні всім верствам населення. Інформаційне суспільство характеризується системними змінами в усіх сферах його життєдіяльності, зміст яких обумовлений низкою чинників, зокрема, державного характеру.

Визначально, що за умов інформаційного суспільства інформація та знання стають продуктом виробництва.

Основні напрями розвитку глобальної інформаційної сфери визначені такими міжнародними документами: «Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства» [8], прийнята на саміті країн «великої вісімки» у 2000 р.; Декларація принципів побудови інформаційного суспільства (Женева, Швейцарія, 2003 рік); План дій Туніського зобов'язання (Туніс, Туніська Республіка, 2005 рік), а також іншими документами, прийнятими на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань розвитку інформаційного суспільства.

Сучасне інформаційно-комунікаційне середовище розвивається за такими основними напрямками: інформаційно-комунікаційні технології; економічна й управлінська інформаційно-мережева діяльність; модернізація інфраструктури; мережеві форми організації тощо.

Інформаційні технології спричиняють суттєві зміни організаційних структур, що знаходять своє відображення в таких процесах:

– інтеграція й агрегування функцій та завдань у межах робочого місця;

– децентралізація прийняття рішень і «згладжування» ієрархічних рівнів управління;

– розширення можливостей прийняття рішень співробітниками середньої ланки;

– запровадження непрямих методів контролю й управління;

– застосування систем безпеки даних [7].

За таких умов усе більше укріплюється тенденція до зближення гуманітарних і суспільних наук із інформатикою, кібернетикою, теоріями інформації та комунікації у контексті соціального та філософського осмислення процесів виникнення нового типу й якості соціальної комунікації та викликаної

ними трансформації соціальних інститутів і практик.

Таким чином, функціонування соціальної системи забезпечується інформаційно-комунікаційними зв'язками, які підлягають управлінню на засадах теорії інформації та обробки даних, а також соціальному та філософському осмисленню процесів виникнення нового типу й якості соціальної комунікації. Це сприяє трансформації індустріального суспільства в інформаційне, у якому інформаційні ресурси доступні всім верствам населення, інформація та знання стають продуктом виробництва, а рівень розвитку інформаційної сфери стає вирішальним.

8.2 Місце та роль держави у сфері інформаційних ресурсів

Посилення впливу засобів масової інформації на життєдіяльність суспільства та держави обумовлює відповідні зміни у системі інформаційно-правових відносин, пошук способів і засобів управління інформаційною сферою у контексті забезпечення конституційних прав громадян на інформацію, свободу слова та переконань; їхньої участі в публічному управлінні. Одночасно актуалізуються обмеження певних дій в цій сфері, обумовлені інтересами національної безпеки, захистом прав і свобод інших людей, незважаючи на необхідність забезпечення більшої свободи інформаційної діяльності та розвиток у цій сфері недержавних форм власності. Останні виключають пряму організаційну підлеглисть суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин органам влади, тому може йти більше про регулювання в цій сфері, ніж управління.

Системний аналіз електронних інформаційних ресурсів передбачає дослідження змісту таких категорій, як «інформаційний ресурс», «електронний інформаційний ресурс», «публічна інформація» та «публічний інформаційний ресурс».

У Національній програмі інформатизації визначено «інформаційний ресурс» як «сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)». Тут же електронний інформаційний ресурс визначено як сукупність документів на електронних носіях інформації, розміщених в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо) [12].

У Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні інформаційний ресурс визначено як систематизовану інформацію або знання, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною у своїй

діяльності для досягнення певної мети [16].

В Україні основи формування системи національних (державних, комунальних та приватних) електронних інформаційних ресурсів базуються на таких нормативно-правових актах:

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 259-р «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів»;

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.12.2003 № 828-р «Про затвердження заходів з реалізації Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 № 326 «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів»;

– Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.12.2004 № 1058 «Про затвердження форми заяви для включення електронного інформаційного ресурсу до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів».

Державні інформаційні ресурси є систематизованою інформацією, доступною завдяки інформаційним технологіям, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб'єктами владних повноважень [10].

Електронні інформаційні ресурси характеризуються цифровою формою фіксації інформації; комп'ютерними засобами та програмним; електронним середовищем для поширення даних.

Інформаційний ресурс ще розглядається як будь-яка сутність, що спроможна передавати або зберігати інтелектуальні інформаційні відомості, у широкому розумінні дані або знання (наприклад, книга, база даних), а електронний інформаційний ресурс – це інформація, апаратні, програмні та інші засоби, що можуть бути надані користувачеві. Отже, електронний інформаційний ресурс, як один із головних видів нематеріальних ресурсів, відрізняється від традиційних інформаційних ресурсів способом зберігання та доступом до нього, що має особливе значення для розвитку інновацій в приватному та державному секторі та інформаційного суспільства.

Відомі такі види електронних інформаційних ресурсів:

- електронні дані (інформація у вигляді чисел, букв, символів, зображень або їхні комбінації);
- електронні програми (набори операторів чи підпрограм, які забезпечують виконання певних завдань);
- комбінація (об'єднання) електронних даних і програм в одному ресурсі (мультимедіа, відеоігри).

Практикою функціонування інтернет-мережі напрацьовано ще таку термінологію:

- контент – будь-яке інформаційно значуще (змістовне) наповнення електронного інформаційного ресурсу;
- аудіовізуальний контент – комбінація текстової, графічної, звукової та відео інформації в будь-якому поєднанні;
- вебсторінка – гіпертекстовий електронний інформаційний ресурс;
- вебсайт – об'єднані та пов'язані між собою спільною темою, дизайном, посиланнями вебсторінки.

Доставка контенту кінцевому користувачу-споживачу може здійснюватися одним автором контенту – утримувачем або кількома посередниками-розпорядниками – контент-провайдерами. Власник прав на контент представляє інтереси автора контенту на договірній основі.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації» бази даних визначені як «іменована сукупність даних, що відображає стан об'єктів та їх відношень у визначеній предметній області» [12]. Тут же визначено поняття «банк знань» як масив інформації у формі, придатній до логічної і смислової обробки відповідними програмними засобами.

У законодавчій базі України залишається не визначеним поняття «банк даних», яке інші джерела тлумачать як «функціонально-організаційна складова в автоматизованих системах керування та інформаційно-обчислювальних системах, яка здійснює централізоване інформаційне забезпечення колективу користувачів або сукупності задач, які розв'язуються в системі» [12].

Стаття 7 Закону України «Про інформацію» визначає суб'єктами інформаційних відносин громадян України; юридичних осіб; державу, а також інші держави, їхніх громадян та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства. Об'єктом інформаційних відносин у Законі визначено документовану або публічно оголошену інформацію про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах [11].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про публічну інформацію» усі громадяни України і юридичні особи мають право на інформацію, яка визначена як «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [9].

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації можуть бути не лише суб'єкти владних повноважень, а й юридичні особи та суб'єкти господарювання [9].

Беручи до уваги відсутність одноманітності у законодавчому визначенні категорії «публічні інформаційні ресурси», пропонуємо тлумачити її як публічну інформацію, яка з огляду на спосіб її зберігання та надання доступу дає можливість вторинного використання та розповсюдження з користю та ефективністю для отримувача через Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів. Тоді «публічні електронні інформаційні ресурси» – це впорядковані масиви даних та електронних документів в інформаційно-телекомунікаційних системах, утримувачами або розпорядниками яких є суб'єкти владних повноважень, державні або комунальні підприємства, установи та організації, інформація яких становить суспільний інтерес.

У прогресивних країнах інформація визнана одним із основних ресурсів держави, тому системи, що лежать в основі її створення, обробки та поширення, сприяють розвитку та складають основні соціальні інфраструктури суспільства. Відповідно, пріоритети регулювання інформаційної сфери охоплюють такі аспекти:

- підтримка досліджень та розробок у галузі інформації і комунікації та їхнє поширення на економіку; сприяння обміну технологіями між лабораторіями та фірмами, запровадження нововведень на ринках;

- розвиток інформаційної інфраструктури та контроль за її діяльністю; формування глобальних систем комунікації та дослідження їхнього впливу на міжнародні, національні та приватні пріоритети;

- забезпечення рівноваги між глобальними інформаційними цінностями: конфіденційністю; інформацією – суспільним благом; інформацією – товаром, інформацією – основою існування держави;

- конфіденційність інформації персонального характеру на різних рівнях управління і в приватному секторі;

- реалізація урядової політики в галузі інформації та комунікації тощо.

Державне управління інформаційною сферою є сукупністю усіх видів діяльності держави в єдиному інформаційному просторі, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами та функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад, з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України. Цей простір містить інформаційні ресурси й інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру (комп'ютерні та телекомунікаційні мережі, канали передачі даних, інформаційні та телекомунікаційні технології, система забезпечення інформаційної безпеки, система масової інформації, система інформаційного законодавства тощо).

Інформаційна сфера – це сукупність інформації, інформаційних ресурсів, суб'єктів, які здійснюють збирання, зберігання, використання та поширення інформації, а також системи регулювання суспільних відносин, що виникають на засадах підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених державних органів та їхніх посадових осіб відповідно до інтересів суспільства. Тут варто взяти до уваги той факт, що функціонування інформаційного простору здійснюється за згодою всіх зацікавлених сторін, а не тільки держави. Тому більш доцільно говорити про публічне управління інформаційною сферою, що потребує аналізу його основних характеристик та уточнення його місця та ролі, оскільки його об'єктом є достатньо динамічні процеси та відносини, а також сама соціально-економічна система та її підсистеми. Категорія елементів найбільш повно відображає всі основні складові інформаційної сфери як системи управління у їхньому динамічному взаємозв'язку (суб'єкти інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, їхні дії, об'єктами яких є інформація, засоби зв'язку, інформатизації, інформаційної безпеки). Отже, управління інформаційною сферою має на меті врегулювання суспільних інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які охоплюють усіх учасників інформаційного або інформаційно-інфраструктурного обміну та мають найсуттєвіше значення для громадянина, суспільства та держави.

Тут варто враховувати, що врегулюванню підлягають і деякі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини приватного характеру (наприклад, державна реєстрація авторських прав, контроль за їхнім додержанням).

Формування інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, а також його інтеграція у світовий інформаційний простір у контексті національних інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях є

довгостроковою стратегічною метою державної інформаційної політики.

Відповідно, становлення інформаційного суспільства, окрім розвитку сфери інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, передбачає розвиток усього комплексу сфер життєдіяльності суспільства (освіти, науки, культури, промисловості, сільського господарства та інших), які виступають як виробниками, так і споживачами значних масивів інформації, стимулюючи розвиток інформаційної сфери як провідної сфери життєдіяльності такого суспільства. Тому метою публічного управління в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі розвитку України є забезпечення задоволення потреб громадянина, суспільства та держави в інформації як стратегічному ресурсі їхнього розвитку.

Ефективність реалізації цієї мети залежить від наявності у конкретних регулюючих органів відповідного ефективного організаційного механізму, функції якого розкривають взаємодію між суб'єктом і об'єктом та опосередковують прямі та зворотні зв'язки між ними. До таких регулюючих органів, крім державних, відносяться органи місцевого самоврядування та недержавні організації, яким делеговані публічною владою відповідні повноваження. Основу їхньої діяльності складають заходи, прийоми, методи, спрямовані на реалізацію повноважень з врегулювання інформаційної сфери.

Регулюючий вплив на суб'єктів інформаційних відносин веде до бажаних для держави змін в їхній інформаційній діяльності і, зокрема, в інформації, інформаційно-телекомунікаційних технологіях, на які спрямована ця діяльність. Так відбувається вплив на всі елементи інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які становлять об'єкт публічного управління.

Господарський кодекс України (ст. 12) до основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання відносить: державне замовлення; ліцензування, патентування, квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [3].

За формами впливу на об'єкти методи державного регулювання інформаційної сфери поділяють на такі групи:

- прямого впливу (адміністративного характеру);
- непрямого впливу (через створення відповідного середовища діяльності, наприклад, соціально-економічного).

За галузевими аспектами впливу розрізняють такі методи регулювання: правові, адміністративні, економічні, фінансово-бюджетні, кредитно-грошові.

Держава використовує, переважно непрямі (економічні, заохочувальні, стимулювальні) методи управлінського впливу на інформаційну сферу, але у сферах статистики, забезпечення інформаційної безпеки, архівної справи використовуються прямі адміністративні методи.

Загалом, регулюючий вплив публічної влади розповсюджується не тільки на об'єкти управління, а й на супутні соціальні процеси та явища через організаційно-правові важелі, оскільки однією із сторін інформаційної взаємодії виступає орган публічної влади як носій владних управлінських повноважень.

За таких умов виникнення інформаційних чи інформаційно-інфраструктурних відносин між користувачем мережі «Інтернет» і провайдером, абонентом та оператором мобільного зв'язку, можливе лише після реєстрації та ліцензування його інформаційної діяльності.

Таким чином, у прогресивних країнах інформація визнана одним із основних ресурсів держави, тому системи, що лежать в основі її створення, обробки та поширення, сприяють розвитку та складають основні соціальні інфраструктури суспільства. Державне управління інформаційною сферою є сукупністю усіх видів діяльності держави в єдиному інформаційному просторі, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами та функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад, з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України.

8.3 Інструментальні засоби та програмні середовища підтримки інформаційних зв'язків

У наш час значення інформаційного забезпечення процесу управління настільки важливе, що створена окрема галузь у теорії управління, яка вивчає інформаційно-комунікаційні підсистеми управління в усіх сферах діяльності, включаючи сферу публічного управління. Фахівці у цій галузі розглядають інформаційно-комунікаційну підсистему як таку, що забезпечує функціонування структури управління, основу прийняття управлінських рішень.

Інформація класифікується за багатьма ознаками, проте, необхідною для процесу управління у будь-якій сфері діяльності вважається інформація про цілі процесу; поточний стан процесу; розвиток процесу у певному часовому інтервалі до моменту досягнення його цілі.

Мета процесу (діяльності) відображує ідеальне уявлення про результати

діяльності; обумовлює суб'єкт-об'єктні відносини; слугує ланцюгом, який зв'язує етапи визначення цілей і їхнього досягнення.

Інформація про поточний стан процесу управління відображує усі його ознаки на момент контролю з охопленням можливих проблемних ситуацій взаємодії елементів організаційної структури.

Діагностичне оцінювання розвитку управлінського процесу у певному часовому інтервалі до моменту досягнення його цілі та прийняття превентивних дій у разі необхідності забезпечує інформація про усі існуючі чинники впливу на процес.

Між структурними ланцюгами управлінської системи, призначеними для реалізації управлінських функцій, і зовнішнім середовищем інформація передається завдяки інформаційному потоку як формату зв'язку (вербального, паперового, електронного тощо). Саме тому структура системи інформаційних потоків є одним із найважливіших елементів загальної організаційної структури. Інформаційні потоки класифікують за формою носія інформації, способом передачі даних, відношенням до елементів організаційної системи, призначенням, об'ємом, рівнем відкритості, методом виникнення, періодичності виникнення та використання, рівнем використання, рівнем взаємозв'язку тощо.

Суттєвою проблемою функціонування усієї інформаційної системи є викривлення будь-яких видів інформаційних потоків. Воно може привести до непередбачуваних наслідків, тому інформаційні потоки фільтруються, як мінімум, такими фільтрами:

- статистичний – за її об'ємом;
- семантичний – за змістовним значенням;
- прагматичний – за її практичною корисністю.

Відфільтровану інформацію називають релевантною або відповідною очікуванням.

Залежно від рівня управління, інформаційні потоки між суб'єктами управління поділяються на:

- горизонтальні – взаємно спрямовані (для одного рівня управління – спілкування);
- вертикальні – односторонньо спрямовані (для різних рівнів управління – повідомлення) [1].

Суб'єкт управління (центр прийняття рішень) визначає концептуальний тип моделі інформаційних потоків та інформаційну одиницю – це змінні, що описують той чи інший потік ресурсів (цільові показники, змінні контролю, обліку, прогнозу та управлінських впливів тощо).

Зміст інформаційних потоків описується у вигляді фреймів, що у перекладі із англійської означає змістовну рамку (каркас). Вперше воно введено американським дослідником М. Мінські у 70-х роках ХХ століття, який під фреймом розумів вид мережі, з'єднуючими (нетермінальними) вузлами якої є загальні відомості, що завжди справедливі для цієї ситуації, а термінальними – ті, що наповнюються конкретними, оригінальними відомостями.

Іншими словами, фрейм – необхідний мінімальний об'єм інформації (у кількісному й якісному визначенні) для опису будь-якого явища або процесу, а також для прийняти певного управлінського рішення. У соціології теорію фреймів першим застосував І. Гофман, який розумів під фреймом локальну семіотичну (знакову) мережу з одиницею інформації, яка охоплює інформаційні та процедурні елементи, що забезпечують перетворення інформації та зв'язок між іншими фреймами.

Теорія організації розглядає переважно дві функції фрейму: семантичну (розкриває зміст) та прагматичну (відображує сприйняття змісту конкретною особою).

У системах управління мінімально необхідну інформацію для прийняття рішень забезпечують три основних типи фреймів: проблеми (для визначення проблеми); рішення (для прийняття управлінських рішень); потоку (для опису інформаційного потоку).

Процес взаємодії з інформацією особи, яка приймає управлінське рішення на підставі фрейму, виглядає так:

- фрейм проблеми формалізує її у відповідному форматі, пропонуючи різні альтернативи рішення проблеми;

- відповідно до цільової установки та наданої інформації особа вибирає альтернативу рішення проблеми, формуючи фрейм рішення.

Підвищення об'єктивності прийнятих рішень забезпечує фрейм потоку ресурсів, що конкретизує такі параметри:

- мета потоку – потреба у ресурсі (матеріальному, фінансовому, людському тощо);

- змінні обліку – відображують реальний стан потоку порівняно із метою та фіксують наявність проблеми;

- змінні прогнозу – відображують можливі зміни у потоках інформації, зумовлені зовнішніми чинниками (зміна законодавства, порядку відносин із клієнтами тощо);

- варіанти управлінських дій – засоби досягнення рівноваги інформаційних потоків для більшої об'єктивності управлінських рішень.

Характерно, що інформаційна модель управління, побудована за типом виділення центрів прийняття рішень, дозволяє виявляти та ліквідувати проблемні ситуації в об'єкті управління шляхом ліквідації різного роду диспропорцій. Причинами цих диспропорцій можуть бути такі: відсутність необхідної інформації; наявність непотрібної інформації; відсутність координації дій та мотивації центру прийняття рішень; відсутність або невідповідність посадових інструкцій; відсутність або недосконалість системи обробки інформації; недостатність каналів передачі інформації; нерівномірність розподілу інформаційних потоків; недостатня кількість інформації або її викривлення центром прийняття рішень тощо. Отже, рівновага між необхідною інформацією для прийняття рішень та наявною інформацією є вирішальною для інформаційного потоку.

Функціонування організаційного механізму прийняття рішень пов'язано із визначенням у системі управління центру прийняття рішень і сфери його відповідальності, а також інформаційно-комунікаційного елементу, відповідального за забезпечення взаємодії та взаємозв'язків цього центру з усіма структурними елементами.

Така організація системи управління сприяє плідній взаємодії формальних і неформальних аспектів організаційних структур, а також забезпечує їхню динамічну рівновагу [1].

В умовах інформаційного суспільства інформація, як головний стратегічний ресурс організації, сприяє формуванню віртуальних організаційних структур і, відповідно, віртуальних структур управління. Виконання місії таких організацій забезпечується переважно аутсорсинговою та краудсорсинговою технологіями на базі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та наявності бізнес-процесів (сукупність взаємопов'язаних робіт із використанням відповідних ресурсів, включаючи інформаційно-комунікаційні). Аутсорсинг – передача організацією своїх функцій стороннім організаціям на договірних засадах у певних часових межах, а краудсорсинг – передача на необмежений термін функцій партнерам, які виконують їх якісніше та дешевше.

У сфері публічного управління, з метою надання публічних послуг громадянам своєчасно та якісно, актуалізується формування віртуальних організаційних структур. Тому «інформаційно-комунікаційна система поступово стає первинною стосовно адміністративної системи, чим ще більшою мірою утверджує демократичні принципи публічного управління» [1].

Це дуже важливо для системи органів місцевого самоврядування, яка не підпорядковується принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову, хоча і не виключає функціонального та компетенційного розмежування повноважень. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їхнього поділу на представницькі та виконавчі. Представницькі (ради) є виборними, тому їхня основна функція полягає у виявленні та відображенні інтересів членів територіальної громади у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. Втілення цих рішень у життя є функціями виконавчих органів, які можуть бути виборними або призначуваними. Зазначені особливості є визначальними у процесі формування інформаційно-комунікаційної системи органу місцевого самоврядування. Цей процес передбачає такі основні етапи:

- визначення цілей організації (кінцевої стратегічної задачі);
- формування вимог до системи у контексті направленості внутрішніх інформаційних потоків і рівня впливу зовнішніх інформаційних потоків;
- визначення елементів структури комунікацій;
- визначення характеристик інформаційних потоків (рівень формалізації, частота та періодичність, тип носія тощо);
- створення моделі інформаційної системи;
- опис змісту інформаційних потоків;
- забезпечення взаємозв'язку з іншими системними елементами структури організації;
- оцінювання ефективності системи шляхом аналізу її відповідності цільовим установам.

На підставі аналізу національних інфраструктур та інформаційних систем і ресурсів, що використовуються в публічному управлінні, а також тенденцій їхнього розвитку й інтеграції в світове інформаційне співтовариство, їх систематизовано за окремими напрямками спеціалізації та функціональними модулями, як показано на рисунку 8.2 [5].

В управлінні економічною діяльністю державних установ розповсюджені програмні комплекси чотирьох компаній: «1С»; «Парус»; «Інтелект-сервіс» (комплекс «Бест»); «Галактика» [6]. Зокрема, стосовно систем бухгалтерського обліку, понад 54,7 % державних установ (які подали інформацію Державному комітету інформатизації) зазначили, що у них впроваджені інформаційно-аналітичні системи (далі – ІАС) виробництва корпорації «Парус»; 18,9 % ЦОВВ використовують продукти компанії «1С»; 13,2 % – «Бест» [4].

У публічному управлінні використання системи «Галактика» орієнтовано на формування бюджету установ; регулювання ресурсів установ; планування

державних закупівель та продаж; контролінг планових і фактичних результатів; управління персоналом та зв'язками з представниками бізнесу, громадянами та їхніми об'єднаннями.



Рисунок 8.2 – Систематизація інформаційних систем за спеціалізацією та функціями у публічному управлінні

Система програм «1С»: «Підприємство» містить технологічну платформу та набір побудованих на її основі додатків для управління господарською діяльністю установ за такими напрямками: кадровий облік; формування бюджету установ; контроль планових і фактичних даних бюджету; автоматизація нарахування та виплати зарплати; обчислення податків та внесків; формування цінової політики; оптова та роздрібна торгівля; взаєморозрахунки з громадянами та підприємцями; планування державних закупівель і продажів; планування поставань і видатків грошових коштів; визначення фінансових результатів; підготовку регламентованої звітності за національними та міжнародними стандартами [6]. Така система є основною на підприємствах та установах усіх галузей та видів власності.

Система «Парус» поділяється на окремі взаємозалежні модулі для рішення визначеної області задач, а саме: робота з касовими та банківськими документами; облік руху матеріальних цінностей; планування та облік робочого часу співробітників; нарахування заробітної плати; перерахування заробітної плати до банку; організація державних закупівель. Інформаційно-аналітична система «Парус-Консультант» здійснює правову підтримку діяльності установ відповідно до законодавства України.

Рішення аналогічних завдань забезпечують програмні продукти компанії «Інтелект-Сервіс», зокрема, у сфері публічного управління поширений програмний комплекс «Бест звіт плюс», який слугує для підготовки та надання звітності в електронному форматі.

У державному управлінні й урядуванні для ведення поточного інформаційного обліку і його обробки за об'єктами обліку для прогнозів на майбутнє існує безліч кадастрів і фондів. Для багатих природними ресурсами територій основними є інформаційні потоки в системах земельного кадастру, лісового реєстру та кадастру територій, які охороняються. Між кадастрами існує взаємний різноформатний обмін інформацією, що має координатну прив'язку до місцевості, тому органи виконавчої влади впроваджують у своїй роботі геодезично-інформаційні системи та кадастри державної власності. До їхніх переваг відносять наочність (картинка) результатів розрахунків прогнозних даних щодо можливих зон забруднення, зараження та руйнування при аваріях, зон затоплення при повенях тощо.

Серед інформаційно-аналітичних систем найбільш поширеними є системи кадрового обліку, зокрема, «Картка» та «Кадри». Останнім часом впроваджено правові інформаційні системи «Законодавство», «Верховна Рада», «Ліга: Закон», «Юрист плюс»; «Парус-Консультант» та національні інформаційно-довідкові системи «Пошук», «Інтегрований банк даних», «Пізнання», «Арсенал», «Державна автомобільна інспекція», «Оазис», «Центральна виборча комісія», «Єдина державна автоматизована система України».

Широко використовується в Україні електронна система надання звітності і її автоматизованої обробки на основі програмного комплексу «Бест». Вона функціонує з використанням захищеного зв'язку (податкова та митна служби, пенсійний фонд).

В органах регіонального управління та місцевого самоврядування є затребуваними системи документообігу «Діло», «Мегаполіс», «Оптіма» та територіально розподілені єдині інформаційно-аналітичні системи (ЄІАС) для різних соціальних верств населення.

Ще впроваджені в Україні інформаційні системи соціально-політичних досліджень, які поділяються на експертні системи (ЕС), системи підтримки прийняття рішень (СППР), автоматизовані системи експертного оцінювання (АСЕО), інформаційно-аналітичні системи (ІАС).

Моніторингова інформаційно-аналітична система (МІАС) є інструментом комплексу моніторингових заходів із періодичного відстеження, подальшого аналізу та надання інформації про зміни у політичній ситуації (на певному проміжку). До її переваг відносять такі можливості аналізу: об'ємний інформаційний потік із великою кількістю контрольних параметрів; велику швидкість змін у ситуації; неоднозначний характер розвитку ситуації та необхідність її прогнозування; обмеження або виключення суб'єктивної інтерпретації інформаційного потоку. Ця система є універсальною, оскільки аналізує та порівнює різноманітні інформаційні потоки і не потребує спеціального навчання перед початком роботи з нею.

Система «Контент-аналіз» забезпечує аналіз великої кількості потоків інформації в інформаційних мережах і здатна виявляти політичну орієнтацію, рекламну стратегію, соціально-психологічний портрет аудиторії, встановлює авторство текстів тощо.

Більш детальне вивчення спеціалізованих інформаційно-комунікаційних технологій в публічному управлінні можливе в процесі підготовки фахівців із публічного адміністрування згідно з напрямками спеціалізації та функціональними модулями, зображеними на рисунку 8.2.

Разом із цим в умовах інформаційного суспільства стають ключовими технології електронного урядування, які орієнтовані на необмежену взаємодію влади з бізнесом і громадянським суспільством.

Отже, інструментальні засоби та програмні середовища для підтримки інформаційних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності, включаючи публічне управління, в Україні сформовано на засадах теорії організації управління та виходячи з системних позицій, як ключових чинників електронного урядування. Вони значно підвищують ефективність управлінської діяльності завдяки автоматизації, об'єктивізації, прогнозуванню та превентивним діям в умовах складних і швидко змінних процесах управління.

8.4 Концептуальні засади та державна політика електронного урядування

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління з'явилися нові концепції та поняття, зокрема, «електронне

урядування» (e-governance) та його складова «електронний уряд» (e-government). Уперше основний їх зміст було викладено у Стратегії адміністративної реформи США як «необхідність зміни операційної складової уряду у частині власного функціонування та взаємодії з громадянами, спираючись на такі принципи: зосередження на громадянах, а не на бюрократії; орієнтація на результати діяльності; концентрація на ринку та на інноваціях» [18]. Пізніше уряди розвинених країн світу стали використовувати їх для активізації участі громадян у суспільному житті та розширенні їхніх прав і можливостей.

Україна також розпочала розбудову інформаційного громадянського суспільства у контексті євроінтеграційних прагнень. Утім, цей процес є недостатньо ефективним через дію комплексу негативних внутрішніх і зовнішніх чинників (внутрішньополітична нестабільність, високий рівень інфляції, корупції та безробіття, зниження довіри громадян до влади тощо). Нейтралізація цих чинників фахівцями пов'язується з удосконаленням системи публічного управління через запровадження нових форм і методів управління на основі ІКТ, і зокрема, системи електронного урядування.

Як показав досвід прогресивних країн, електронне урядування є основним механізмом управління життєдіяльністю інформаційного суспільства, оскільки дає можливість окремим особам, громадам і народам повною мірою реалізувати свій потенціал; сприяє сталому розвитку та підвищенню якості життя. Саме це відмічено у проголошеній Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (ООН) Декларації принципів та Плані дій Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства у Женеві [9].

Система електронного урядування дозволяє громадянам, юридичним особам та неурядовим організаціям звертатися до органів публічної влади у віддалений спосіб і в режимі реального часу, що суттєво спрощує процес їхньої комунікації завдяки використанню глобальної та локальних інформаційних мереж. Разом із цим електронне урядування сприяє формуванню держави сучасного типу, орієнтованої переважно на забезпечення прав і свобод своїх громадян, а також на ліквідацію джерел корупції.

Українська історія інформатизації держави та суспільства поділяється науковцями на такі етапи розвитку:

- початок 1990-х рр. – 1998 р. (прийнято низку законів, Концепцію адміністративної реформи);
- 1998–2007 рр. (Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»);
- 2007–2010 рр. (Концепція розвитку електронного урядування в Україні);

– 2011–2013 рр. (План заходів щодо реалізації розвитку електронного урядування в Україні; Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні в новій редакції);

– 2014–2016 рр. (утворення Державного агентства з питань електронного урядування України; схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки);

– 2016 р. – до нашого часу (подальший розвиток нормативно-правової бази).

Категорія «електронне урядування» (е-урядування) становить системний формат організації функціонування публічної влади на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Такий електронний формат управління сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади. Відповідно, «електронний уряд» розглядається як «єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами та суб'єктами господарювання» [12].

Структура системи е-урядування містить ключові складові:

– технічна – інтернет, стільниковий зв'язок, супутниковий зв'язок, геодезичні інформаційні системи;

– внутрішня урядова інфраструктура – аналог корпоративної мережі (обмін конфіденційною інформацією в захищеному інформаційному просторі з використанням засобів електронного цифрового підпису, організаційна та правова основа якого підтверджена відповідними законами України);

– зовнішня інформаційна інфраструктура – вебсайти, вебпортали, національні, міжгалузеві, відомчі інформаційно-комунікаційні системи (взаємодіє з громадянами та юридичними особами).

Світова практика представляє електронне урядування як частину електронної демократії, складовими якої є електронні парламент, законодавство, суд, посередництво, вибори, референдум, голосування, петиції, кампанії, опитування тощо. Відповідно, зарубіжні фахівці побудували концепцію електронного урядування на п'яти компонентах моделі взаємодії та відносин: уряд – громадянин (Government to citizen G2C); споживач – громадянин (Consumer to government C2G); уряд – уряд (Government to government G2G); уряд – бізнес (Government to business G2B); уряд – суспільні організації (Government to nongovernmental organization G2N).

А українські дослідники зосереджені, здебільшого, на трьох компонентах:

– уряд – громадянин (G2C) – залучення громадян до роботи уряду шляхом врахування думки громадян, підтримки демократії, покращення державних послуг;

– уряд – уряд (G2G) – поліпшення процесів державного управління шляхом скорочення витрат; управління ефективністю; встановлення стратегічних зв'язків в уряді; підготовки бази для розширення можливостей (документообіг та обмін даними);

– уряд – бізнес (G2B) – надання різноманітних послуг, що орієнтовані на бізнес, зокрема подачу декларацій, оплату податків, отримання дозвільних документів, ліцензій [5].

Крім переваг, система електронного урядування має недоліки, які за умови гіпотетичного використання у злочинних цілях або банального зловживання службовим становищем з боку зацікавлених осіб, можуть заподіяти шкоди інтересам держави та громадян. Основними з них є такі:

– недостатня захищеність від нового покоління соціальних злочинів у галузі ІКТ-технологій;

– електронний контроль життєдіяльності громадян і діяльності різного роду організацій;

– можливість різноманітних інформаційних маніпуляцій («інформаційні війни»);

– можливість впливу на психіку та свідомість людей тощо.

Електронне урядування базується на таких ключових принципах: прозорість і підзвітність; орієнтація на громадян або клієнт-орієнтованість; зручність і простота; ефективність; безпека; системність; сумісність програмного забезпечення тощо.

Світова Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) презентувала Проєкт принципів інформаційних стратегій уряду (2013 р.) [17], поділених на такі групи:

– залучення суспільства та відкритість уряду (перетворення ІКТ в основний елемент стратегії розвитку прозорості, відкритості й участі населення в управлінських процесах);

– комплексні підходи до розподілу соціальної цінності (урядова стратегія комплексного застосування ІКТ, зокрема, в управлінні державою);

– отримання прибутку та бажаного ефекту від інвестування в ІКТ (ефект від інвестування в електронну державу).

Елементами системи електронного урядування українське нормативно-правове поле визначає такі:

- система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- система електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- автоматизована система «Єдине вікно подання електронної звітності»;
- єдиний інформаційний вебресурс звернень громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- єдиний державний вебпортал адміністративних послуг;
- єдиний державний вебпортал відкритих даних.

У системі електронного урядування значну роль відіграє реалізація адміністративних та інформаційних послуг в онлайн-режимі, що передбачає, за періодизацією ООН, такі стадії розвитку онлайн-послуг:

- висвітлення на урядових сайтах інформації щодо політики діяльності, структури та принципів управління, контактної інформації; регламенту та правових засад функціонування, видів послуг і процедур їхнього надання; посилання на інші електронні ресурси;

- завантаження бланків заяв і форм для замовлення громадянами адміністративних послуг онлайн; вибір мови подання інформації; відправлення електронної заявки на отримання певної послуги; демонстрація відео- та аудіо-файлів;

- реалізація онлайн ряду фінансових та інших операцій (подача декларацій, отримання сертифікатів, ліцензій, дозволів на певну діяльність, сплата податків на підставі відповідних форм електронної аутентифікації особи);

- обмін інформацією з громадянами та залучення їх до активної участі в управлінні через визначені законодавством механізми [2].

Разом із цим існує більш детальна періодизація стадій розвитку електронної демократії, зокрема:

- формування вебресурсів різних міністерств і відомств щодо інформування про їхню діяльність;

- упровадження елементів інтерактивності формату «електронна приймальня»;

- упровадження портальних технологій;

- формування спільної бази порталів різних відомств і служб для реалізації інтерактивних трансакцій;

- упровадження національної електронної системи публічного управління на основі єдиних стандартів функціонування урядового порталу.

За такою періодизацією наразі сайти українських державних структур перебувають на двох перших стадіях електронної демократії. До стримувальних чинників можна віднести нестачу обсягів асигнувань на розвиток електронного урядування в конкретному органі влади; низький рівень компетентності і мотивації керівників і посадових осіб різного рівня; відсутність гнучкості організаційної й управлінської структури тощо. Утім, пересічні українці активно освоюють сучасні інформаційно-комунікаційні технології та використовують їх у процесі життєдіяльності, максимально оптимізуючи часові та матеріальні витрати, а також підвищуючи її ефективність.

Варто відрізнити електронний уряд, від уряду, який обладнаний електронним інтерфейсом (уряд онлайн), оскільки прозорість структур публічного управління не досягається тільки створенням інформаційного веб-сайту. Концепція електронного уряду передбачає глибоку структурно-функціональну перебудову усієї системи управління, включаючи контроль виконавчої дисципліни та прийнятих управлінських рішень з боку громадськості. Тому одним із завдань електронного урядування в умовах демократичного суспільства є забезпечення доступу широких верств населення до інформації про діяльність органів влади й участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Відповідно, об'єктами застосування новітніх інформаційних технологій стають упорядковані процеси функціонування системи організаційних структур, які з позицій системного аналізу виступають об'єктивно необхідними та раціональними.

Таким чином, концептуальні засади та державна політика електронного урядування в Україні базуються на досягненнях прогресивних країн світу. Вони орієнтовані на те, щоб електронне урядування стало системним форматом організації функціонування публічної влади на основі інформаційно-комунікаційних технологій, який сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у контексті формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Електронне урядування є елементом електронної демократії поряд із електронними парламентом, законодавством, судом, посередництвом, виборами, референдумом, голосуванням, петиціями, кампаніями, опитуванням тощо.

8.5 Зарубіжний та вітчизняний досвід впровадження електронного урядування

Практика впровадження електронного урядування в різних країнах світу розглядається з позицій трьох його основних моделей, а саме: англо-американської (Великобританія, США, Канада); континентально-європейської

(переважають країни Європи), та азійської (Сінгапур, Південна Корея, Японія).

Англо-американська модель. Основна мета впровадження системи електронного урядування у Великобританії – звільнення державних службовців від рутинних службових процедур при інтерактивній взаємодії з населенням. Тому Програма щодо організації та функціонування електронного урядування Великобританії мала назву «Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна концепція обслуговування суспільства в інформаційну добу». Цей документ орієнтував на вирішенні таких ключових проблем:

- розширення спектру та рівня якості сервісних державних послуг;
- забезпечення збору й ефективного використання різноаспектної соціальної інформації;
- реалізація технічних та освітніх заходів для більш повного охоплення громадянами адміністративних послуг.

У США впровадження електронного урядування зосереджувалося на створенні сучасних інформаційних магістралей для забезпечення універсального обслуговування громадян і забезпечення їх інформацією про діяльність органів публічної влади та проблематику публічного управління. Така стратегія започаткувала тенденцію переходу від бюрократичної моделі відносин влади та громадян до «сервісної влади», яка слугує громадянам через публічні послуги та підзвітна їм. У той час основними гаслами були відкритість, прозорість та відповідальність влади перед громадянами.

Характерною особливістю канадської адміністрації було виважене та оптимізоване використання досвіду впровадження електронного урядування в США та Великобританії, що суттєво спростило реалізацію відповідної державної політики та сприяло результативності власних концептуальних підходів до електронної демократії взагалі.

Континентально-європейська модель електронного урядування зумовлена інтеграційними викликами для європейських країн у контексті ідеї створення Європейського Союзу, тому її характерними особливостями стали такі:

- наявність наддержавних структур (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких є обов'язковими для всіх країн ЄС;
- високий рівень інтеграції публічних адміністративних систем європейських країн та їхнього населення;
- чітка та повномасштабна нормативно-правова база функціонування інформаційно-комунікаційних систем країн, що регламентує інформаційні відносини в європейському інформаційному просторі.

Основою цієї моделі стали демократичні цінності життєдіяльності усіх європейських спільнот і права та свободи громадян під час використання глобальних інформаційних систем та мереж у системі електронного урядування. У результаті фізичні й юридичні особи отримали можливість використовувати урядову інформацію в режимі реального часу та успішно здійснювати свою діяльність, використовуючи сервісні послуги уряду.

Азійська модель електронного урядування базується на суворій ієрархії влади у контексті створення єдиного інформаційного простору в межах країни, що значно посилює позиції держави. Це зумовлено впливом історичних традицій врядування й особливостей корпоративної культури управління.

Яскравим прикладом такої моделі є електронний уряд Республіки Південна Корея, який спрямував свої основні зусилля на впровадження сучасних ІКТ у сферу освіти та культури та задоволення потреб населення у адміністративних та інших сервісних послугах. У його досвіді вирішальною стала забезпечена відповідними ресурсами державна політика з розвитку інформаційного громадянського суспільства й електронних комунікацій, яка сприяла реальному впливу громадян на прийняття рішень у публічному управлінні.

Аналогічний підхід до впровадження електронного урядування спостерігався і у Сінгапурі. До того ж успішність систем електронного урядування Японії та Сінгапуру була забезпечена ще й масштабними інноваціями у реалізації соціально-економічних стратегій розвитку життєдіяльності інформаційного громадянського суспільства з використанням порталних технологій.

Портал становить систематизовану інформаційну мережу органів публічної влади (включаючи державні та недержавні служби), яка інтегрована в єдине ціле з метою забезпечення надання усього комплексу послуг в одному територіально визначеному місці. Він є ключовим елементом інформаційної системи електронного урядування, призначеним для інтеграції вебсайтів центральних і місцевих органів виконавчої влади у контексті надання публічних послуг через мережу «Інтернет».

Останнім часом усі прогресивні країни світу спрямували свої зусилля на забезпечення транзакційної взаємодії влади із бізнесом і громадянським суспільством завдяки порталним технологіям на підставі впровадження електронного цифрового підпису як засобу ідентифікації особистості та засвідчення авторства документу.

До сучасних умов України найбільше підходить азійська модель електронного урядування на основі порталних технологій із побудовою сервісів «зверху – вниз». Це пояснюється тим, що традиційно система адміністративного документообігу є централізованою, а регіональна та місцева інформаційно-комунікаційна системи електронного управління ще навіть не розроблені.

В Україні ситуація з подальшим упровадженням системи електронного урядування обумовлена незавершеними процесами реформування систем державного управління та місцевого самоврядування, а також кризовим станом національної економіки та політики. До цього варто додати відсутність сучасної національної стратегії щодо формування інформаційного громадянського суспільства як одного з ключових суб'єктів електронної демократії. Не сприяє впровадженню системи електронного урядування також недосконалість відповідного нормативно-правового поля, хоча українська нормативно-правова база сфери електронної демократії є достатньо об'ємною. Їй притаманна низка таких недоліків: декларативність; відсутність системності, чіткості, повноти, актуальності; недостатня узгодженість з міжнародними, зокрема, європейськими нормами електронної демократії, включаючи електронне урядування. До недоліків технічного характеру фахівці відносять відсутність єдиних вимог до електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів (формати, стандарти, порядок); велику кількість різнорідних і несумісних інформаційних систем; нестача базових державних електронних реєстрів, таких як демографічний реєстр та реєстр адрес тощо. У сукупності перелічені чинники спричинили втрату Україною своїх позицій у міжнародних рейтингах з розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, хоча визначені законодавством стратегічні напрями розвитку електронного урядування вибрані правильно, а саме:

- удосконалення нормативно-правового поля сфери електронної демократії у контексті вимог світового інформаційного простору міждержавної взаємодії (зокрема європейського);

- розроблення та впровадження концептуальних засад і прагматичних аспектів впровадження інтегрованої системи «Електронний уряд» з використанням порталних технологій на усіх рівнях управління;

- забезпечення ресурсної бази для побудови інформаційно-комунікаційної інфраструктури електронного урядування;

- упровадження типових організаційно-технологічних рішень у діяльність органів публічної влади та забезпечення їх ефективного функціонування в режимі інформування й інтерактивних трансакцій;

– упровадження відомчих інформаційних систем планування й управлінської звітності у межах єдиної державної системи контролю результативності діяльності органів публічної влади у соціально-економічній сфері;

– забезпечення тотальної поінформованості щодо можливостей та переваг системи електронного урядування на засадах порталних технологій;

– забезпечення рівня та якості адміністративних послуг населенню та бізнесу;

– проходження державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування навчання з питань впровадження та функціонування системи електронного урядування;

– створення усіх необхідних державних реєстрів;

– інтенсифікація просвітницької діяльності серед населення щодо засад електронної демократії тощо.

До цього необхідно додати подальшу інтеграцію єдиного інформаційного простору України до світової інформаційної співдружності у контексті тенденцій сучасної інформаційної геополітики. Це є окремим завданням, яке потребує від української держави виваженої та узгодженої із суспільством політики, що базується на таких основних принципах: рівні права громадян на адміністративні послуги, інформацію та знання; інституціональний розвиток засобів масової інформації і якості їхнього інформаційного продукту; сталий розвиток країни завдяки використанню ІКТ; орієнтація на стандарти міжнародної співпраці для забезпечення довіри та безпеки; державна відповідальність за контроль і регулювання усіх складових системи єдиного інформаційного простору країни тощо.

Зарубіжний досвід доводить, що держава забезпечує функціонування системи єдиного інформаційного простору країни завдяки її підсистемам, а саме: нормативно-правової, інституціональної, технічної, функціональної. Для наочності національна система єдиного інформаційного простору представлена блок-схемою на рисунку 8.3, де нормативно-правова підсистема охоплює міжгалузеві та відомчі механізми регулювання; інституціональна підсистема представлена механізмами електронного урядування; технічна – апаратними та програмними механізмами; функціональна – механізмами документообігу та електронного підпису. Відсутність стійких каналів зв'язку між усіма суб'єктами й об'єктами публічного управління, а також відсутність надійної системи інформаційної безпеки, особливо у контексті захисту персональних даних її користувачів, є основними стримувальними чинниками формування

національної системи єдиного інформаційного простору в Україні на цьому етапі розвитку.

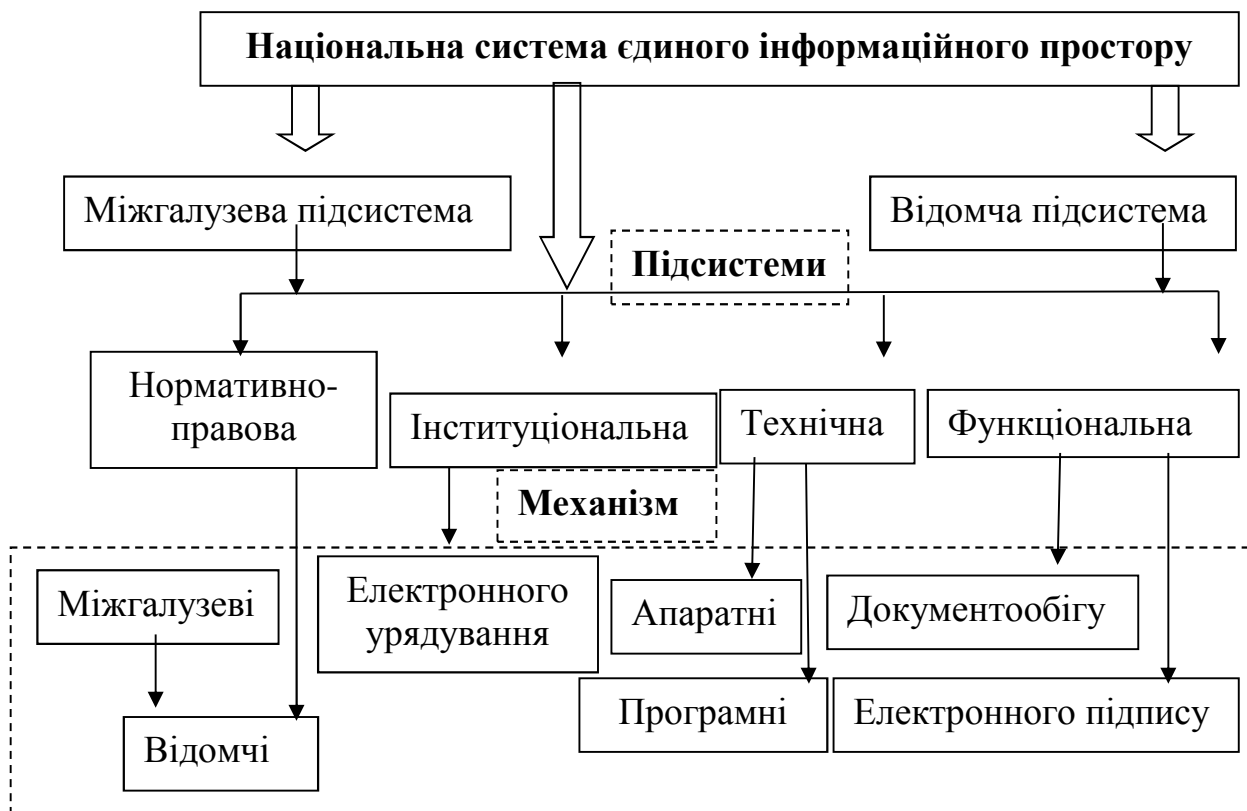


Рисунок 8.3 – Блок-схема національної системи єдиного інформаційного простору

До цього варто додати необхідність законодавчого закріплення відмови від взаємного обміну персональними даними.

Важливо також розуміти, що сфера впровадження механізмів електронного урядування поширюється на державний та недержавний сектори управління в усіх сферах людської діяльності: у великому та малому бізнесі, в освітній, законодавчій, медичній, готельно-ресторанній, туристичній та інших видах діяльності. Відповідно, коло професійних завдань та обов'язків фахівців із електронного урядування є достатньо широким, адже вони мають розумітися в апаратно-програмному забезпеченні інформаційно-комунікаційних систем; володіти технологіями інформаційно-комунікаційного аналізу; добре знати теорію та мати навички налагодження ефективних комунікацій; добре володіти основами державного управління, місцевого самоврядування, електронної демократії; мати уявлення про соціологічні, політичні, економічні, правові основи життєдіяльності громадянського суспільства на цьому етапі цивілізаційного розвитку тощо. Саме на фахівців з електронного урядування

покладається завдання розробки показників та проведення на їхній основі комплексного аналізу рівня готовності до впровадження електронного урядування в окремих організаціях та установах, галузях та регіонах, а також подальшої оптимізації заходів із впровадження електронного урядування.

Актуальність впровадження в Україні системи електронного урядування зумовлена ще й розгулом корупції на усіх владних рівнях. Система електронного урядування базується на теорії електронної демократії, що передбачає залучення громадян до участі у державному управлінні та місцевому самоврядуванні через сучасні інформаційно-комунікаційні технології. За цих умов суттєво загострюється проблема формування відповідного інформаційно-комунікаційного середовища, яке, крім апаратно-програмних засобів, містить певні норми та правила комунікацій держави із громадянським суспільством напряду та через органи місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, електронне урядування – це «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [15]. Відповідно до цього цілком очевидною стає необхідність регулювання, підтримки та контролю державою рівня інформаційно-комунікаційного середовища не тільки в органах публічної влади, а й в інформаційному суспільстві.

Разом із цим соціальна відповідальність за рівень управління в державі має стати колективним завданням для всіх громадян України. Тільки вирішення цього завдання зможе забезпечити такий рівень комунікацій держави із суспільством та органами місцевого врядування, який би дорівнював повній довірі.

До цієї мети, насамперед, мають прагнути державні службовці та посадові особи, щоб відповідати вимогам своїх роботодавців-громадян.

Однак результати аналізу низки публікацій щодо розвитку системи електронного урядування в Україні свідчать про недостатність розробленості організаційних аспектів її (системи) інформаційно-комунікаційних процесів. Наприклад, поза увагою державної інформаційної політики наразі залишаються соціокультурні аспекти інформаційно-комунікаційних процесів електронного урядування, які стають критичними в умовах формування сучасної національної ідеї України. Залишається бажати кращого і в галузі освіти та просвіти щодо питань залучення фахівців до популяризації серед громадян України ідей та практики електронної демократії.

Таким чином, досвід впровадження електронного урядування напрацьовано світовою спільнотою, виходячи з позицій трьох його основних моделей, а саме: англо-американської; континентально-європейської та азійської. Ці моделі відображують історичні особливості та сучасні тенденції соціально-економічних стратегій розвитку держави та життєдіяльності громадянського суспільства, а також орієнтовані на демократичні засади життєдіяльності та формування системи єдиного інформаційного простору країни у контексті використання портальних технологій. Ці технології охоплюють систематизовану інформаційну мережу державних і недержавних секторів управління, інтегровану в єдине ціле, що дозволяє сконцентрувати надання усіх послуг в одному територіально визначеному місці шляхом значного розширення кола професійних завдань та обов'язків фахівців з електронного урядування.

Питання для самоперевірки та обговорення

1. На чому базується діалектична єдність даних і методів в інформаційному процесі?
2. Які властивості інформації характеризують її якість і повноту?
3. Назвіть основні принципи державної політики у сфері інформатизації.
4. Назвіть переваги та недоліки інформаційно-комунікаційних технологій.
5. Яка види інформації вважаються необхідними для забезпечення процесу управління?
6. Які типи фільтрів проходять інформаційні потоки?
7. Дайте визначення фрейму та назвіть його типи, які необхідні для прийняття управлінського рішення.
8. Що є головною метою інформаційного потоку в системі управління?
9. Дайте визначення понять «аутсорсинг» і «краудсорсинг».
10. Назвіть основні етапи формування управлінської інформаційно-комунікаційної системи.
11. Які програмні комплекси використовуються в управлінні соціально-економічною діяльністю?
12. Поясніть зміст понять «електронна демократія», «електронне урядування», «електронний уряд» та функціональний зв'язок між ними.
13. Назвіть основні складові структури системи електронного урядування.
14. На яких основних принципах будується сучасна інформаційна геополітика?

15. Поясніть сутність і переваги порталних технологій в електронному урядуванні.

16. Назвіть відомі світові моделі електронного урядування та їхні особливості.

Список використаних джерел до розділу 8

1. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління : монографія / С. О. Гайдученко. – Харків : Друкарня Мадрид, 2016. – 344 с.

2. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови [Електрон. ресурс] / Л. В. Гонюкова // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – Електрон. текст. дані. – 2015. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=819>, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

3. Господарський кодекс України [Електрон. ресурс] : чинний від 16.01.2003 № 436-IV // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

4. Доповідь про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік [Електрон. ресурс] : від 25.09.2009 / Каб. Міністрів України // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/signal/pa005120.doc>, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

5. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.

6. Клімушин П. С. Програмні комплекси автоматизації управлінських технологій підприємств [Електрон. ресурс] / П. С. Клімушин // Держ. буд-во : електрон. наук. фах. вид. – Електрон. текст. дані. – Харків, 2007. – № 1, ч. 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

7. Малімон В. І. Комунікаційна політика в діяльності державного службовця : навч. посіб. / В. І. Малімон. – 2-ге вид. допов. і розшир. – Івано-Франківськ : Місто-НВ, 2008. – 344 с.

8. Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства // Дипломат. вісн. – 2000. – № 8 – С. 51–56.

9. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 – Туніс 2005) [Електрон. ресурс] // Асоціація «Підприємств інформ. технологій України» : сайт. – Електрон. дані. – Київ, 2007–.... – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <http://old.apitu.org.ua/wsis>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

10. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3475-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.

11. Про доступ до публічної інформації [Електрон. ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

12. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [Електрон. ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text>, вільний (дата звернення: 12.08.2022). – Назва з екрана.

13. Про інформацію [Електрон. ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 48/92 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

14. Про Національну програму інформатизації [Електрон. ресурс] : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>, вільний (дата звернення: 03.09.2022). – Назва з екрана.

15. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електрон. ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>, вільний (дата звернення: 25.08.2022). – Назва з екрана.

16. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електрон. ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Верховна Рада України : офіц. вебпортал. – Електрон. текст. дані. – Київ, 1994–2022. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80#Text>, вільний (дата звернення: 12.09.2022). – Назва з екрана.

17. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.

18. Draft OECD Principles on Digital Government Strategies: Bringing Governments Closer to Citizens and Businesses [Electronic resource]. – Electronic text data. – Regime of access: <http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/44ae30ce-bca0-4f4d-87db-4ad733d9c2e1/BILAG.pdf>, free (application date: 10.08.2022). – Title from the screen.

19. Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. – Washington : Office of Management and Budget, 2002. – February 27.

Навчальне видання

**АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ**

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Відповідальний за випуск	<i>С. О. Гайдученко</i>
Редактор	<i>О. В. Михаленко</i>
Комп'ютерне верстання	<i>І. В. Волосожарова</i>

Підп. до друку 09.11.2022. Формат 60 × 84/16.
Електронне видання. Ум. друк. арк. 16,9.

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.