

колективна  
монографія

детермінанти  
розвитку  
публічного  
управління та  
адміністрування  
в Україні



Київ 2020

# **Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні**

**(колективна монографія за загальною редакцією  
доктора наук з державного управління, професора  
Орлової Наталії Сергіївни)**

**Київ – 2020**

УДК 351(477)  
Д 38

Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: колективна монографія /за заг. ред. Н.С. Орлової. – Київ: ВД «Освіта України», 2020. – 262 с.

У монографії представлено основні напрями розвитку сучасного публічного управління та адміністрування в Україні та вирішено низку наукових завдань, пов'язаних з реалізацією державної економічної політики та аналізом процесу децентралізації в Україні; формуванням державних механізмів цифрових трансформацій в різних сферах суспільного життя країни; впровадженням компетентнісного підходу щодо розвитку фахівців публічного управління.

Монографія призначається фахівцям з публічного управління та адміністрування, працівникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, а також науковцям, викладачам та студентам магістратури, всім зацікавленим особам.

***Рецензенти:***

**А.О. Дегтяр**, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічного управління та підприємництва Національного аерокосмічного університету ім. Н.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»;

**Г.Л. Монастирський**, д. е. н., професор, директор наукового інституту управління проектами, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу Тернопільського національного економічного університету;

**І.О. Драган**, д.держ.упр., с.н.с., завідувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

*Видається за рішенням навчально-методичної ради закладу післядипломної освіти «Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській облдержадміністрації» №5 від 11.03.2020 р.*

**ISBN 978-617-7862-24-5**

© Колективна монографія.  
«Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні», 2020

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>5</b>
<b><u>РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ</u></b> .....	<b>7</b>
1.1. Реалізація державної економічної політики у забезпеченні сталого розвитку України ( <i>Орлова Н.С.</i> ).....	7
1.2. Вплив інституційного середовища на забезпечення стійкості публічних фінансів ( <i>Коваленко Ю.М.</i> ).....	24
1.3. Публічне управління у реалізації регіональної політики України ( <i>Мохова Ю.Л.</i> ).....	42
1.4. Децентралізація влади та сталий розвиток територіальних громад України ( <i>Дегтяр О.А.</i> ).....	61
1.5. Формування ефективних територіальних громад в Україні та європейських країнах ( <i>Непомнящий О.М.</i> ).....	75
Література до розділу 1.....	97
<b><u>РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ</u></b> .....	<b>105</b>
2.1. Е-урядування у розвитку цифрової економіки та забезпеченні інформаційної безпеки ( <i>Орлова Н.С., Яровой Т.С.</i> ).....	105
2.2. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг ( <i>Коваленко Н.В.</i> ).....	119
2.3. Умови надання та використання електронних послуг в Україні ( <i>Ільїна А.О.</i> ).....	135
2.4. Державні механізми інформатизації охорони здоров'я в Україні ( <i>Козирєва О.В.</i> ).....	145
Література до розділу 2.....	163
<b><u>РОЗДІЛ 3. КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</u></b> .....	<b>170</b>
3.1. Лідерство та комунікації у системі державної служби України ( <i>Орлова Н.С.</i> ).....	170

<b>3.2. Розвиток лідерства у контексті сучасних реформ публічного управління (Мохова Ю.Л.).....</b>	<b>188</b>
<b>3.3. Європейський досвід впровадження стандартів етики державних службовців (Лукін С.Ю.).....</b>	<b>201</b>
<b>3.4. Стратегічні комунікації в органах публічної влади (Орлова Н.С.).....</b>	<b>210</b>
<b>Література до розділу 3.....</b>	<b>228</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>236</b>
<b>Відомості про авторів.....</b>	<b>239</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>241</b>

## ПЕРЕДМОВА



Колективна монографія «Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні» підготовлена за загальною редакцією **Орлової Наталії Сергіївни**, доктора наук з державного управління, професора, сертифікованого тренера з формування громадянських компетентностей у державних службовців, тренера з проведення гендерно-правової експертизи, професійного коуча International Coaches Union, автора більше 140 наукових та науково-методичних видань з публічного управління та економіки

Для досягнення довгострокових цілей сталого розвитку та забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ в Україні необхідним є якісне публічне управління та адміністрування, викорінення корупції, формування чесної та прозорої влади, участь населення у прийнятті рішень при формулюванні стратегічних цілей.

Колектив авторів монографії виокремив детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні, які пов'язані з реалізацією державної економічної політики, державної стратегії регіонального розвитку, державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства та державної кадрової політики.

*Головною метою монографії* є розробка науково-практичних рекомендацій щодо розвитку сучасних напрямів публічного

управління та адміністрування в Україні для забезпечення сталого розвитку країни та успішного проведення процесу реформування в країні.

У дослідженні авторський колектив зробив акценти на актуальних засадах публічного управління та адміністрування та вирішив низку завдань щодо подальшого розвитку механізмів публічного управління у реалізації сучасних реформ, а саме:

узагальнено напрями державної економічної політики у забезпеченні сталого розвитку України;

визначено вплив інституційного середовища на забезпечення стійкості публічних фінансів;

обґрунтовано завдання публічного управління у реалізації регіональної політики України;

проаналізовано можливості формування ефективних територіальних громад в Україні та досвід європейських країн у цьому процесі;

визначено роль електронного урядування у розвитку цифрової економіки та забезпеченні інформаційної безпеки України;

запропоновано ефективні напрями державної політики у механізмах надання адміністративних послуг у різних сферах та галузях економіки;

визначено шляхи реалізації компетентнісного підходу для державних службовців та працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

практично доведено необхідність розвитку стратегічних комунікацій в органах публічної влади.

Вирішення цих завдань є актуальним для подальшого розвитку публічного управління та адміністрування в Україні, що сприятиме реалізації сучасних реформ та стратегічних цілей держави. Реформування соціально-економічної сфери країни та становлення демократичної держави вимагають підготовки нового покоління аналітиків, економістів, консультантів, експертів, викладачів, менеджерів, працівників системи публічного управління, державних службовців. У зв'язку з цим, дослідження, які наведено у роботі, мають теоретичне та практичне значення.

# **РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

## **1.1. Реалізація державної економічної політики у забезпеченні сталого розвитку України**

Основним завданням державного управління соціально-економічною сферою країни є забезпечення належних умов для сталого економічного розвитку і на цій основі – створення ефективних орієнтирів економічної політики, високого рівня зайнятості населення та продуктивності праці та загалом використання людських ресурсів у державі, розвиток малого підприємництва, впровадження новітніх механізмів надання та використання електронних послуг для бізнесу та населення, формування ефективної регіональної системи управління в Україні.

Сталий розвиток – це процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь. Визначення національної парадигми стратегії сталого розвитку відбувається під впливом сучасних світових тенденцій щодо вирішення проблеми не тільки гармонійного розвитку людства, але навіть його виживання. Концептуальними засадами стійкого розвитку передусім передбачається екологізація економіки, гуманізація, запровадження певної системи принципів підходів до питань суспільної діяльності.

До основних стратегічних засад формування національної моделі сталого розвитку слід віднести: забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки і стабільності політичного ладу; формування міжгалузевої структури виробництва, що повинна відповідати світовим стандартам і потребам економіки держави, підвищення соціально-екологічної орієнтації галузей; технічне переоснащення виробництва на основі впровадження новітніх наукових досягнень, енерго- і ресурсозаощадливих, безвідхідних технологій, широке застосування відновлюваних джерел енергії, розв'язанні проблеми



утилізації відходів, що утворюються у процесі господарської та іншої діяльності; регульоване збільшення обсягу виробництва; формування раціональної структури виробництва, розподіл і використання енергії, підвищення технічного рівня та екологічної безпеки.

Сталий розвиток національної економіки стає стратегічним напрямом економічної політики будь-якої країни. Основою концепції сталого розвитку є необхідність встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі.

В умовах загострення міжнародної конкуренції та євроінтеграційного процесу держава повинна створювати умови для підвищення ефективності та конкурентоспроможності української економіки. Економічна політика є частиною державної політики України, яка спрямована на забезпечення загального економічного зростання країни, високий рівень конкурентоспроможності та досягнення сталого розвитку.

Визначення національної парадигми стратегії сталого розвитку України відбувається під впливом сучасних світових тенденцій щодо вирішення проблеми не тільки збалансованого розвитку соціально-економічних відносин, але й гармонійного розвитку людства загалом. У вересні 2015 року на Саміті Організації Об'єднаних Націй (ООН) зі сталого розвитку затверджено нові орієнтири розвитку, які відображені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку [1, 86].

Будуючи державу та впроваджуючи нові інструменти ринкового регулювання соціально-економічних процесів, Україна потребувала чітко визначених індикаторів оцінки для досягнення цілей розвитку, які представлено в табл.1.1.

Частка валового нагромадження основного капіталу у валовому внутрішньому продукті (ВВП) України у 2018 році була найнижчою за весь період незалежності (16,0%), що майже удвічі менше рівня окремих європейських країн. Такий рівень перешкоджає модернізації економіки, знижує фондівдачу виробничого обладнання та не

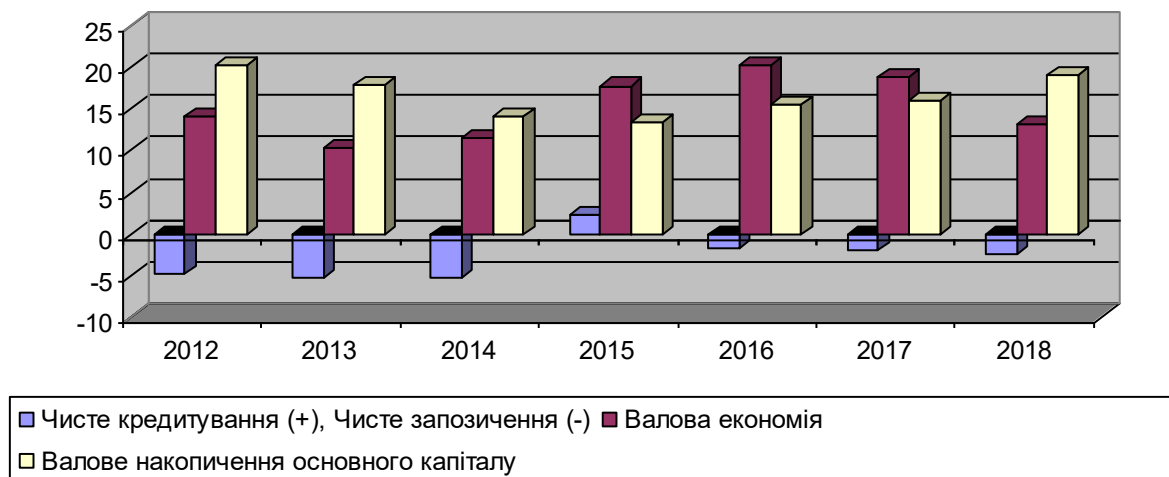
сприяє підтримці виробничого потенціалу, здатного створювати конкурентоспроможний продукт.

Таблиця 1.1

### Індикатори оцінки сталого економічного розвитку в Україні [1, 95]

Завдання сталого економічного розвитку	Індикатори
1. Забезпечити стійке зростання ВВП на основі модернізації виробництва, розвитку інновацій, підвищення експортного потенціалу	<p>Чистий притік прямих іноземних інвестицій (за даними платіжного балансу), млрд. дол. США</p> <p>Індекс фізичного обсягу ВВП (середньорічний), %</p> <p>Частка валового нагромадження основного капіталу у ВВП, %</p> <p>Енергоємність ВВП</p> <p>Матеріалоємність ВВП</p> <p>Частка експорту товарів з використанням у виробництві технологій високого та середньовисокого рівня в загальному обсязі експорту товарів, %</p> <p>Місце України у рейтингу за Глобальним інноваційним індексом</p>
2. Підвищити ефективність виробництва на засадах сталого розвитку та розвитку високотехнологічних конкурентних виробництв	<p>Частка витрат на виконання наукових і науково-технічних робіт у ВВП, %</p> <p>Частка реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової, %</p>
3. Підвищити рівень зайнятості населення	<p>Частка населення, задоволеного доступністю та якістю послуг шкільної освіти, %</p> <p>Місце України у рейтингу Global Competitiveness Report за напрямом «вища освіта»</p> <p>Кількість університетських міст, одиниць</p>
4. Скоротити частку молоді, яка не працює, не навчається і не набуває професійних навичок	<p>Частка домогосподарств, які потерпають через відсутність коштів для отримання членом родини будь-якої професійної освіти, %</p> <p>Рівень участі дорослих та молоді у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки за останні 4 тижні, % населення віком 15-70 років</p>
5. Створити інституційні та фінансові можливості для самореалізації потенціалу економічно активної частини населення та розвитку креативної економіки	<p>Кількість зайнятих працівників у суб'єктів середнього та малого підприємництва, млн. осіб</p> <p>Частка доданої вартості за витратами виробництва суб'єктів середнього та малого підприємництва, у % до загальної суми доданої вартості за витратами виробництва</p> <p>Частка малих та середніх підприємств, що мають зобов'язання за кредитом або кредитною лінією, в їх загальній кількості, %</p> <p>Місце України у рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business</p>

За підсумками 2018 року в Україні відбулося незначне підвищення ВВП (на 3,1%) при зростанні промислового виробництва та уповільненні інфляції у середньорічному розрахунку, але такі темпи є вкрай недостатніми (рис.1.1). Існуюча ситуація не може гарантувати сталого зростання та прискореного подолання на цій основі розриву в обсягах ВВП на одну особу між Україною та найбільш розвиненими країнами.



**Рис.1.1. Динаміка показників розвитку економіки України в 2012-2018 рр., % до ВВП [2]**

Як наслідок, рівень енергоємності ВВП в Україні (0,28) майже втричі перевищує європейський аналог (0,1), матеріалоємність ВВП (0,881) перевищує європейську (0,44) удвічі. У поєднанні з низькою продуктивністю праці, яка становить 17,2 тис. дол. США, або на 77,7% менше європейського рівня, це посилює процеси витіснення вітчизняних виробників із конкурентних ринків [2].

Схильність до інвестування залишається низькою, за даними 2018 року валове нагромадження основного капіталу становить лише 16,5% ВВП. Динаміка капітальних інвестицій суттєво залежить від коливань економічної кон'юнктури. Низька інвестиційна привабливість української економіки зумовлює недостатність прямих іноземних інвестицій для відновлення потенціалу національної економіки [1].

Одним з важливих факторів забезпечення сталого розвитку країни є залучення та ефективне використання інвестиційних ресурсів. Це зумовлено тим, що інвестиції торкаються усіх сфер

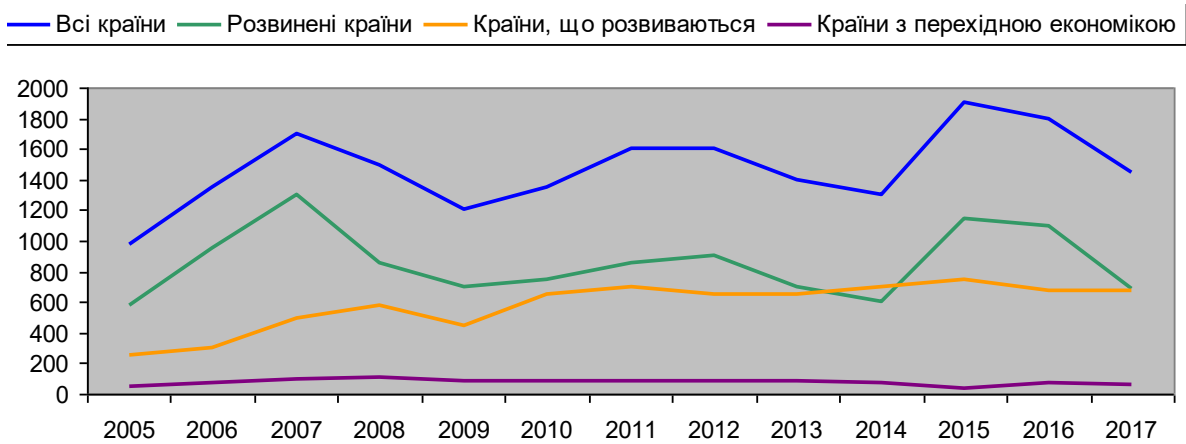
господарської діяльності країни в цілому і створюють багато можливостей для успішної реалізації поставлених цілей, досягнення соціального ефекту, майбутнього процвітання.

На сучасному етапі розвитку світової економіки виникає об'єктивна необхідність активізації інвестиційної діяльності, бо саме вона є вирішальною ланкою всієї економічної політики держави, яка забезпечує стабільне економічне зростання країни в цілому. Інвестиційна політика дозволяє максимально використовувати наявний національний ресурсний потенціал для забезпечення довгострокових та короткострокових цілей і завдань соціально-економічного розвитку, а також ефективно залучити у ці процеси іноземні інвестиції [3].

До пріоритетів державної інвестиційної політики слід віднести ті напрями інвестування, по яким дія ринкових чинників може дати результати, що співпадають з довгостроковими державними інтересами: імпортозамінне виробництво, у тому числі проекти за участю зарубіжних стратегічних інвесторів; глибоку переробку палива й сировини, які є складовими основи експорту; високотехнологічний сектор економіки; наукомісткі виробництва в галузі створення принципово нових матеріалів, засобів зв'язку (нанотехнологій) та ін.; соціальну інфраструктуру некомерційного характеру (охорона здоров'я, освіта, наука, спорт, культура), яка не може розвиватися без прямої державної підтримки [3, 97].

Обсяги глобальних прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в 2017 р скоротилися на 23% до 1,43 трлн дол. США (рис.1.2). Падіння обумовлене зниженням вартісного обсягу транскордонних злиттів і поглинань на 22%. Приплив ПІІ в країни, що розвиваються, як і раніше залишається в 2017 році на рівні 671 млрд. дол. США, що не демонструє відновлення після падіння на 10% в 2016 році. [4].

Нестабільними залишаються інвестиційні потоки в країни зі структурно слабкою і вразливою економікою. Приплив інвестицій в найменш розвинуті країни (НРК) впав на 17% до 26 млрд. дол. США. У країнах, що розвиваються, які не мають виходу до моря, це показник дещо зріс (на 3%) до 23 млрд. дол. США.



**Рис.1.2. Прямі іноземні інвестиції у світ, млрд. дол. США [4]**

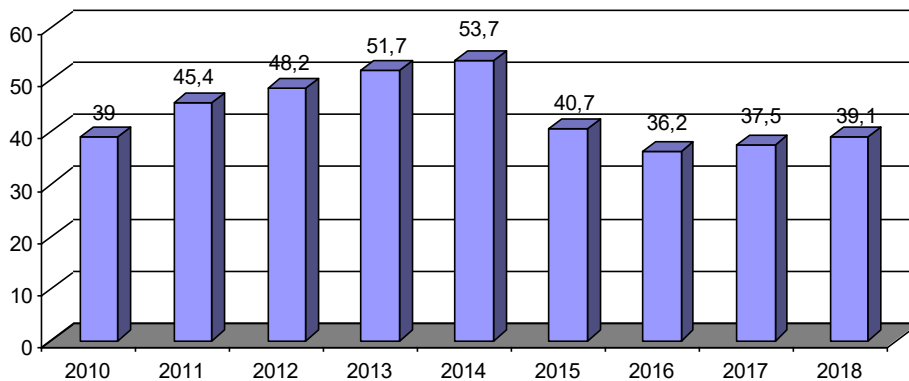
Для країн, що розвиваються ПІІ залишаються одним з найважливіших джерел фінансування. В рамках всієї групи країн, що розвиваються на них припадає 39% від сумарного надходження фінансових коштів, але в НРК цей показник становить менше однієї чверті, причому низхідна тенденція продовжується з 2012 року.

Приплив ПІІ в країни з перехідною економікою Південно-Східної Європи і Співдружності Незалежних Держав (СНД) знизився на 27% до 47 млрд. дол. США – більш низький рівень за період з 2005 року відзначався тільки один раз. В основному це зниження пояснювалося слабкою динамікою ПІІ в чотирьох основних приймаючих країнах (Російської Федерації, Казахстані, Азербайджані та Україні) [4].

За даними Державного комітету статистики України у 2017 році в економіку країни іноземними інвесторами з 76 країн світу вкладено 1630,4 млн. дол. США прямих інвестицій [2]. Обсяг залучених з початку інвестування прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України за 2018 рік становив 39144,0 млн. дол. США (рис. 1.3).

Інвестиції спрямовуються у вже розвинені сфери економічної діяльності: до установ та організацій, що здійснюють фінансову та страхову діяльність – 26,1% та підприємств промисловості – 27,3%. Головним джерелом фінансування капітальних інвестицій, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких у 2017 році освоєно 69,9% капіталовкладень. До основних країн-інвесторів належать Кіпр – 25,6 %, Нідерланди –

16,1%, Російська Федерація – 11,7%, Велика Британія – 5,5%, Німеччина – 4,6%, Віргінські Острови (Брит.) – 4,1%, і Швейцарія – 3,9% [2].



**Рис. 1.3 Обсяг прямих іноземних інвестицій в Україні, млрд. дол. США [2]**

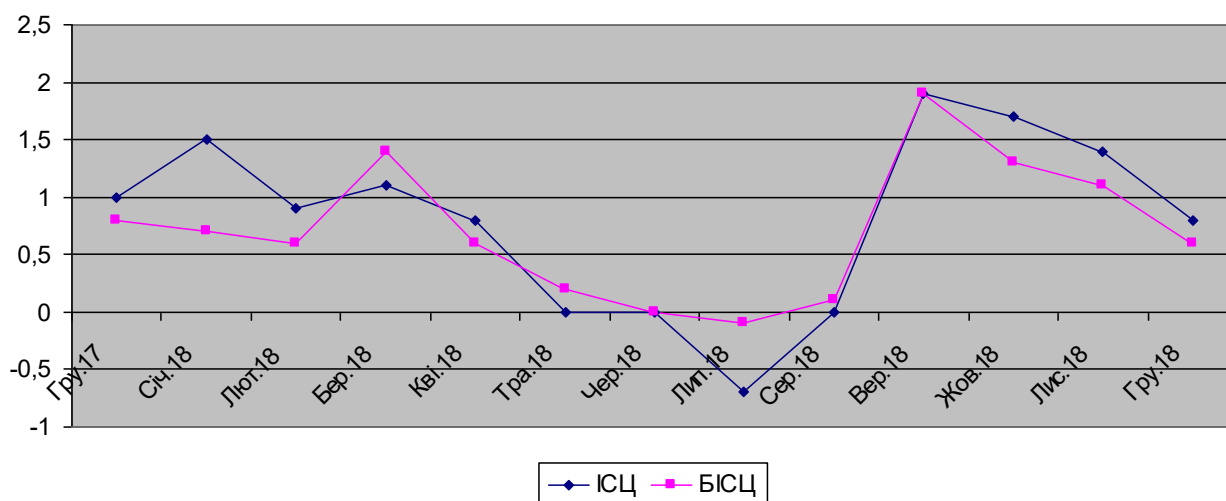
Отже, Україна залишається привабливою для інвестицій, водночас вона не знаходиться осторонь світових процесів, є достатньо інтегрованою у світове господарство і порушення макростабільності на зовнішніх ринках має свій відголос в Україні. Державна політика України направлена на стабільний розвиток економіки України та активізацію інвестиційної діяльності, захист прав інвесторів. Так, на поліпшення показників вплинуло проведення структурних реформ в Україні, що допомогло країні впоратися з борговим навантаженням і поліпшити позиції на зовнішніх ринках.

Загалом інвестиційний процес в Україні гальмується через суб'єктивні й об'єктивні причини, серед яких виділяють: політичну та економічну нестабільність; часті зміни законодавства; відсутність налагодженого надійного митного контролю та недоліки в Митному кодексі України; корумпованість влади в Україні; повільні темпи приватизації; слабка розвиненість ринкових інститутів (корпоративного сектора, ринку цінних паперів, ринку землі, ринку нерухомості); низька конкурентоздатність багатьох українських товарів; недостатня інтегрованість у світову економіку; відсутність чіткої інвестиційної політики з відповідними механізмами реалізації на державному та місцевому рівнях; інертність місцевої влади при залученні інвестицій, відсутність стимулів і механізмів для залучення інвестицій [ 3, 91, 97].

Для подальшого покращення інвестиційного клімату України актуальним на сьогодні є питання удосконалення правової та організаційної бази для підвищення дієздатності механізмів забезпечення сприятливого інвестиційного клімату й формування основи збереження та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

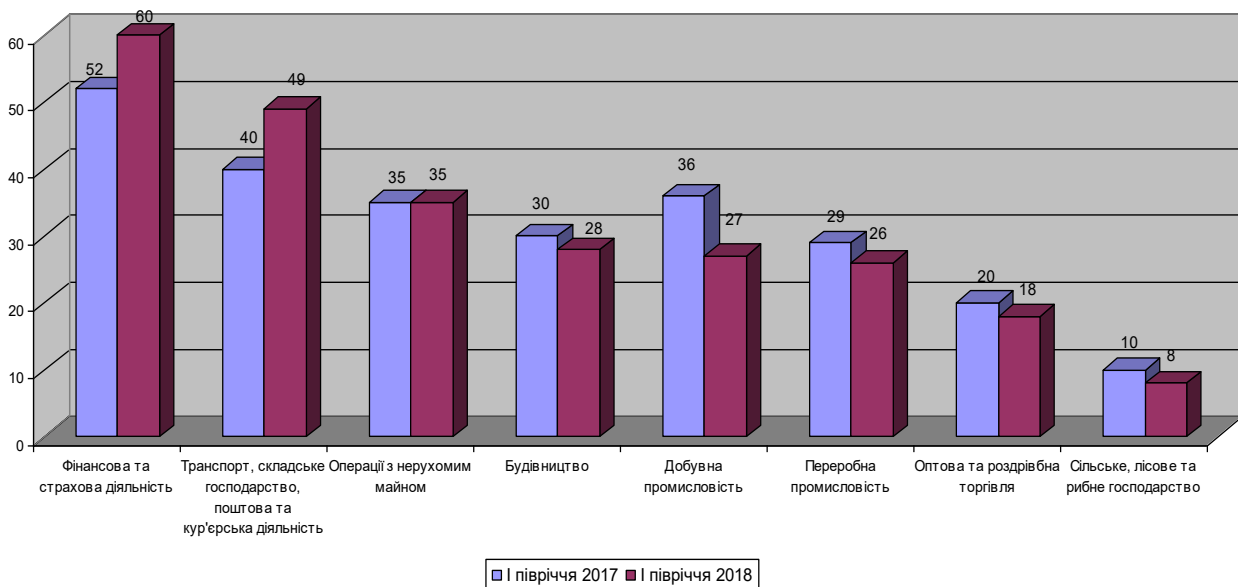
За даними Державного комітету статистики України та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства загалом на 2018 рік оцінки зростання реального ВВП коливаються у межах 3,2%-3,5%, споживчої інфляції у межах однозначного числа на кінець року у річному вимірі – від 8,9% (Національний банк України) до 9% (Міжнародний валютний фонд) та 9,9% (Світовий банк).

Інфляція на споживчому ринку (ІСЦ) в грудні 2018 року порівняно з листопадом 2018 року становила 0,8%, за рік у цілому – 9,8%. Базова інфляція (БІСЦ) у грудні 2018 року порівняно з попереднім місяцем становила 0,6%, за рік у цілому – 8,7% (рис. 1.4).



**Рис. 1.4. Зміни цін у 2018 році (у % до попереднього місяця) [5]**

За офіційними даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України рівень тіньової економіки у I півріччі 2018 року склав 32% офіційного ВВП, що на 3% менше ніж за аналогічний період 2017 року. У розрізі видів економічної діяльності ситуація має наступний вигляд (рис. 1.5).



**Рис. 1.5. Рівень тіньової економіки за видами економічної діяльності, % від офіційного обсягу валової доданої вартості відповідного виду економічної діяльності [5]**

У 2018 році Україна уклала 16 угод про зону вільної торгівлі. Так, на сьогодні серед торгових партнерів України 28 країн-членів Європейського Союзу (ЄС) та Канада. Також у минулому році було проведено перемовини щодо запровадження зони вільної торгівлі з Ізраїлем, Туреччиною та Сербією. Скасування імпорتنих мит у межах даних угод дозволяє вітчизняним виробникам харчової, легкої, хімічної, нафтохімічної і машинобудівної промисловості отримувати максимальні переваги на світових ринках.

Український експорт лише до США зріс до 726,7 млн. дол. США. Така позитивна динаміка є продовженням тенденції минулого року – у 2017 році товарообіг Україна-США зріс у 1,6 рази та склав понад 3,3 млрд. дол. США. При цьому за даними Державної служби статистики України експорт за 10 місяців 2018 року зріс на 10,3% порівняно з аналогічним періодом 2017 року [5].

Разом з тим, Україна увійшла в ТОП-5 експортерів сільськогосподарської продукції до країн ЄС. Так, найбільш важливими напрямками, звідки до ЄС надходить сільськогосподарський імпорту, залишаються Бразилія (12 млрд. євро) та США (11,5 млрд. євро), за якими слідує Китай, Аргентина, Україна, Швейцарія, Туреччина та Індонезія. На кожен з цих країн

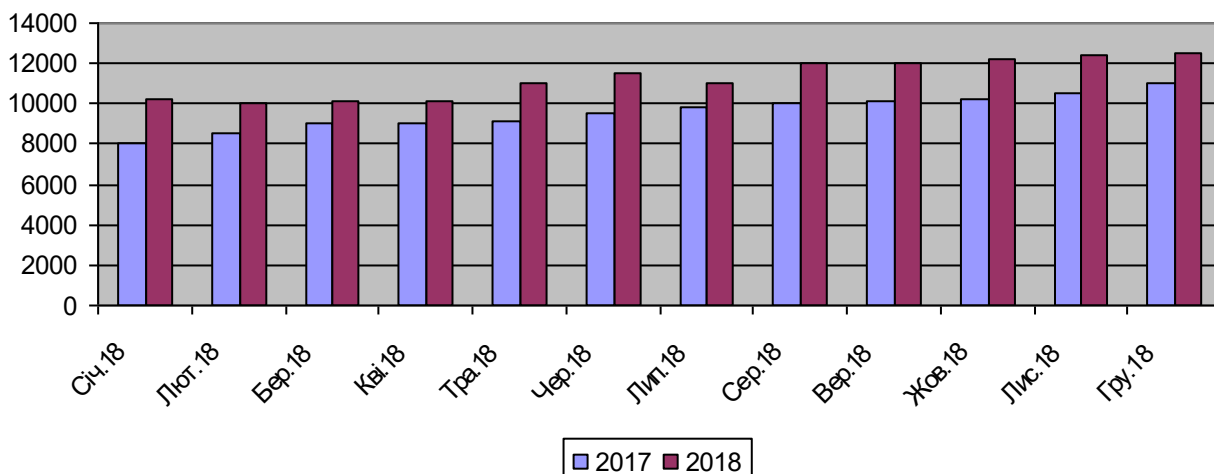


припадає від 4,4 до 5,5 млрд. євро. Що стосується імпорту даного виду продукції з країн ЄС, то Україна за темпами приросту посіла перше місце (+ 272 млрд. євро або майже 16%) [5].

Однак, у 2018 році потік прямих іноземних інвестицій має низхідну тенденцію порівняно з 2017 роком. Так, щомісячно у 2018 році в середньому надходило близько 100 млн. дол. США прямих інвестицій, тоді як у минулому – 150 млн. дол. США.

Номинальна середньомісячна заробітна плата штатних працівників у січні-червні 2018 року збільшилася на 26,2% до 8377 гривні (у січні-червні 2017 року – 6638 грн.), заробітна плата, скоригована на індекс споживчих цін, – на 12%. Також у 2018 році в Україні затверджено найменший розмір мінімальної заробітної плати – 3723 грн. (приблизно 115 євро), тоді як, наприклад, у Бельгії це 1562 євро.

У 2018 році на вітчизняному ринку праці зарплати збільшилися в середньому на 25-30%. Підвищення торкнулося нижнього зарплатного сегмента (до 10 тис. грн.), у якому верхня межа піднялася до 13 тис. грн. Схожа тенденція прослідковувалась у середньому сегменті: було 10-15 тис. грн., стало 15-20 тис. грн. На рис. 1.6 наведемо зміну середньої заробітної плати в Україні у 2018 році.



**Рис.1.6. Зміна середньої заробітної плати в Україні у 2018 році, грн. [5]**

Глобалізація ринку та швидкі технологічні зміни створюють нові можливості для розвитку малих та середніх підприємств (МСП) і

значно впливають на конкурентне середовище бізнесу. Ефективна зміна організаційної структури виробництва та підприємств, розвиток інноваційної діяльності й системи освіти у сфері підприємницької діяльності, розв'язання проблем зайнятості як у кожному окремому регіоні, так і в державі у цілому та загалом модернізація підприємницької діяльності в Україні можливі за умови інтегрованого входження малого і середнього підприємництва до соціально-економічної системи країни. Саме в такому разі нагальною стає потреба в регіональному та державному регулюванні цієї сфери ринкових відносин, спираючись на досвід вітчизняних та зарубіжних учених.

Журнал Forbes опублікував рейтинг найбільш придатних країн для ведення бізнесу в 2019 році, в якому Україна посіла 77 місце із 161 заявлених (інфляцію оцінили в 14,4%, зростання ВВП – 2,5%, а негативне сальдо торгового балансу – в 1,9%). Список очолила Великобританія, друге місце – у Швеції, а замикає трійку лідерів Гонконг.

У топ-10 рейтингу також увійшли: Нідерланди, Нова Зеландія, Канада, Данія, Сінгапур, Австралія і Швейцарія. При обчисленні рейтингу видання враховувало 15 різних показників: захищеність прав власності, інновації, податки, технології, корупцію, розмір ринку, політичні ризики, рівень життя, якість робочої сили, особисту, торговельну та фінансову свободу, рівень бюрократії і захищеність інвестицій [5].

Проект «Doing Business Project» – рейтинг простоти ведення підприємницької діяльності, дозволяє визначити якість правил регулювання підприємницької діяльності, що підвищують чи обмежують ділову активність, та їх застосування у 183 країнах, а також вибраних окремих містах. Світовий банк розраховує цей індекс з 2003 року за такими критеріями, як легкість відкриття нового бізнесу, отримання дозволу на будівництво, реєстрація власності, отримання позики, захист прав інвесторів, сплата податків, законодавчий захист контрактів, тощо. У табл. 1.2 наведено зміну місця України у рейтингу Doing Business-2019 порівняно з попереднім роком.

## Напрями рейтингу Doing Business та місце України протягом 2018-2019 рр. [5]

Напря́м	Місце України		
	2018	2019	2019/2018
Реєстрація підприємств	52	56	4
Отримання дозволів на будівництво	35	30	5
Підключення до системи електропостачання	128	135	7
Реєстрація власності	64	63	1
Отримання кредитів	29	32	3
Захист міноритарних інвесторів	81	72	9
Оподаткування	43	54	11
Міжнародна торгівля	119	78	41
Забезпечення виконання контрактів	82	57	25
Врегулювання питання щодо неплатоспроможності	149	145	4
Загальне місце у рейтингу	76	71	5
Загальна кількість країн у рейтингу	190		

Так у рейтингу на 2019 рік стрімке зростання прослідковується за двома показниками, а саме:

міжнародна торгівля – на 41 позицію – у першу чергу за рахунок зменшення кількості годин, потрібних на проведення митного контролю: експорт – з 26 до 6 год.; імпорт – з 72 до 32 год.;

оформлення документів: експорт – з 96 до 66 год.; імпорт – з 168 до 96 год.

забезпечення виконання контрактів – на 25 позицій – за рахунок збільшення індексу якості системи судочинства – з 9.0 до 11.5.

В табл. 1.3 наведемо основні бізнес реформи, які спричинили покращення загального місця України у рейтингу Doing Business протягом 2018-2019 рр.

Таким чином, економічне зростання в Україні у 2018 році дещо уповільнилось, зокрема через жорстку монетарну та фіскальну політику, що було необхідним для збереження макроекономічної та фінансової стабільності. Додаткові ризики створюють також дисбаланси на ринку праці. Макроекономічна ситуація в Україні говорить про те, що вітчизняна економіка рухається доволі повільно: зростання (після підрахунків усіх річних показників) очікується на рівні близько 3,4% ВВП. Проте, такі темпи недостатні для відновлення економіки після економічного спаду, що відбувся у революційні 2014-2015 рр.

## Ключові бізнес реформи України у 2018-2019 рр. у межах рейтингу Doing Business[5, 87, 93, 96]

Рік	Перелік реформ
2018	<p>Отримання дозволів на будівництво: спрощення процедури отримання дозволів на будівництво шляхом скорочення зборів. Відбулося зниження пайового внеску на розвиток інфраструктури. У рейтингу враховувалося, що Київ знизив ставку пайової участі до 2% (з 10%). Для позиції в рейтингу це була позитивна зміна. Але не для країни в цілому, так як при розрахунках враховуються тільки дані Києва.</p> <p>Захист міноритарних інвесторів: зміцнення захисту міноритарних інвесторів шляхом запровадження детального негайного публічного розкриття інформації про угоди з пов'язаними особами.</p> <p>Оподаткування: зниження ставки єдиного соціального внеску.</p>
2019	<p>Полегшує ведення господарської діяльності:</p> <p>Захист міноритарних інвесторів: зміцнення захисту міноритарних інвесторів шляхом підвищення вимог до розкриття в річних звітах інформації про угоди, у вчиненні яких є зацікавленість.</p> <p>Міжнародна торгівля: спрощення міжнародної торгівлі шляхом виключення вимоги щодо перевірки автозапчастин Державною службою експортного контролю.</p> <p>Забезпечення виконання контрактів: спрощення процедури для невеликих претензій і досудових конференцій в рамках методів управління випадками, які використовуються у всіх комерційних судах.</p> <p>Зміни, що призвели до складнощів у веденні господарської діяльності:</p> <p>Отримання дозволів на будівництво: будівництво стало більш дорогим, збільшився внесок в міську соціальну та інженерно-транспортну інфраструктуру. З іншого боку, Україна спростила дозвіл на будівництво, виключивши вимогу про те, щоб інвестори отримували дозвіл від Державної служби України з надзвичайних ситуацій</p>

В сучасній економічній політиці розвинутих країн співіснують і взаємодіють механізми ринкового й державного регулювання розвитку економіки як усередині окремих країн, так і в межах окремих угруповань та світового співтовариства в цілому.

Конкурентоспроможність національних економік визначається численними і вельми різноплановими факторами. Так, на стан економіки негативний вплив становлять неефективне управління державними фінансами і висока інфляція, а позитивний ефект можуть надати захист прав інтелектуальної власності, розвинена судова система й інші заходи.

Поряд з інституційними факторами вирішальне значення можуть мати освіта і підвищення кваліфікації робочої сили, постійний доступ до нових знань і технологій. Фактори, що визначають конкурентоспроможність економіки, по-різному

впливають на економічні системи країн світу в залежності від національних умов і поточного рівня розвитку.

У дослідженні Всесвітнього економічного форуму представлені два індекси, на основі яких складаються рейтинги країн: Global Competitiveness Index (GCI) та Business Competitiveness Index (BCI). Основним засобом узагальненої оцінки конкурентоспроможності країн є GCI, створений професором Колумбійського Університету Xavier Sala-i-Martin в 2004 році [5].

GCI оцінює фактори, які колективно визначають рівень продуктивності країни – найважливіший чинник довгострокового поліпшення рівня життя. Індекс глобальної конкурентоспроможності складений з 113 змінних, які детально характеризують конкурентоспроможність країн світу, які перебувають на різних рівнях економічного розвитку. Всі дані об'єднані в 12 контрольних показників, що визначають національну конкурентоспроможність: якість інститутів, інфраструктура, макроекономічна стабільність, здоров'я і початкова освіта, вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку товарів і послуг, ефективність ринку праці, розвиненість фінансового ринку, рівень технологічного розвитку, розмір внутрішнього ринку, конкурентоспроможність компаній, інноваційний потенціал [6].

Вибір саме цих змінних обумовлений теоретичними і емпіричними дослідженнями, причому жоден фактор не в змозі самотійно забезпечити конкурентоспроможність економіки. Найбільш конкурентоспроможними є економіки тих країн, які в змозі проводити всеосяжну політику, враховувати весь спектр чинників і взаємозв'язку між ними.

Очолили рейтинг GCI в 2019 році Сінгапур, США і Гонконг (табл.1.4). Четверте місце зайняли Нідерланди.

Найбільш конкурентоспроможною за даною оцінкою є Сінгапур (GCI – 84,8), США (83,7) та Гонконг (83,1). Перша позиція Сінгапуру (83,7) визначається високою оцінкою відкритості та інфраструктури в світовій транспортній системі: інфраструктура якості доріг, ефективність морського порту, послуги аеропорту та морського транспорту. Країна очолює рейтинги у сфері охорони здоров'я, ринку праці, фінансової системи, які досягають ідеальних результатів,

забезпечуючи макроекономічну стабільність (38-е місце). Сінгапур є найбільш відкритою економікою в світі та займає 2-е місце (80,4) за якістю послуг державних установ. США посіли 2-е місце в 2019 році, опустившись на одну позицію в рейтингу, та виділяються однією з найбільш конкурентоспроможних економік світу. Високу оцінку в динаміці бізнесу США мають підприємницька культура, ринок праці та фінансова система. Гонконг посідає третє місце в рейтингу завдяки макроекономічній стабільності, стабільності фінансової системи, системи охорони здоров'я, сильній інфраструктурі та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

*Таблиця 1.4*

### **Рейтинг країн за Global Competitiveness Index, 2019 р. [7]**

	Економіка	Бали		Економіка	Бали
1	Сінгапур	84,8	12	Китай	80,2
2	США	83,7	13	Корея	79,6
3	Гонконг	83,1	14	Канада	79,6
4	Нідерланди	82,4	15	Франція	78,8
5	Швейцарія	82,3	16	Австралія	78,7
6	Японія	82,3	17	Норвегія	78,1
7	Німеччина	81,8	18	Люксембург	77,0
8	Швеція	81,2	19	Нова Зеландія	76,7
9	Великобританія	81,2	20	Ізраїль	76,7
10	Данія	81,2	...	...	...
11	Фінляндія	80,2	85	Україна	57

З досліджених 141 країни економіки 117 країн все ще відстають за якістю інституцій, що вплинуло на їхню загальну конкурентоспроможність. До країн з найменшим показником конкурентоспроможності відносять Конго (36,1), Йемен (35,5), Чад (35,1).

Країни-сусіди України зайняли такі місця: Росія – 43, Польща – 37, Словаччина – 35, Угорщина – 47, Румунія – 51. Нижче виявилася тільки Молдова – 86. Білорусь традиційно не бере участі в рейтингу.

Для вимірювання рівня розвитку, потенціалу, розвитку економіки країн SolAbility випустила рейтинг 183 країн за Sustainable Competitiveness Country Index (GSCI), що вимірює поточну і майбутню спроможність країн та їх економік створювати та підтримувати фінансовий і нефінансовий дохід для свого населення.

GSCI (на основі 111 вимірюваних, кількісних показників, отриманих на основі даних Світового банку, МВФ та агенцій ООН) включає аналіз основ стійкого зростання:

природний капітал – дане природне середовище, включаючи наявність ресурсів і рівень виснаження цих ресурсів;

соціальний капітал – здоров'я, безпека, свобода, рівність і задоволеність життям в країні;

управління ресурсами – ефективність використання наявних ресурсів як вимірювання операційної конкурентоспроможності у світі з обмеженнями ресурсів;

інтелектуальний капітал – здатність генерувати багатство та робочі місця через інновації та промисловості з доданою вартістю в глобалізованих ринках;

ефективність управління – результати основних державних областей та інвестицій – інфраструктура, ринок та структура зайнятості, забезпечення структури для стійкого та сталого розвитку.

GSCI виражає поточні та майбутні перспективи розвитку та ризику країн, є альтернативним показником вимірювання конкурентоспроможності, такі як ВВП або кредитні рейтинги [8].

У рейтингу стійкої конкурентоспроможності 2019 року (табл.1.5) домінують європейські країни. З двадцяти кращих держав тільки дві не є європейськими – Нова Зеландія та Канада. Перші 5 місць займає Скандинавія: Швеція лідирує в Індексі стійкої конкурентоспроможності – за нею йдуть інші 4 країни Скандинавії та Швейцарія. Домінують країни Північної Європи, включаючи країни Балтії, що вказує на те, що соціальна згуртованість є результатом економічного зростання в поєднанні з соціальним консенсусом. Німеччина займає 15 місце, Великобританія 17, і найбільша економіка світу, США, займає 34-е місце. США має особливо низьку ефективність використання ресурсів та соціальний капітал, що може підірвати глобальний статус США в майбутньому. Серед великих економік, що розвиваються, Китай займає 37 місце, Бразилія – 49 місце, Росія – 51 місце та Індія – 130 місце. Деякі з найменш розвинених країн мають значно вищий рейтинг GSCI, ніж їх ВВП (Перу, Болівія, Бірма, Гайана, Ефіопія) [8].

Основною метою реформи фінансового сектору України до 2020 року є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно із стандартами ЄС.

Таблиця 1.5

**Глобальний індекс стійкої (сталої) конкурентоспроможності країн у 2019 р. [9]**

Країна	Рейтинг стійкої конкурентоспроможності	Показник	Рейтинг природного капіталу	Рейтинг соціального капіталу	Рейтинг Інтелектуального капіталу	Рейтинг можливості ефективного управління	Рейтинг інтенсивності використання ресурсів
Швеція	<b>1</b>	<b>60,6</b>	5	4	2	70	5
Фінляндія	<b>2</b>	<b>69,5</b>	8	1	12	11	31
Ісландія	<b>3</b>	<b>57,3</b>	22	3	19	21	29
Данія	<b>4</b>	<b>57,0</b>	70	11	5	18	13
Швейцарія	<b>5</b>	<b>56,9</b>	67	5	8	16	25
Норвегія	<b>6</b>	<b>56,9</b>	19	2	3	62	73
Естонія	<b>7</b>	<b>54,9</b>	6	21	27	7	111
Люксембург	<b>8</b>	<b>54,5</b>	109	6	30	9	6
Латвія	<b>9</b>	<b>54,4</b>	29	51	49	6	11
Хорватія	<b>10</b>	<b>54,2</b>	28	53	33	22	14
...	...	...	...	...	...	...	...
Україна	<b>74</b>	<b>44,7</b>	80	87	35	100	147

Реформа фінансового сектору передбачає досягнення як кількісних, так і якісних показників. До якісних показників належать підтвердження впровадження міжнародних стандартів звітності та аудиту у фінансовому секторі, а також єдиних міжнародних стандартів. Найважливішими кількісними показниками є: зниження темпів інфляції; підвищення частки безготівкових операцій у загальному обсязі операцій із використанням платіжних карток щонайменше до 55%; досягнення рівня готівки в економіці не вище 9,5%; скорочення рівня номінальних ставок за новими кредитами у національній валюті до 12%; зниження показника співвідношення кредитів до депозитів у банківській до 110%; входження в перші 50 країн за рівнем розвитку фінансового ринку за Індексом глобальної конкурентоспроможності.



## 1.2. Вплив інституційного середовища на забезпечення стійкості публічних фінансів

Нині сучасна економічна система не є примітивною капіталістичною економікою часів А. Сміта, де розвиток визначався конкуренцією між економічними агентами, або «невидимою рукою». На думку Нобелівського лауреата М.Алле (1988), «Це міф, буцімто економіка ринків може бути результатом стихійної гри економічних сил і політики потурання (*laissez-faire*). Реальність полягає у тому, що економіка ринків є невіддільною від інституційних рамок, в яких вона працює» [10]. Сучасна інституційна економічна теорія зосереджує свою увагу саме на таких рамках (обмеженнях), з якими переважно стикаються економічні агенти, особливо за впливу публічних фінансів.

Варто зазначити, що термін та саме визначення публічних фінансів відсутнє у вітчизняних енциклопедичних виданнях. Як зазначають провідні українські вчені-економісти В. Опарін, В.Федосов і П. Юхименко, «на макрорівні, незважаючи на окремі спроби, розглядається здебільшого сфера державних фінансів, тоді як у розвинутих країнах – публічних... Іноді ці терміни вживаються майже як синоніми, наприклад при виданні перекладних наукових праць... В інших випадках публічні фінанси розглядаються ширше – як сукупність державних і місцевих фінансів.., а також не крізь призму їхньої будови, а з позицій повноти забезпечення принципів їх функціонування – публічності й транспарентності» [11].

Сфера публічних фінансів включає не лише державні та місцеві, а й фінанси громадських організацій та об'єднань. При цьому «в їхній фінансовій діяльності є певні організаційні й сутнісні відмінності. Так, державні та місцеві фінанси, що належать до сектору загального державного управління, ґрунтуються на примусовому перерозподілі на користь держави й місцевого самоврядування доходів юридичних і фізичних осіб за допомогою податків та обов'язкових платежів, встановлених законодавчо. У громадських організаціях і об'єднаннях подібну роль виконують членські внески, визначені їхнім статутом. Державні й місцеві фінанси забезпечують задоволення

загальносуспільних потреб, тоді як громадських організацій і об'єднань – колективні потреби окремої групи людей... Врешті-решт фінанси громадських організацій і об'єднань набагато ближчі саме до публічних фінансів, аніж до фінансів суб'єктів господарювання» [11].

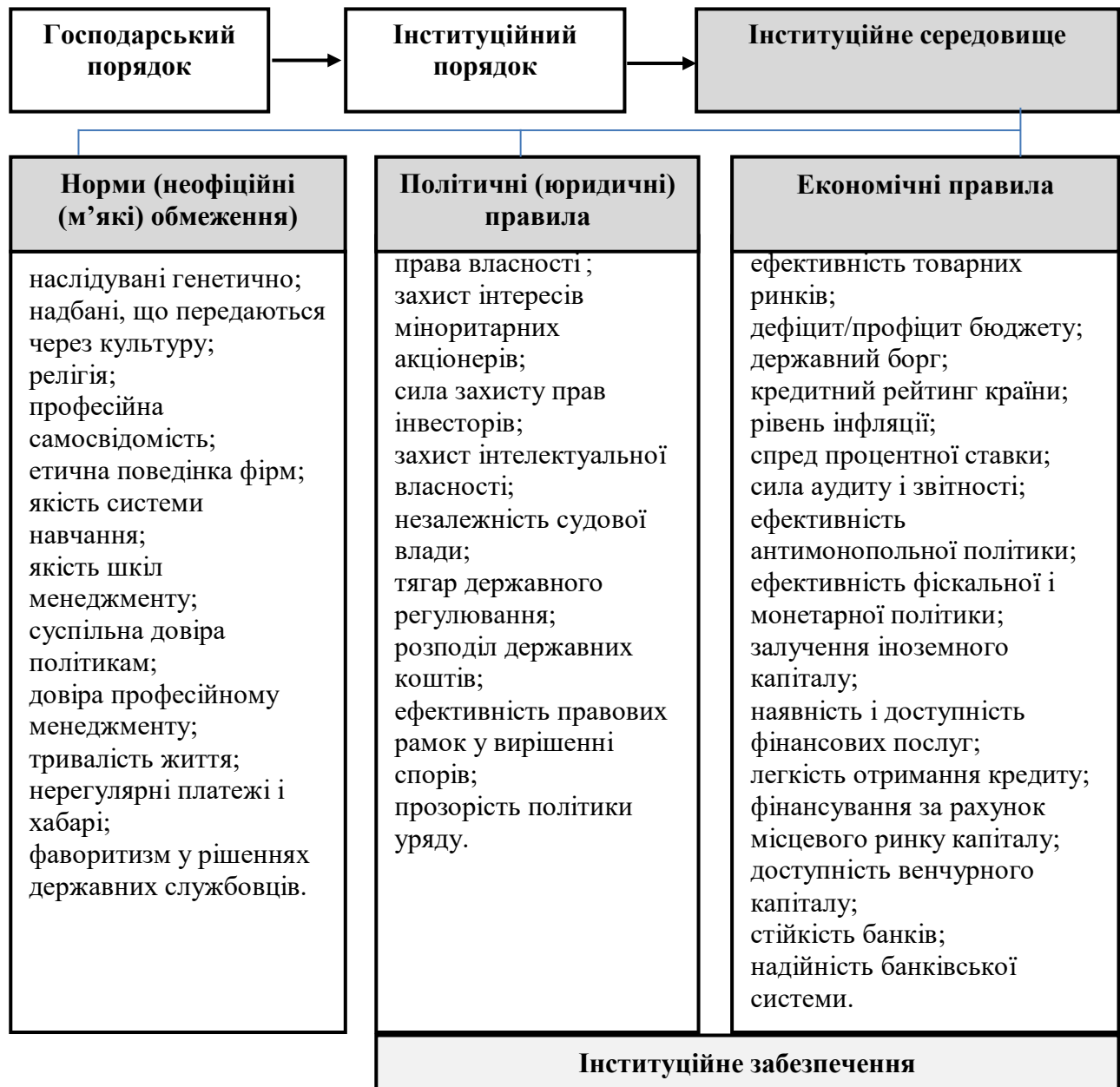
З метою проведення ґрунтовного дослідження інституційних підвалин публічних фінансів і забезпечення стійкості їх інституційного середовища пропонуємо ввести у категоріальний апарат інституційної та фінансової теорії дефініцію «інституційна організація стійкості публічних фінансів» – систему державних і місцевих інститутів, громадських організацій та об'єднань, а також відповідних інституцій, що визначають умови і напрями руху фондів грошових ресурсів для виконання першими покладених на них функцій із забезпечення такої стійкості. У цьому контексті класифікація і ієрархія інститутів та інституцій має відповідати господарському порядку країни – системи, що еволюціонує і визначає інституційний порядок, інституційне середовище й інституційну структуру публічних фінансів (рис.1.7.).

Створення інституційної ієрархії має на меті уточнення та приведення у відповідність термінології, що використовується за опису інституційної організації економічної та фінансової системи, публічних фінансів тощо.

Під порядком здебільшого розуміють зведення правил, що регулюють структуру даної сфери і сукупність пов'язаних з нею установ [13]. Формування господарського порядку пов'язане з проблемою складності господарської координації у світі з великою різноманітністю інституцій і організацій. У роботах його фундатора В. Ойкена проблема формування того чи іншого такого порядку розглядається у координатах існуючих інституцій, які, у свою чергу, формуються залежно від історично і національно обумовлених закономірностей економічної еволюції [14]. Розвиток цього порядку пов'язують із роботами німецьких економістів у рамках: а) історичної школи; б) ордолібералізму і фрайбургської школи; в) неолібералізму.

Ф. Ліст [15], засновник першої, доводить, що дослідження економічної системи будь-якої країни ґрунтується не лише з урахуванням загальних абстрактних економічних законів: кожна економіка включена до історичних й інституційних рамок конкретних

держави і суспільства, тож політичний економічний аналіз має враховувати чинники специфічного національного розвитку. Щодо ордолібералізму, то існує думка, що успішний економічний розвиток є результатом впливу і «невидимої руки ринку», і цілеспрямованих зусиль; він визначається і постійною боротьбою економічних агентів, і результатом цілеспрямованих колективних дій із формування інституційної структури ринкового господарства.



**Рис. 1.7. Ієрархія інституційної організації забезпечення стійкості публічних фінансів [12]**

Господарський порядок відрізняється сталою структурою інституцій, що дозволяє, з одного боку, їх класифікувати, а, з іншого, – пояснювати особливості його інституційної еволюції. Він «...складається з великої кількості інших порядків, які разом створюють і регулюють господарську діяльність» [16]. При цьому основна проблема полягає у тому, що він включає різні інституції і вимагає певних рівнів аналізу, зокрема формального та неформального, внутрішнього та зовнішнього, місцевого, національного та міжнародного тощо, тобто інституційна конфігурація є складною і викликає труднощі у проведенні ґрунтовного аналізу.

Виявлення регулярностей у публічних інститутах уможливорює релевантні пояснення фінансовій поведінці, а також прогнозування тенденцій еволюції економічних інституцій, організацій і систем. Зазначене дозволяє говорити про інституційний порядок державних фінансів – його системний компонент, що визначає фундаментальні регулярності (тривалі стабільні зв'язки між інституціями, які склалися еволюційно) за здійснення фінансової діяльності. Як зазначають П. Бергер і Т. Лукман [17], інституції завжди мають історію, продуктом якої вони є.

У контексті історичного типу розвитку суспільства цікавими є дослідження американського економіста К. Кларка і французького суспільствознавця Ж. Фурастьє, які виокремили такі сектори суспільного виробництва: первинний – доіндустріальне суспільство (сільське господарство), вторинний – індустріальне суспільство (промисловість), третинний – постіндустріальне суспільство (сфера послуг). Останній часто носить назву інформаційної економіки, що включає «...в основному виробництво і застосування інформації з метою зробити всі інші форми виробництва ефективнішими і тим самим створити більше матеріального багатства. Лімітуючий чинник – наявне знання» [18]. Зміну погляду на сектор економіки, який відіграє головну роль у визначенні динаміки економічної системи, можна проілюструвати за допомогою табл. 1.6.

Один з основоположників теорії постіндустріального суспільства Д. Белл [20] розробив іншу концепцію секторної теорії через включення до трьох перерахованих секторів четвертинного

(торгівля, фінанси, страхування, операції з нерухомістю) і п'ятеринного (охорона здоров'я, освіта, відпочинок і урядові установи), скоротивши третинний сектор і обмеживши його транспортними і комунальними послугами. Іншої точки зору дотримується група українських вчених: «... зміна секторної структури інформаційного (постіндустріального) суспільства має полягати в тому, що до первинного сектору слід віднести сферу послуг, яка відображає першорядну роль науки, освіти, інформації, а складові матеріального виробництва – промисловість і сільське господарство – до вторинного і третинного секторів» [21].

*Таблиця 1.6*

### **Сектор економіки як предмет течій економічної теорії [18-19]**

Течія	Сектор економіки, що займає чільне місце в аналізі
Теорія фізіократів	Сільське господарство
«Старий» інституціоналізм	Ринок праці
Теорія економічної динаміки	Ринок підприємницьких послуг
Кейнсіанство	Ринок цінних паперів
Монетаризм	Ринок грошей
Теорія трансакційних витрат	Ринок інформації

Багато вчених вважають саму постановку питання про вихід країн із індустріальної стадії і заміну продуктів виробництва послугами надуманою, оскільки насправді потреба у продуктах виробництва зростає, а заміни їх послугами не відбувається. На основі цих даних і робляться висновки про формування «суспільства послуг», а насправді відбувається зростання ролі імпорту товарів, а також включення до ВВП великих обсягів фіктивної продукції. Отже, існування постіндустріального суспільства є міфом і позбавленою життя утопією. Зрозуміло лише, що майбутні суспільства не може не бути індустріальними, вони стають неоіндустріальними. У підсумку, як ніколи актуальним є висловлювання Р. Швებлера [22] про те, що сучасне індустріальне суспільство вже є суспільством ризику, а надалі – суспільством управління ризиком.

Як було зазначалось вище, інституційний порядок публічних фінансів є еволюціонуючою системою, що проходить певні стадії розвитку, а цей процес пов'язаний з діями публічних інститутів як гравців у просторі, що формується інституційним середовищем, адже, як вважає Д. Норт, «...правила гри є середовищем –

інфраструктурним елементом у метаконструкції економічної системи, а організації (господарюючі суб'єкти) являють собою продуценти інституційних змін, тобто їх роль, безумовно, полягає в ініціації «антиспокою» [23].

У концепціях різних течій інституціоналізму дослідження інституційного середовища розвивається у кількох напрямках. «Його об'єкти впливу у: конституційній економіці – діяльність індивідів і організацій у суспільному секторі з акцентуванням уваги на витратах, які пов'язані з діяльністю держави; теорії трансакційних витрат – витрати, що пов'язані з укладанням контрактів і функціонуванням інституцій; теорії прав власності – економічні організації, причому акценти зміщуються на одержання виграшу від чіткої специфікації прав власності; теорії контрактів – процеси укладання і виконання контрактів» [12].

В економіці організацій її засновник О. Вільямсон вважає, що «інституційне середовище – це правила гри, що визначають контекст, у якому відбувається економічна діяльність» [24], а також основні політичні, соціальні і правові норми, які є базою для виробництва, обміну і споживання. Він пропонує трирівневу модель дослідження, де перший рівень представлено індивідами (економічними агентами), другий – інституційними узгодженнями (договорами між суб'єктами господарювання, які визначають способи кооперації і конкуренції), а інституційне середовище виступає як третій рівень, що взаємодіє з першими двома.

На думку А. Олейніка [25], інституційне середовище (економічна конституція, інституційна структура економіки, інституційні рамки) – характеристики зовнішнього середовища, які є значущими для економічної діяльності, сукупність цінностей, формальних і неформальних норм, що впливають на співвідношення стимулів у діяльності й обумовлюють досягнення мінімальної згоди між людьми.

Отже, за будь-яких реформ потрібно передусім враховувати принцип комплементарності інституцій, тобто правило і норма доповнюють одна одну і бажаний економічний ефект досягається тільки на основі взаємопов'язаних інституційних змін. Зауважимо, що формальні правила можуть змінюватись буквально «за одну ніч»

(зміни конституції і нормативно-правових актів, судові рішення тощо), а неформальні норми складають тверде «ядро» інституцій і важко піддаються змінам. Останні визначають характер дій громадян, фінансових установ, органів-регуляторів і не випадково носять назву «рутина» [26].

Як доведено у класичних концепціях і як свідчить історичний досвід, еволюція економічних, зокрема і фінансових систем, завжди визначається відповідним співвідношенням формальних правил і неформальних норм, характером їх змін. Вищевикладене дозволяє зробити висновок про актуальність і значущість вивчення інституційного середовища публічних фінансів з усіма його складовими, оскільки воно визначає вектор їх трансформацій у напрямі забезпечення їх стійкості.

Інституційне середовище забезпечення стійкості публічних фінансів – це сукупність формальних правил (політичних (юридичних) і економічних) і неформальних норм, що формують умови для функціонування державних і місцевих фінансів, фінансів громадських організацій та об'єднань, структурують їх і є фундаментальною передумовою забезпечення стійкості цих фінансів.

Неформальні норми мають глибоке історичне коріння в житті народу, пов'язані зі стереотипами поведінки, що притаманні суспільству, і у підсумку найбільше впливають на матрицю розвитку публічних фінансів. Політичні (юридичні) правила встановлюють ієрархічну структуру суспільства, механізм прийняття фінансових рішень і найбільш важливі характеристики контролю за публічними фінансами. Вони базуються на взаємному дотриманні зобов'язань між державою і домогосподарствами, фінансовими та нефінансовими корпораціями між собою та іншими інституційними одиницями тощо. І, нарешті, економічні правила визначають форми організації і функціонування публічних фінансів, в рамках яких їх інституційні одиниці провадять фінансову діяльність.

З метою проведення ґрунтовних досліджень стійкості публічних фінансів в Україні пропонуємо структурувати їх інституційне середовище за просторовою та функціональною ознаками.

За просторовою ознакою публічні фінанси включають такі інституційні середовища:

1) мегаінституційне (глобальне) – середовище світового фінансового простору;

2) макроінституційне – рівень національних публічних фінансів (нормативно-правова база, національні і загальнодержавні звичаї і ментальність, організаційні структури, які забезпечують реалізацію інституційних чинників в економіці країни, показники обсягу національного виробництва, рівня зайнятості і рівня цін, стабільність національної валюти, стан державного бюджету, рівень відсоткових ставок, рівень оподаткування тощо);

3) мікроінституційне – середовище публічних інститутів та їх взаємозв'язок (контрактні відносини, зовнішній аудит, інкасація, рейтингування, професійна освіта, фірми, які гарантують безпеку фінансової діяльності, структура управління, посадові обов'язки, розпорядок дня, режим праці і відпочинку тощо);

Особливу роль відіграє мікроінституційне середовище, адже практично кожна інституційна одиниця публічних фінансів володіє власними специфічними культурними і функціональними мікроінституціями. Вказаний комплекс інституцій визначає внутрішнє інституційне середовище останньої, інституції якої пов'язані зі стратегічними завданнями, місією і специфікою діяльності, визначають призначення і її роль у публічних фінансах й економіці загалом.

З позиції менеджменту, крім внутрішнього середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління, можна виділити також і такі середовища:

– найближчого оточення – доступність інформації про наявні альтернативні правила і норми, цінність нових інституцій з точки зору фінансових інтересів, витрати на моніторинг;

– зовнішнє – макроекономічне середовище і ступінь інтегрованості у світовий економічний простір. Його основними інституціями є:

а) інституція права, яка регламентує правові взаємовідносини у сфері публічних фінансів. Вищою формою інституції є Конституція, яка забезпечує соціальне закріплення загальних функцій і статусів членів суспільства;



б) інституції бюджетів, які регламентують взаємодії, що виникають між інституційними одиницями економіки в процесі бюджетних відносин;

в) інституція податків, що визначає взаємовідносини між інституційними одиницями і державою, які виникають за справляння податків і зборів;

г) інституція суспільного вибору, яка регулює процес прийняття макроекономічних рішень в умовах представницької демократії;

д) інституція фінансової освіти, яка має в сучасних публічних фінансах статус антикризового фактору;

е) інституція зовнішньоекономічних відносин, яка регулює процеси взаємодії публічних фінансів зі світовою фінансовою системою [26].

Інституційне середовище найближчого оточення відчуває зовнішнє, однак щодо останнього інституційна одиниця сектору загальнодержавного управління займає активну позицію, тобто її діяльність спроможна впливати на інституційну структуру першого, змінюючи її, виходячи зі своїх власних цілей. Приймати суспільні рішення в інтересах зацікавленої меншості дозволяє інституція лобіювання, яка набула в Україні вражаючих масштабів [12].

Істотними є аспекти впливу держави на ринкові угоди, а також визначення оптимальних напрямів та інтенсивності цього впливу, адже інституційне середовище характеризується розробкою правил, яким мають відповідати конкретні організації, якщо вони хочуть бути легітимними й отримувати підтримку держави. У сучасних умовах до нових функцій останньої можна віднести функції гарантування інституційного середовища (законодавча реформа, регулювання державного апарату, самообмеження держави, становлення громадянського суспільства), стратегічної участі (виконання функцій стратегічного інвестора, формування структури фінансового сектору, націоналізація фінансових інститутів) і коригування функціонування (надання підтримки, державне інвестування, проведення фінансової політики, встановлення санкцій) тощо.

Нині інституційне середовище публічних фінансів являє собою хитромудру мозаїку локальних інституційних середовищ, які різняться як за стратегіями публічних інститутів, так і за нормами, що

регулюють їх поведінку. При цьому відмінність між цими середовищами прослідковується через:

1) різнотипність з точки зору цільової функції публічних інститутів (орієнтовані на виживання/розвиток або на традиційний/інноваційний тип розвитку);

2) однотипність за існуючими нормами поведінки і правилами, які регламентують економічну поведінку економічних акторів, і локалізація з точки зору прискорення їх економічних дій у різних соціальних мережах і культурі господарювання, що склалась на певній території.

Найбільш повно сутність інституційного середовища публічних фінансів розкривається у виконуваних ним функціях:

1) регулюючій – забезпечення стійкого функціонування публічних фінансів через розробку відповідної нормативно-правової бази і надання рекомендацій;

2) контролюючій – проведення перевірок з метою дотримання вимог чинного законодавства, запобігання виникненню кризових ситуацій у роботі публічних інститутів;

3) регламентуючій – формування структури й ієрархії управління у публічних інститутів, делегування повноважень певним категоріям працівників і визначення орієнтирів їх діяльності;

4) інформаційній – надання всім інституційним одиницям економіки доступу до інформації щодо функціонування публічних фінансів;

5) захисній – забезпечення безпеки публічної фінансової діяльності та захист інтересів інвесторів;

6) стимулюючій – стимулювання ефективної взаємодії сектору публічних фінансів з іншими секторами економіки.

Наведені функції безпосередньо пов'язані з інституційним забезпеченням публічних фінансів – сукупністю правових, організаційних і економічних умов, що необхідні для провадження і розвитку публічної фінансової діяльності. Воно включає такі елементи:

1. Правова основа, до якої можна віднести: Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про Державний Бюджет

України», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про запобігання корупції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» тощо;

## 2. Суб'єкти:

а) представницькі органи влади: Верховна Рада України;

б) виконавчі органи влади: Кабінет Міністрів України;

в) головні та спеціально уповноважені центральні і місцеві органи виконавчої влади у сфері публічних фінансів: Міністерство фінансів; Національний банк України; Державна служба фінансового моніторингу; Державна податкова служба України; Антимонопольний комітет; Фонд державного майна, місцеві органи влади;

г) дорадчо-консультативні органи при Президентові України: Національний інститут стратегічних досліджень; Комітет з економічних реформ; Координаційний центр з упровадження економічних реформ; Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні;

д) наукові, громадські та професійні установи (організації) у сфері публічних фінансів;

е) бюджети, фонди, державні підприємства.

3. Розвиток інституційного середовища у сфері публічних фінансів, що включає заходи, спрямовані, зокрема, на удосконалення інституційної складової державної фінансової діяльності в Україні. Його реалізації сприятимуть:

а) врахування міжнародних рекомендацій щодо стійкості публічних фінансів;

б) державні програми і проекти: Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»; Комплексна програма розвитку фінансового сектору; Стратегія розвитку пенсійної системи; Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні; Концепція державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні; Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері.

У цілому ж проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що центральним завданням розв'язання проблеми забезпечення стійкості публічних фінансів є необхідність створення такої інституційної організації, яка б передбачала реформування неефективних, але стійких, інституцій, що утворились у перші роки незалежності України на непідготовленому соціально-економічному ґрунті економіки, а також створення умов для змін м'яких обмежень у напрямку активного сприйняття здійснюваних суспільних перетворень. Це актуалізується в умовах зростання ризиків державної фінансової діяльності: Україна зазнала значних втрат від подій у 2007-2008 рр. саме через інституційну аморфність сектору загальнодержавного управління, який перетворився на одну з загроз економічному розвитку внаслідок неефективності процесу інституційного будівництва.

Тож доцільним є визначення інституційної ефективності публічних фінансів, що впливає з окреслених завдань ринкових реформ в Україні. Її призначенням є сприяння розбудові ефективних публічних фінансів, що здатні забезпечувати економіку необхідними фінансовими ресурсами та підтримку соціального розвитку країни, її інтеграцію у світовий фінансовий простір без загроз національним інтересам та економічній безпеці України.

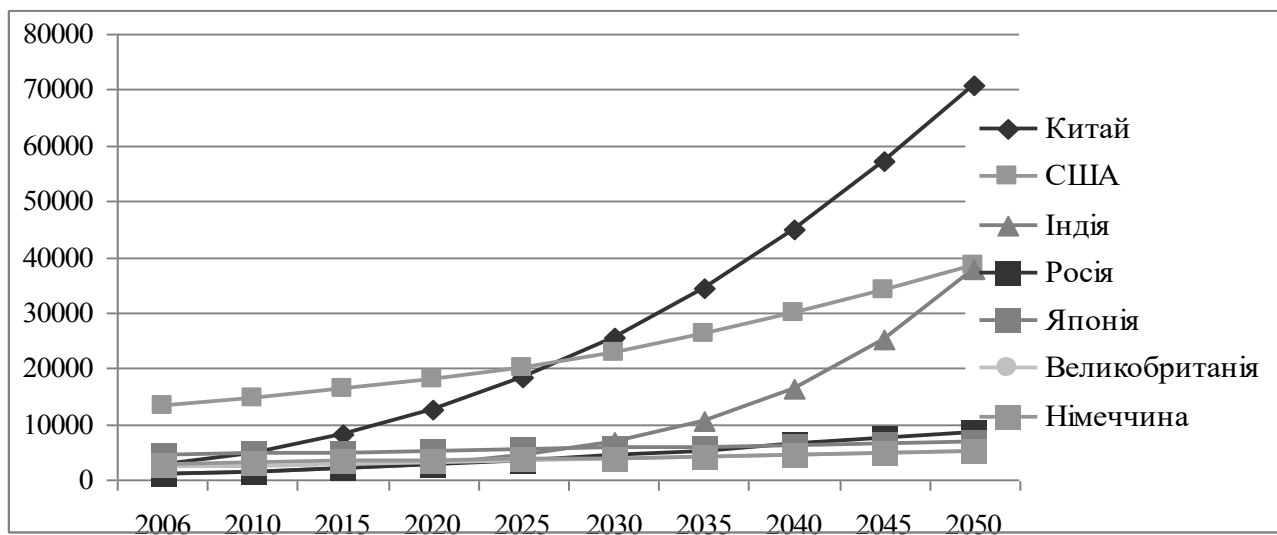
Останнім часом можна зустріти велику кількість публікацій, де йдеться про «наздоганяючий розвиток» пострадянських економік. Маємо погодитись, що основне завдання такого розвитку полягає не просто у підвищенні темпів економічного зростання, а у досягненні високих темпів реального наближення до переважного образу майбутнього, що розглядається у його найбільш важливих, пріоритетних характеристиках. Стратегія «наздоганяючого розвитку» може мати перспективу лише за умов стагнації країн-конкурентів, проте це навряд чи можливе [27] (табл. 1.7).

Нині світова фінансова архітектура визначається такими сценаріями: 1) однополярна зі збереженням за США статусу лідера світової економіки; 2) мультиполярна – зниження частки США у світовому ВВП і випереджальний розвиток інших економічних центрів.

**Обсяги ВВП на душу населення [28]**

Роки	Україна	Франція	США
1990	4900	21400	22500
2004	1100	29100	36900
2015	10000	35000	45000
2025	25000	48000	55000

Останній є найбільш прогнозованим, адже відбувається поступове зниження частки США й інших розвинутих країн у світовому ВВП і глобальних фінансових активах, нарощення потенціалу Китаю, країн, що розвиваються (Азії і Латинської Америки), країн BRICS (рис. 1.8).



**Рис. 1.8. Прогноз динаміки номінального ВВП країн світу на 2006-2050 рр., млрд. дол. [29]**

Вважається, що Європа – це минуле, США – сьогодні, а Азія на чолі з Китаєм – це майбутнє світової економіки. Що стосується ЄС, то він є об'єднанням бідних на ресурси країн, тож має від'ємне сальдо з усіма провідними міждержавними об'єднаннями (НАФТА, АСЕАН, СНД). Для підвищення його конкурентоспроможності необхідно об'єднати фінансовий і технологічний потенціал ЄС із природними ресурсами і науковим потенціалом України. Вважається, як тільки ЄС рушить на Схід, настане крах. Неможливо керувати з Брюсселя 28 країнами, хіба що він здобуде владу на кшталт тієї, яку уряд США має над 50 американськими штатами. Нам варто на це

зважати, оскільки спрямованість інституційних реформ в Україні визначається європейським вектором розвитку. Мова йде про проголошення Україною стратегічної мети – поступової інтеграції до Європейського Союзу, а у перспективі – набуття країною статусу його повноправного члена. В інституційному аспекті це означає достатньо тривалий період серйозної, кропіткої практичної роботи з приведення у відповідність інституційних рамок публічних фінансів європейським нормам» [27].

За цих обставин економічний розвиток публічних фінансів проявиться не стільки через збільшення ВВП, скільки у структурних зрушеннях через використання нових технологій та зміни інституцій. Адже інституції – це не просто «правила гри», які накладають обмеження на припустимий вибір дій, як підкреслює Д. Норт, їх призначення – створювати за можливістю стійкі і ефективні механізми вибору рішень за будь-яких конфліктів інтересів [30]. Розвиток системи інституцій публічних фінансів принципово відрізняється тим, наскільки обрана система спроможна забезпечувати баланс інтересів у реальному часі.

Зазначене дозволяє визначити інституційну ефективність публічних фінансів як комплексний показник, що визначається на основі якісних і кількісних показників діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління та відображає інституційне середовище, в якому вони функціонують.

Якщо у неокласиці у якості критерію ефективності обираються результати, які виходять з передумов базової неокласичної моделі (повна інформація; нульові трансакційні витрати; чіткі права власності; повна раціональність; максимізуюча поведінка економічних агентів) [30, С.44-45], то інституціоналісти вважають, що ефективність процесу обміну і вигідність укладання ринкових контрактів залежать від того, наскільки добре працюють інституції. За таких умов єдиним критерієм ефективності інституції стає економічне виживання інституційної одиниці сектору загальнодержавного управління як економічного агента. При цьому, як вважає Х. Демсец, за визначення ефективності інституцій не варто порівнювати ефективність чинних інституцій з певним ідеалом [31].

Це підтверджує нашу тезу про те, що важливою умовою ефективності інституційного середовища забезпечення стійкості публічних фінансів є спроможність інституцій сектору загальнодержавного управління забезпечувати протистояння впливам екзогенних чинників (дисбалансів, шоків) через стабільність по відношенню до ендогенних чинників, підтримування свого функціонування у динамічній рівновазі, а також виконання покладені на них функції і забезпечувати певні параметри усієї фінансової системи і економіки у цілому. Отже, це дає нам підстави стверджувати, що критерії ефективності публічних фінансів торкаються не стільки ринкового середовища, скільки інституційного, тобто сукупності правил і норм у функціонуванні інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління і взаємодії між ними. При цьому обов'язковою умовою стійкості публічних фінансів будь-якої країни є стабільність інституцій.

На цей аспект проблеми звернув увагу нобелівський лауреат Дж. Б'юкенен (1986) у своєму дослідженні «конституції економічної політики». Так, на його думку, в економіці мають бути створені такі правила гри, які будуть залишатись стабільними навіть після того, як зміниться кілька поколінь людей. Проте якщо учасники угод починають розуміти, що їм було б вигідніше переглянути їх, завжди виникають інституційні зміни. Якщо ж жоден агент в даний момент часу не зацікавлений у зміні існуючих інституцій, виникає таке явище, як інституційна рівновага. В умовах інституційних трансформацій і володарювання крупних державно-олігархічних кланів, поширення корумпованості суспільства, дія цих чинників в Україні може призвести не до позитивних інституційних змін, а до укорінення існуючих неефективних інституцій і створення умов для інституційної нерівноваги.

Для практичної реалізації оцінювання інституційної ефективності публічних фінансів більш корисним є поняття відносної ефективності, яка оцінює інституційну ефективність одного сектору відносно іншого, наприклад, українського та європейського. У розвинутих економіках розвиток державного сектору визначається траєкторією розвитку (path dependence), тобто інституції, що склались в економіці сформували певну модель цього розвитку і фінансової

політики. З одного боку, це сприяє стабільності правил гри, а з іншого, – ускладнює процес зміни цієї політики під впливом зовнішніх чинників. Наразі ринки, що розвиваються характеризуються слабкістю формальних правил, але сильними неформальними нормами (табл. 1.8), які часто виконують роль перших. Їх «траєкторія розвитку» поки що не сформувалась через становлення ринкових інституцій. Так, публічні фінанси за 20 років пройшли шлях від стихійного створення періоду первісного накопичення капіталу до сучасного механізму зі сформованими інституціями і динамічним інституційним середовищем. Проте і для нього, як і для публічних фінансів інших країн світу, надзвичайно актуальним є досягнення стійкості.

*Таблиця 1.8*

**Розвиток формальних правил і неформальних норм інституційного середовища публічних фінансів [12]**

Правила і норми	Розвинуті країни	Країни, що розвиваються
Законодавство у сфері податків, валютних операцій, антимонопольної політики тощо	Сильне	Слабке
Законодавство у сфері сектору загальнодержавного управління	Сильне	Слабке
Стабільність і забезпечення державою гарантій прав власності	Сильні	Слабкі
Захист прав інвесторів	Сильний	Дуже слабкий
Неформальні норми	Сильні	Сильні

Основними характеристиками інституційної ефективності забезпечення стійкості публічних фінансів можна вважати щільність та ефективність інституційного середовища, у якому функціонують інституційні одиниці сектору загальнодержавного управління.

Щільність інституційного середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління слугує їх суб'єктивним відчуттям достатнього ступеню регулювання, а критерієм вибору слугує економія трансакційних витрат. Його основними чинниками є: 1) високий рівень взаємозв'язків між цими інститутами, що закріплені у загальних правилах і нормах поведінки, різноманітні угоди і контракти; 3) їх спроможність до узгодженого реагування, адаптації у відповідь на умови, що змінюються, адже



інституції створюють не жорсткий каркас, а гнучку підтримуючу структуру.

Передусім характер, темпи і результати інституційних реформ, а також забезпечення стійкості публічних фінансів залежатимуть від «щільності» організацій – рівня об'єктивізації в організаційних структурах цього сектору, досвіду, культури у цілому. За часовими і просторовими параметрами її рівень пов'язаний не тільки з нарощенням маси, але і з ускладненням взаємозалежності між усіма елементами системи. Внаслідок цього будь-яке інституційне нововведення здійснюється більш ефективно у тих інституційних середовищах, що відрізняються відносно низькою щільністю. Закономірності зміни інституційного середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління і його щільності, які дозволяють трансформувати це середовище у необхідному напрямі оптимізації останньої, включають зміни: а) формальних правил під впливом вектору розвитку інституційного середовища у цілому; б) еволюційних змін неформальних норм; в) взаємодії суб'єктів сектору загальнодержавного управління, які об'єднані в підсектори і групи спеціальних інтересів.

Переважання формальних правил в інституційному середовищі сектору загальнодержавного управління забезпечує верховенство права, до основних критеріїв якого можна віднести: прозорість, відносну стабільність, відсутність зворотної сили законів, відкритість, ясність і універсальність законотворчих правил і процедур, доступність і незалежність функціонування судової системи. За переважання неформальних правил формальні у кращому випадку є їх фасадом або взагалі не мають ваги. Це означає, що оптимальна щільність інституційного середовища сектору загальнодержавного управління створює стабільні і передбачувані умови для діяльності його інститутів.

І, нарешті, ефективне інституційне середовище забезпечення стійкості публічних фінансів – це сукупність організаційних форм, правил, методів контролю і форм поведінки їх інститутів, що визначається умовами існування суспільства, розвитком інтересів і суспільних відносин. Воно характеризується: охопленням всієї сукупності державних інститутів та інших суб'єктів, що

користуються їх послугами; поєднанням індивідуальних і корпоративних інтересів, що лежать в основі виникаючих і діючих інституцій; рухливістю і адаптивністю до зовнішніх факторів впливу; міжсекторною взаємодією; інформаційною прозорістю; суворим виконанням формальних правил. Проте достатньо широкого представництва чи дієвих носіїв загальнодержавних інтересів в інституційному середовищі України не існує. На основі цього можна сформулювати такі вимоги до інституційної ефективності діяльності інститутів публічних фінансів, які, з нашої точки зору, мають включати:

1) націленість на досягнення бажаних результатів згідно до пануючої суспільної ідеології, що представлена неформальними (ціннісними) інституціями макрорівня;

2) наявність щільності, яка забезпечує достатню силу регулюючої дії на фінансові операції, при цьому низька щільність на верхніх рівнях інституційного середовища має бути компенсована інституціями мікрорівня;

3) інформаційна прозорість для учасників трансакцій, яка забезпечується на всіх інституційних рівнях;

4) достатня простота для сприйняття фінансової інформації більшістю членів суспільства, яка передбачає однозначність розуміння правил і норм і слугує гарантією від розмивання формальних правил;

5) адаптивність інституційних середовищ більш низького рівня до змін інституційного середовища більш високого рівня;

6) відсутність несумісних одна одній інституцій, що торкаються сектору загальнодержавного управління;

7) динамізм і рухливість у відповідь на зовнішні чинники дії, що відображають силу впливу того чи іншого з них;

8) ефективний суспільний контроль за реалізацією формальних правил сектору загальнодержавного управління на основі розвитку міжсекторного партнерства;

9) раціоналізація – співвідношення результатів і витрат як універсального критерію вибору відповідності формальних і неформальних інституцій [12].

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що публічні фінанси є складною частиною економіки, яка характеризується нелінійністю та еволюційним характером розвитку у межах певного інституційного середовища. Сьогодні акцентується увага на здатності цієї системи повертатись до рівноваги у коротко- і середньостроковій перспективі, а також необхідності розробки механізмів управління фінансовими потоками. Основний урок, що його дала економіці практика формування нових ринкових економік, полягає у тому, що фактор ефективного інституційного середовища, що включає також і неформальні норми, у певному аналізі є дуже необхідним. Його ігнорування істотно обмежує можливості фінансової науки у формуванні адекватних уявлень про економічну реальність і гальмує подальшу інституціалізацію публічних фінансів.

### **1.3. Публічне управління у реалізації регіональної політики України**

Сучасне публічне управління у сфері регіональної політики передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління є визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання.

Поряд із такими звичайними об'єктами управління, як суспільство та його сфери (політична, економічна, соціальна, міжнародна), галузі всередині кожної сфери, комплекси та адміністративно-територіальні одиниці, особливим об'єктом управління є регіон [32, 89].

Державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [33].

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Формування державної регіональної політики здійснюється за допомогою таких функцій управління як прогнозування, програмування і планування [33, 88].

В умовах глобалізації регіон постає як соціально-економічне утворення, яке на певній території поєднує об'єкти матеріального виробництва, невиробничої сфери та людські ресурси. Виходячи з того, що регіон є цілісною сукупністю різновидів продуктивних сил та виробничих відносин, які розвиваються в певних пропорціях і у взаємозалежності в межах певної території та повинні задовольняти матеріальні та духовні потреби населення, при характеристиці соціально-економічної сутності регіону використовуються такі поняття, як місцеве господарство, інфраструктура, соціально-економічний потенціал [32, 92].

Система державного управління соціально-економічним розвитком регіону, з метою пошуку найбільш правильних управлінських рішень, що дозволяють найбільш м'яко подолати наявні негативні явища, базується, перш за все, на інформації про поточну економічну ситуацію в регіонах. На цей час система державного управління соціально-економічним розвитком регіону потребує принципово нового підходу до формування вихідної інформаційної бази, склад якої залежить від особливостей регіону як об'єкта спостереження і завдань, які ставить практика управління регіонами [34, 93].

Найважливішим завданням розвитку механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону є забезпечення збалансованого розвитку всіх об'єктів управління [35].

Різноманітність регіонального розвитку, велика кількість проблем і кризових ситуацій зумовлюють велику складність державного регулювання розвитку регіонів. Соціально-економічний розвиток та функціонування кожної території вимагає виваженої державної політики та застосування сучасних механізмів управління. На сучасному етапі державне регулювання регіонального розвитку вимагає чітких цілеспрямованих дій, які повинні здійснюватися системою спеціально розроблених заходів.

Найбільш важливим завданням в рамках дослідження соціально-економічного розвитку є комплексний підхід до оцінки. Існує безліч методик оцінки соціально-економічного розвитку, які засновані на послідовному систематичному розрахунку та оцінки системи показників, найчастіше статистичних, що дозволяють охарактеризувати рівень розвитку країни [36, 95, 96].

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями такими як, наприклад: стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримання експорту продукції та послуг.

Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури тощо. Безперечно, в умовах глибоких ринкових перетворень управління регіональним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління [36].

Аналіз сучасного стану механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону здійснюють за допомогою реалізації моніторингу стану соціально-економічного розвитку регіонів України. Моніторинг соціально-економічних процесів виступає як інструмент узгодження інтересів в процесі реалізації

стратегії регіонального розвитку і є умовою та базою, на основі якої можлива консолідація регіонального співтовариства.

Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів служить для полегшення процесу прийняття управлінських рішень, у зв'язку з чим він повинен будуватися на основі застосування сучасних та ефективних методів аналізу, оперативних методів обробки інформації за допомогою новітнього програмного забезпечення [37].

Моніторинг реалізації державної регіональної політики проводиться шляхом визначення переліку відповідних індикаторів (показників), відстеження їх динаміки. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів проводиться шляхом здійснення розрахунків рейтингової оцінки (ранжування) регіонів за кожним напрямом та розрахунку загальної рейтингової оцінки в цілому за всіма напрямками: щокварталу та щороку [38, 90].

Оцінка результативності реалізації державної регіональної політики проводиться Міністерством розвитку громад та територій України із залученням громадських об'єднань та наукових установ (за згодою) на підставі звітів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування щодо результатів оцінки результативності реалізації документів, які визначають державну регіональну політику, та результатів моніторингу соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та м. Севастополя [37].

Оцінка соціально-економічного розвитку регіонів проводиться відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [39]. Оцінка здійснена за 62 показниками, що характеризують ситуацію за 12 напрямками в різних сферах соціально-економічного розвитку регіонів, визначено місце кожного регіону за окремим напрямом та узагальнююче рейтингове місце за усіма напрямками оцінки.

За підсумками 2019 року в цілому в регіонах спостерігається продовження позитивної тенденції трьох попередніх років щодо

зростання в ключових сферах розвитку, за винятком спаду виробництва у промисловості та уповільнення темпів зростання виробництва сільськогосподарської продукції, про що свідчить динаміка основних соціально-економічних показників:

зменшились обсяги виробництва промислової продукції у 16 регіонах та в цілому по Україні (на 0,5%, у 2018 році – зростання на 3,0%);

зросли обсяги виробництва продукції сільського господарства у 14 регіонах та в цілому по Україні (на 1,1%, у 2018 році – на 8,1%);

збільшилися обсяги будівельної продукції у 24 регіонах та в цілому по Україні (на 23,6%, у 2018 році – на 8,6%);

збільшено обсяги інвестицій, які залучаються в регіональні економіки: капітальні інвестиції зросли у 21 регіонах та в цілому по Україні (на 15,5%, у 2018 році – на 16,4%);

прямі іноземні інвестиції зросли у 23 регіонах та в цілому по Україні (на 8,8%, за 2018 рік – на 4,1%);

збільшилися доходи місцевих бюджетів в усіх регіонах: від 8,8% у Одеській області до 18,7% у м. Києві; в середньому по Україні показник приросту склав 15,8% (у 2018 році – 15,2%), що дозволяє більш самостійно вирішувати місцеві проблеми розвитку;

вдалося покращити динаміку соціальних індикаторів: реальна заробітна плата зросла в усіх регіонах: від 5,9% в Закарпатській до 13,2% у Миколаївській області і в цілому по Україні – на 9,8% (у 2018 році – на 12,5%);

обсяги заборгованості з виплати заробітної плати скоротились у 10 регіонах; у всіх регіонах зменшуються показники рівня безробіття населення [40].

За результатами оприлюдненого Міністерством розвитку громад та територій України моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2019 року, найкращі рейтингові показники у м.Київ, Київської, Дніпропетровської, Миколаївської, Вінницької області. Найнижчі показники мають Луганська, Закарпатська, Сумська, Тернопільська та Волинська області [41].

Одним з основних індикаторів стану економіки регіону є показник валового регіонального продукту, який допомагає охопити всі особливості регіональної структури виробництва, а рівень

валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу населення дає можливість виділити найбільш продуктивні регіони України.

За підсумками 2019 року усі регіони продемонстрували зростання валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу населення у порівнянні з показниками 2018 року, і в середньому по Україні цей показник склав 59027,7 грн. (у 2018 році – 59346,8 грн.). Лідером серед інших регіонів за цим показником є Дніпропетровська область (142289,0 грн.). Вищим за середньоукраїнський показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу населення зафіксовано у таких промислово розвинутих регіонах, як Полтавська (120922,5 грн.), Запорізька (114981,1 грн.), м.Київ (78733,5), Харківська (69605,2 грн.) та Донецька (68439,6 грн.) області.

Територіальна диспропорція щодо обсягу валового регіонального продукту на одну особу зменшилася проти 2018 року (14,1 раза) і склала 13,9 раза: максимальне значення у 2019 році спостерігалось у Дніпропетровській області - 142289,0 грн., мінімальне у Луганській області – 10219,1 грн. [41].

Стабільне підвищення доходів населення є першорядним підґрунтям економічного зростання економіки регіонів та держави в цілому. Доходи населення характеризують динаміку окремих блоків економічної системи й відображають стан справ у сфері кінцевого споживання, що дозволяє оцінювати реальний рівень вирішення завдань з підвищення добробуту населення.

У 2018 році наявні доходи населення збільшились в усіх регіонах, порівняно з показниками 2017 року, і в середньому по Україні цей показник у розрахунку на одну особу населення склав 57908,6 грн. (у 2017 році – 47269,7 грн.). Регіонами з вищим за середньоукраїнське значенням показника наявного доходу на одну особу у 2018 році є м. Київ (141173,8 грн.), Дніпропетровська (72883,4 грн.), Запорізька (67982,5 грн.), Київська (63498,4 грн.), Одеська (61165,6 грн.), Полтавська (60217,5 грн.) та Харківська (60117,7 грн.) області, і основним фактором впливу на розмір доходу населення є галузева структура економіки зазначених регіонів [42].



Всього по Україні за підсумками 2019 року було реалізовано промислової продукції на суму понад 2480,8 млрд. грн. Обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу в середньому по Україні у 2019 році становить 59027,7 грн., що на 0,5% менше, ніж за 2018 рік (59346,8 грн.) [40].

Збільшення обсягів виробництва промислової продукції спостерігалось у 9 регіонах (у 2018 році – у 16 регіонах): від 0,3% у Чернівецькій до 14,7% у Вінницькій області. Суттєво наростили обсяги промислового виробництва підприємства Одеської (на 7,4%), Рівненської (на 6,9%), Херсонської (на 4,4%) та Кіровоградської (на 3,6%) областей [40].

Серед основних стримуючих чинників розвитку промисловості в цілому у 2019 році слід зазначити: погіршення зовнішньої кон'юнктури, девальваційні процеси на фоні ускладнень із здійсненням зовнішніх запозичень, дефіцит енергетичного вугілля, загострення ситуації на сході країни, ускладнення діяльності морських портів Азовського моря внаслідок обмеження судноплавства в Азовському морі та Керченській протоці з боку Росії, запровадження торговельних обмежень з боку інших країн.

За підсумками 2019 року уповільнились темпи зростання обсягу виробництва валової продукції сільського господарства – по Україні зафіксовано зростання на 1,1%, (у відповідний період 2018 року – збільшення на 8,1%). За звітний період обсяги виробництва продукції збільшилися у 14 регіонах в межах від 0,1% у Рівненській до 23,2% у Запорізькій області. Обсяги виробництва також суттєво збільшилися у Донецькій (на 17,3%), Луганській (на 10,7%), Дніпропетровській (на 7,2%) та Кіровоградській (на 6,7%) областях [40].

Зменшення обсягу виробництва валової продукції сільського господарства за 2019 рік в порівнянні з відповідним періодом 2018 року зафіксовано у 10 регіонах: від -0,4% у Хмельницькій до -10,6% у Одеській області. На зменшення обсягів виробництва сільськогосподарських культур вплинуло зниження урожайності внаслідок менш сприятливих погодних умов під час вегетації і дозрівання та, в деяких областях, зменшення посівних площ.

Обсяг виробництва валової продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу сільського населення у 2019 році по

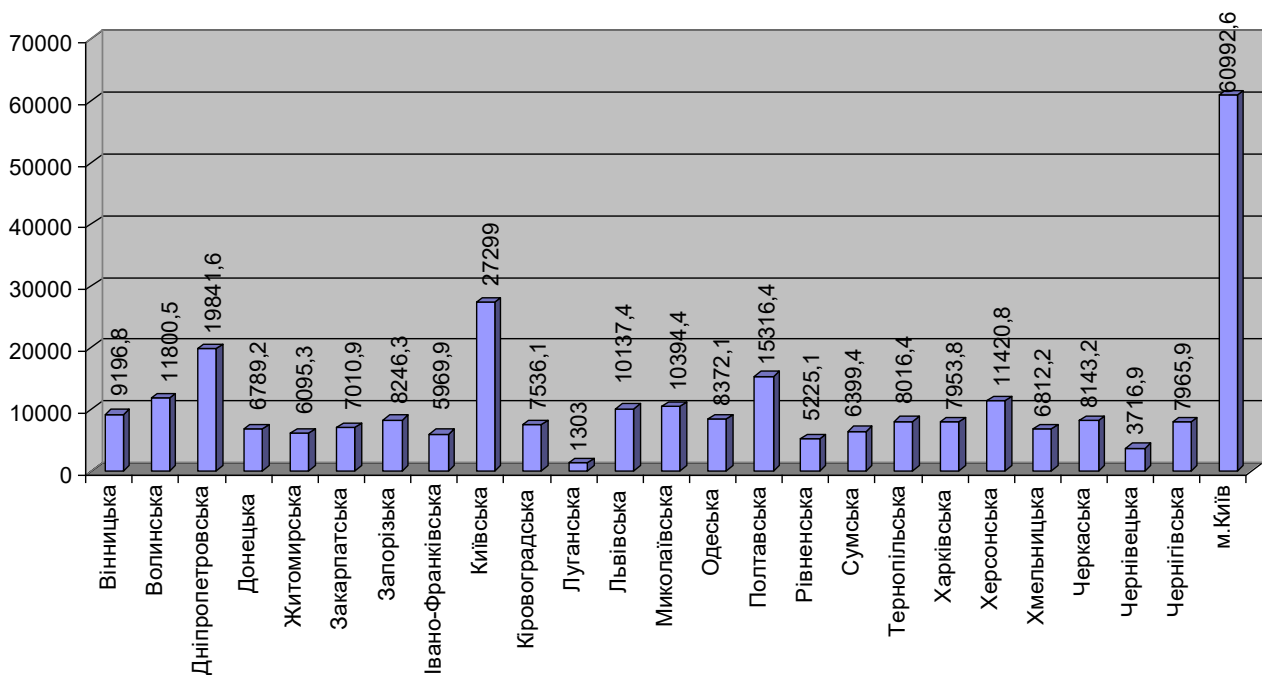
Україні дорівнював 21226 грн., що на 2,1 % перевищувало відповідний показник 2018 року (20784 грн.). Найвищі показники обсягу виробництва валової продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу сільського населення за 2019 рік зафіксовано у Кіровоградській (38708 грн.), Сумській (34455 грн.), Чернігівській (34151 грн.), Дніпропетровській (32781 грн.) та Полтавській (32715 грн.) областях [40].

За 2019 рік у 24 регіонах спостерігається збільшення обсягу виробництва будівельної продукції: від 1,1% у Луганській області до 77,7% у Вінницькій, в цілому по Україні зростання склало 23,6% (за відповідний період 2018 року – на 8,6%). В розрізі регіонів найбільше зростання обсягу будівельної продукції, крім Вінницької області, зафіксовано у Чернігівській (на 52,0%), Миколаївській (на 50,2%), Херсонській (на 44,7%) та Чернівецькій (на 38,7%) областях. Негативну динаміку щодо виробництва будівельної продукції за підсумками 12 місяців 2019 року зафіксовано лише у Запорізькій (на 3,8 %) області [40].

Висока позитивна динаміка капітальних інвестицій за підсумками 2017-2019 років, що була сформована в умовах поживавлення виробничої діяльності підприємств, позитивних фінансових результатів у більшості видів економічної діяльності, поліпшення ділових очікувань та поступового послаблення інвестиційних ризиків на тлі відносної макрофінансової стабілізації та продовження процесів реформування, мала своє продовження і у 2019 році. Так, у 2019 році підприємствами та організаціями країни за рахунок усіх джерел фінансування було освоєно майже 584,4 млрд. грн. капітальних інвестицій.

Індекс капітальних інвестицій за звітний період в цілому по Україні становив 115,5% проти 116,4% у 2018 році. Збільшення обсягів освоєних капітальних інвестицій спостерігалось у 21 регіоні (за відповідний період 2018 року у 17 регіонах) (рис.1.9.).

Найбільше обсяги капітальних інвестицій зросли у Волинській (на 74,2%), Херсонській (на 66,1%), Миколаївській (на 40,1%), Полтавській (на 39,7%) та Київській (на 33,4%) областях. Зменшення обсягу освоєних капітальних інвестицій мало місце у 4 регіонах: від -1,6 % у Вінницька до -5,8 % у Хмельницькій областях.



**Рис. 1.9. Обсяг капітальних інвестицій за регіонами в 2019 році, грн. [41]**

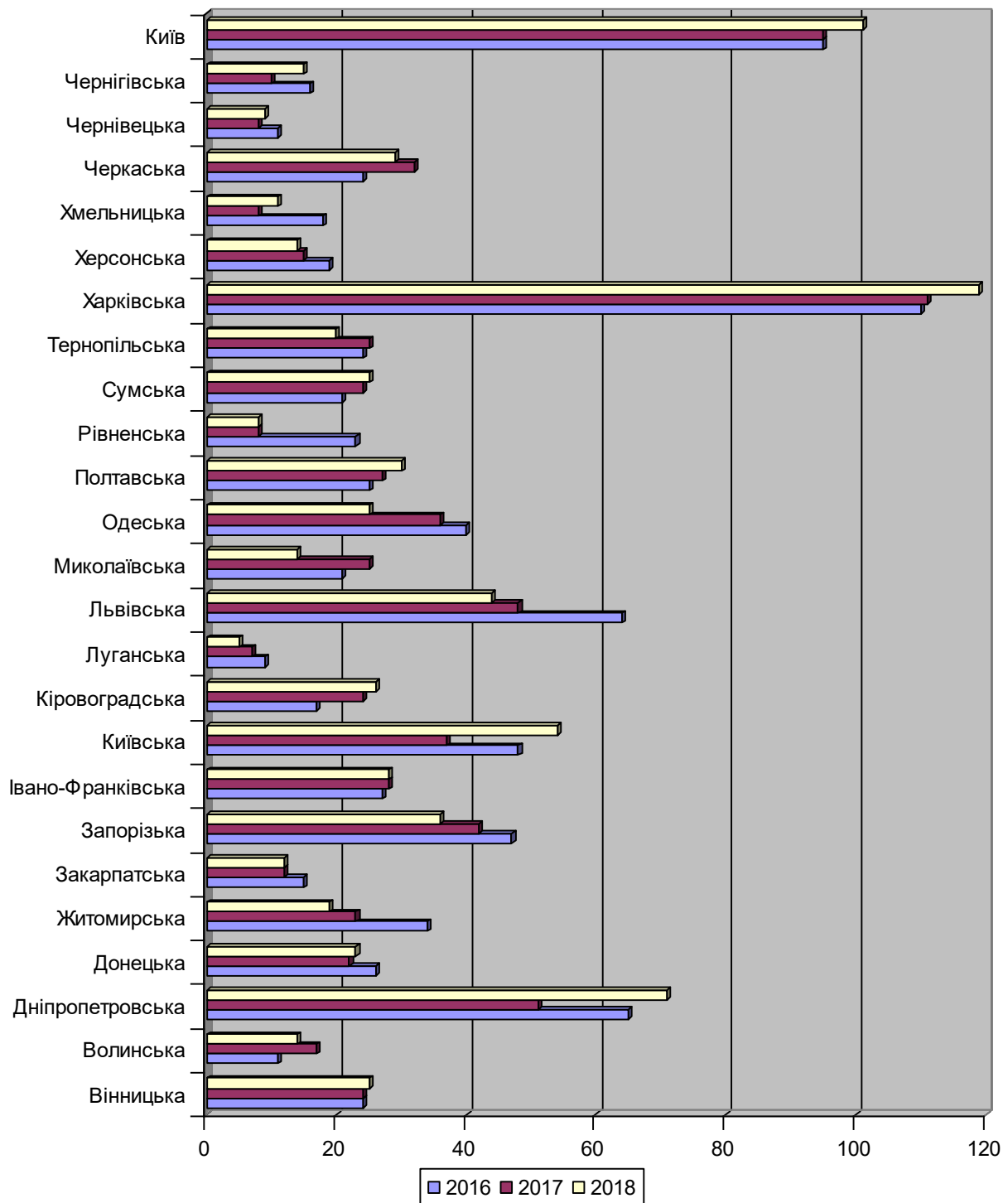
Позитивна динаміка щодо збільшення обсягу прямих інвестицій з початку поточного року спостерігалася у 23 регіонах. Варіація приросту серед регіонів склала: від 1,2% у Хмельницькій області до 38,5% у Миколаївській області. Скорочення обсягу прямих іноземних інвестицій з початку поточного року спостерігалася у 2 регіонах: на 19,1% у Івано-Франківській та на 50,9% у Тернопільській областях.

Зростання частки реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції у 2018 році, порівняно з 2017 роком, мало місце у Кіровоградській (на 3 в. п.), Чернігівській (на 1,7 в. п.), Київській (на 1 в. п.), Одеській (на 0,8 в. п.) та Тернопільській (на 0,8 в. п.) областях.

Динаміка кількості інноваційно активних підприємств у промисловості представлена на рис. 1.10. До регіонів з найбільшої кількістю інноваційно активних підприємств у промисловості відносять Харківську та Дніпропетровську області, м.Київ.

Обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу населення по Україні в цілому становив 1190,8 дол. США, що на 71,0 дол. США (або на 6,3%) більше ніж у 2018 році (1119,8 дол. США). Найвищі показники продемонстрували м. Київ та Дніпропетровська область, де на кожного мешканця припадало відповідно 4222,6 дол. США та

2476,9 дол. США; найнижчі – Луганська та Чернівецька області (відповідно 71,3 дол. США та 236,8 дол. США).



**Рис. 1.10. Кількість інноваційно активних підприємств у промисловості у 2018 році [2]**

Активізація підприємництва та зростання масштабів і ефективності функціонування підприємницького сектору є одним з головних чинників позитивних структурних змін та модернізації

регіональних економік, становлення нових ресурсів економічного поживлення, підвищення якості життя населення. Вагомим показником аналізу економічного стану підприємництва в регіоні є показники кількості малих та середніх підприємств на 10 тис. осіб населення. За підсумками 2018 року кількість суб'єктів середнього підприємництва в Україні зросла до 4 одиниць на 10 тис. осіб наявного населення, що в регіональному розрізі було характерним для 8 регіонів: Київської, Кіровоградської, Львівської, Рівненської, Сумської, Харківської, Черкаської областей та м.Київ.

Найкращі показники кількості середніх підприємств на 10 тис. осіб наявного населення, що перевищували середньоукраїнський рівень, зафіксовано у місті Києві (12 одиниць), Київській (6), Харківській (5), Полтавській (4), Дніпропетровській (4) та Львівській (4) областях. В той же час у структурі суб'єктів господарювання за підсумками 2018 року у всіх регіонах, крім Донецької та Луганської областей, збільшилась кількість суб'єктів малого підприємництва (в середньому по Україні – до 80 одиниць на 10 тис. осіб наявного населення проти 76 одиниць у 2017 році). Це обумовлено специфікою місця розташування регіонів, особливостями економічного розвитку, великою кількістю підприємств, що займаються посередництвом і торговельною діяльністю [2].

Оцінка ефективності ринку праці включає 4 показника, які комплексно характеризують ситуацію щодо безробіття та зайнятості населення, динаміку росту реальної заробітної плати та стан погашення заборгованості з її виплати.

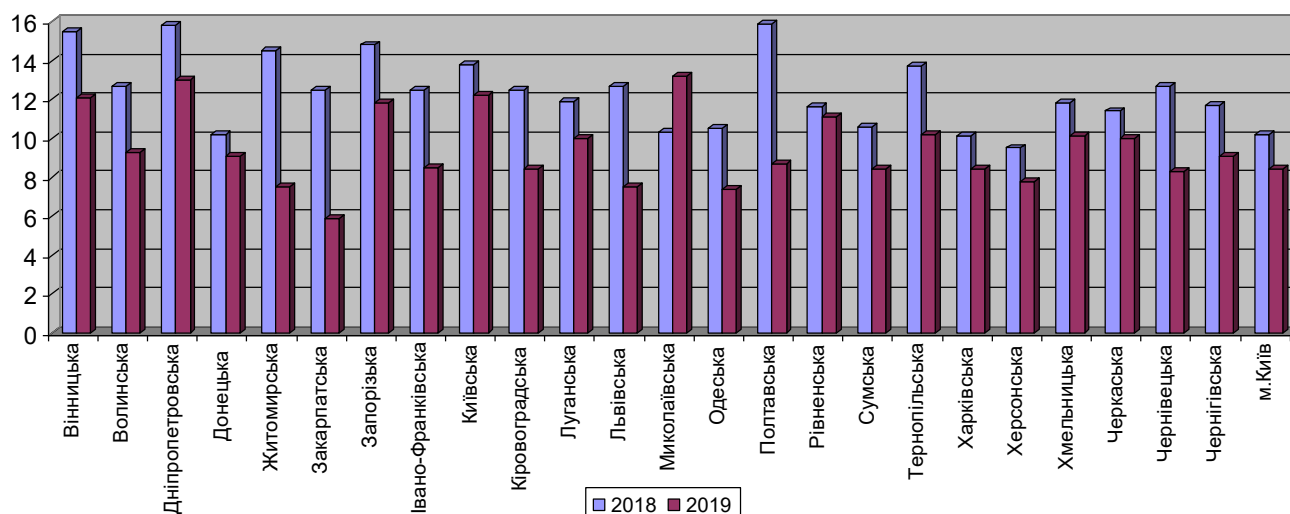
На ринку праці за підсумками 2019 року рівень безробіття населення у віці 15-70 років по Україні склав 8,1%, що на 0,5 в. п. нижче, ніж у 2018 році (8,6%). Позитивна тенденція щодо зменшення рівня безробіття (у порівнянні з відповідними показниками 2018 року) мала місце у всіх регіонах, серед яких найбільше у: Луганській та Рівненській (на 1,4 в. п.), Черкаській (на 1,2 в. п.), Закарпатській та Сумській (на 1,0 в. п.), Чернівецькій (на 0,8 в. п.) областях.

Найнижчий рівень безробіття зафіксовано у Харківській (4,7%), Київській, Одеській та м. Києві (5,7%), Львівській (6,4%) областях, а найвищий – у Луганській (13,7%), Донецькій (13,5%),

Кіровоградській (10,8%), (11,2%), Полтавській та Волинській (10,6%), Чернігівській (10,1%) областях [41].

Рівень зайнятості населення в цілому по Україні відповідно збільшився на 1,1 в. п і за підсумками 2019 року склав 58,3% (у 2018 році даний показник становив – 57,2%). Найвищий рівень зайнятості зафіксовано у м. Києві (63,2%), Харківській (62,5%), Сумській (60,2%), Дніпропетровській (59,8%) та Київській (59,5%) областях. Найнижчий – у Донецькій та Волинській (51,0%), Тернопільській (54,0%), Закарпатській (55,5%) та Кіровоградській (56,0%) областях [41].

Протягом 2019 року заробітна плата зростала вищими темпами, ніж ціни. Реальна заробітна плата в цілому по Україні зросла на 9,8%. Така динаміка була характерною для усіх регіонів, і у регіональному розрізі збільшення рівня реальної заробітної плати коливалося в межах від 5,9% у Закарпатській області до 13,2% у Миколаївській області (рис.1.11.).



**Рис. 1.11. Індекс реальної заробітної плати в 2018-2019 рр., % до відповідного періоду попереднього року [2]**

Значне зростання реальної заробітної плати зафіксовано у Дніпропетровській (на 13,0%), Київській (на 12,2%), Вінницькій (на 12,1%) та Запорізькій (на 11,8%) областях.

Зменшення суми заборгованості з виплати заробітної плати по відношенню до фонду оплати праці мало місце лише у 10 регіонах, у Чернівецькій області сума заборгованості залишилися на рівні відповідного періоду попереднього року, а найнижчі значення цього

показника зафіксовано у Закарпатській, Рівненській і Хмельницькій (0,2%), і Вінницькій (0,5%), Житомирській (0,7%) областях. Найбільшу суму заборгованості по відношенню до місячного фонду оплати праці мають Луганська (46,5%), Сумська (17,8%), Донецька (11,9%), Харківська (6,4%) та Дніпропетровська (3,9%) області.

Стабільність розвитку національної економіки залежить від ступеня розвитку кожної з її галузей та інфраструктурних елементів. Інфраструктура займає ключове місце в розвитку економіки, оскільки її існування пов'язане зі станом продуктивних сил і територіальним поділом праці, а також ефективністю функціонування сфери матеріального виробництва. Транспортна система є однією з базових галузей економіки, стабільне та ефективне функціонування якої забезпечує необхідні умови обороноздатності, національної безпеки, цілісності держави, підвищення рівня життя населення, а також надходжень до Державного бюджету України [44, 45].

Оцінка показника обсягів вантажних перевезень автомобільним та залізничним транспортом на 1000 осіб населення свідчить про зменшення у звітному періоді обсягів перевезень по Україні в цілому на 0,3 %, порівняно з 2018 року. Збільшення обсягів вантажних перевезень на 1000 осіб населення зафіксовано у 14 регіонах, серед яких найбільше - у Чернігівській (на 34,4%), Чернівецькій (на 29,7%), Сумській (на 16,8%), Рівненській (на 14,4%) областях та м Києві (на 57,4%). Скорочення питомого обсягу вантажообороту спостерігалось у 11 регіонах України. Найбільше показники знизились у Тернопільській (на 19,4%), Дніпропетровській (на 13,5%), Луганській (на 9,1%), Вінницькій (на 8,9%) та Херсонській (на 7,9%) областях [41, 94].

До найпоширеніших причин регіональних відмінностей (нерівностей) можна віднести: розходження природно-кліматичних умов життя й підприємництва в окремих регіонах країни; масштаби, якість і напрями використання природних ресурсів, які визначають «продуктивність» регіонів; периферійне або глибинне положення регіону, внаслідок чого підвищуються транспортні витрати, ростуть ціни й звужується ринок збуту; застаріла структура виробництва, запізнювання із введенням інновацій; агломераційні переваги (велике перетинання в регіоні міжгалузевих зв'язків) і агломераційні недоліки

(перенаселення); тенденції в економічному розвитку країни (у періоди економічного росту в так званих відсталих регіонах виникають нові фірми, що спричиняє господарську активність, а на стадії стагнації активність падає); стадія технологічного розвитку, що впливає на ті або інші види виробництва товарів (сировинні ресурси, проміжні продукти, товари кінцевого споживання, послуги); політичні умови, форми загальної й регіональної політики, інституціональні фактори; фізичні фактори розміщення (наявність або відсутність гаваней, аеропортів, транспортних систем, промислових площадок, забезпеченість телекомунікаційними системами, тобто виробнича інфраструктура); соціально-культурні фактори (ступінь урбанізації, освіченість населення, наявність наукових центрів) [36].

Систематизуючи вище викладене, необхідно зазначити, що надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів здійснюється за такими основними напрямками: розробка та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій; реалізація галузевих програм, якими передбачається виділення коштів на підтримку визначених територій та соціальний захист їх населення; регулювання міжбюджетних відносин [46].

На сучасному етапі Україна та її регіони мають перед собою нові виклики, що вимагають насамперед визначення цілей державної регіональної політики та значних змін у стратегічному баченні регіонального розвитку України. Розвиток регіонів України зіткнувся з низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовили його розбалансований та диспропорційний характер. Причиною цього стала невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку у кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках.

Основні проблеми, котрі пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів, варто класифікувати за такими ознаками, а саме: генезисом (за особливостями виникнення чи зародження);



місцем виникнення чи зародження; тривалістю існування до початку пом'якшення чи нейтралізації (короткотривалі, довготривалі);

обсягом коштів, які необхідні для їх нейтралізації чи вирішення (малозатратні, крупнозатратні);

найважливішими ознаками (суспільно-політичні, соціально-економічні, організаційно-правові, екологічні тощо);

диспропорціями, які вони породжують [47].

Така класифікація є умовною, оскільки сама проблема може розглядатися з різних боків і потрапляти в ті чи інші класи залежно від ознаки характеристики, яка береться до уваги. Ураховуючи результати аналізу динаміки соціально-економічного розвитку регіонів, визначимо найбільш значні виклики, на які держава повинна реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики.

По-перше, проблеми конкурентоспроможності, до яких віднесено: руйнування об'єктів соціальної, виробничої та дорожньо-транспортної інфраструктури; відставання в економічному розвитку від держав-сусідів; економічна дезінтеграція загальноукраїнського ринку, ізоляція регіональних ринків, залежність регіональних ринків від експорту; обмеженість ресурсів для розвитку; моноорієнтованість економіки найбільш розвинутих регіонів; технологічна розірваність економіки регіонів; висока енергоємність економіки регіонів; відсутність реальної інноваційності в економіці регіонів; неререформованість сектору житлово-комунального господарства; недостатній розвиток підприємницького середовища; високі показники рівня концентрації та монополізація окремих регіональних товарних ринків; скорочення кількості працівників та погіршення якості трудового потенціалу, посилення міграційних процесів серед працездатного населення.

По-друге, проблеми розвитку територій, а саме: зростання вимушеної міграції; збільшення безробіття; проблеми забезпечення житлом, соціального захисту та пенсійного забезпечення; асиметрія регіонального розвитку, зростання диспропорцій за основними показниками; відсутність достатньої кількості фінансово-економічних ресурсів для власного розвитку територіальних громад;

не розвиненість локальної інфраструктури, відсутність транспортної доступності в межах регіону; технологічна відсталість економіки регіонів; погіршення екологічної ситуації в багатьох містах та інших населених пунктах; відсутність координації секторальної політики в межах територій одного регіону; неврахування потреб окремих міст і районів під час розроблення програм розвитку регіону; низький рівень використання потенціалу міжрегіонального та транскордонного співробітництва; низька ефективність політики стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва на місцевому рівні, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості; зменшення кількості населення, його старіння, низька економічна активність населення і недосконала оцінка реальної вартості робочої сили.

По-третє, проблеми управління: відсутність спеціального органу управління з питань вимушеної міграції; відсутність цільових державних програм щодо розв'язання проблем; недосконала система управління регіональним розвитком; надмірна централізація управління; відсутність партнерства: центр-регіони-територіальна громада; недосконалість правового регулювання щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; відсутність прогресу в реформі адміністративно-територіального устрою України; незавершена адміністративна реформа з нестабільною інституційною структурою у сфері регіональної політики; фрагментація визначених повноважень та періодична зміна центрального органу виконавчої влади, який є відповідальним за формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики; відсутність довгострокової стратегії розвитку України, яка б мала стати підґрунтям реалізації Державної стратегії регіонального розвитку; недостатня кількість кваліфікованих кадрів, необхідних для стратегічного планування, розроблення та впровадження новітніх інструментів стимулювання регіонального розвитку, аналізу та моніторингу їх ефективності.

До того ж, існують проблеми управління регіональним розвитком, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою

поліструктурністю територіальної організації влади [48]. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку та фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їх якості тощо.

З огляду на систему факторів, що впливають на соціально-економічний розвиток України в сучасних умовах, а саме процеси глобалізації та регіоналізації світових економічних відносин, пріоритетність інноваційного шляху розвитку, інформатизації суспільства, загострення міжнародної конкуренції, реалізацію адміністративних реформ в країні, держава повинна застосовувати таку політику впливу на регіональний розвиток, яка забезпечувала б:

створення і зміцнення єдиного економічного простору країни, унітарність і територіальну цілісність держави за умови відповідної економічної самостійності регіонів;

раціональне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у основі децентралізації влади;

зменшення міжрегіональних відмінностей в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;

підвищення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимального використання соціально-економічного потенціалу і геополітичного розташування;

селективну підтримку депресивних територій та територій пріоритетного розвитку [35].

Вибір пріоритетів ефективного управління соціально-економічним розвитком регіонів України є важливим етапом в реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів.

Осмислення сучасного стану системи державного регулювання розвитку регіонів держави, а також його ролі в забезпеченні підвищення результативності в розвитку регіонів України дає змогу стверджувати про необхідність оновлення та вдосконалення заходів державного регулювання.

Основна мета регіональної політики до 2027 року та досягнення довготермінового бачення повинні бути реалізовані на основі трьох стратегічних цілей:

формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах;

підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;

ефективне людиноцентричне багаторівневе врядування (табл.1.9).

Таблиця 1.9

### Стратегія державної регіональної політики до 2027 року [49]

Ціль	Завдання
1	2
ЦІЛЬ 1. Формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах	1.1. Стимулювання точок зростання (агломерації та середні міста): посилення інтегруючої ролі агломерацій; посилення використання потенціалу розвитку середніх міст;
	1.2. Посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень): створення умов для подальшого розвитку гірських територій українських Карпат; відтворення довкілля Азовського і Чорного морів; відновлення та розбудова територій Донецької та Луганської областей, що постраждали внаслідок війни на сході України; протидія кризам на проблемних територіях (малозаселені сільські, прикордонні території, монофункціональні міста);
	1.3. Розвиток інфраструктури для підтримки надання державних послуг та підвищення інвестиційної привабливості територій: транспортна інфраструктура; інженерна інфраструктура; соціальна інфраструктура; інфраструктура електронних комунікацій; природоохоронна інфраструктура;
	1.4. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України: інтеграція вимушених переселенців у територіальні громади, за місцем їх перебування; підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України; розвиток внутрішньо українського туризму; створення умов для залучення закордонних українців до проектів розвитку в Україні; вища та професійна освіта;
ЦІЛЬ 2. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів	2.1. Розвиток людського капіталу: навчання протягом усього життя; збільшення ресурсів на ринку праці;
	2.2. Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі малих та середніх підприємств;
	2.3. Підвищення інвестиційної привабливості територій і громад,

Продовження табл.1.9

1	2
	<p>підтримка залучення та розміщення інвестицій</p> <p>2.4. Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічності регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів</p>
<p>ЦІЛЬ</p> <p>Ефективне людиноцентричне багаторівневе врядування</p>	<p>3.1. Формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою та завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади та створення системи органів публічної влади дружньої для людини і не обтяжливою для публічних фінансів.</p> <p>3.2. Формування горизонтальної та вертикальної координації секторальних та державної регіональної політик</p> <p>3.3. Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування</p> <p>3.4. Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики: створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців державних службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування у сфері місцевого та регіонального розвитку; підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку; створення системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для роботи в нових умовах;</p> <p>3.5. Розвиток державної статистики на регіональному та територіальному рівнях: розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні</p>

Формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах спрямоване на зменшення міжрегіональної та внутрішньо регіональної асиметрії розвитку територіальних громад та якості життя людини, створення можливостей для посилення мобільності українських громадян, формування відчуття соціальної, культурної, освітньої економічної згуртованості країни. Заходи та програми, що спрямовуються на досягнення цієї цілі мають здійснюватись в першу чергу у точках зростання та проблемних територіях.

Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів спрямоване на всі регіони України. В основі заходів та програм і проектів розвитку в регіонах покладається виявлення та розвиток внутрішнього потенціалу регіону, його конкурентних переваг та можливостей для розумної спеціалізації розвитку.

Оскільки процес реформування державної політики, в тому числі державної регіональної політики, вимагає оволодіння працівниками органів державної влади новими знаннями та навичками, підвищення рівня їх кваліфікації, важливою є роль інституцій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної служби, здійснюють підготовку кадрів та науково-дослідне супроводження політичних реформ, зокрема Національного агентства з питань державної служби, Національної академії державного управління при Президентіві України та Національного інституту стратегічних досліджень.

До сфери регіонального розвитку залучені також донорські організації (ЄС, ООН, уряди США, Канади, Швейцарії, Швеції, Німеччини тощо) та міжнародні фінансові інститути (Європейський банк реконструкції і розвитку, Група Світового банку, Європейський інвестиційний банк), які надають технічну допомогу та кредитні ресурси для формування та реалізації державної регіональної політики.

Реалізація Стратегії здійснюється на основі партнерства, координації та узгодження діяльності всіх органів, що забезпечують її реалізацію.

#### **1.4. Децентралізація влади та сталий розвиток територіальних громад України**

В умовах запровадження нових підходів до розвитку регіонів та реалізації євроінтеграційного курсу питання ефективної реалізації децентралізації є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади, підвищення фінансової спроможності регіонів та громад.

Згідно із загальним визначенням, процес децентралізації – це реструктуризація або реорганізація влади, в результаті якої виникає система спільної відповідальності установ на всіх рівнях управління (центральному, регіональному, місцевому) відповідно до принципу субсидіарності, що збільшує якість і ефективність системи

управління та можливість участі народу в прийнятті економічних, соціальних, політичних рішень і забезпечує таким чином прозорість та оперативність втілення даних рішень в життя.

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

Законодавча основа для зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях сформувалось у 2014 році з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка складається з трьох напрямків: базовий (формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України), створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району (комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д., решта повноважень районів відноситься до компетенції об'єднаних громад); заключний – зміна форма управління областей (регіонів) [50].

Найважливішими системоутворювальними ознаками такої спільності є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, що виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей [51].

Визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади як джерела самостійної форми публічної влади в Україні, первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування вимагає формування та функціонування громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами, потребує узгодження його статусу з правовим статусом інших суб'єктів місцевого самоврядування, побудови

ефективної системи розподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування [52].

У 2014-2015 рр. Україною вже зроблено вагомі кроки на шляху до реформування місцевого самоврядування: почався процес об'єднання територіальних громад, децентралізації державного управління та фінансів, затверджена низка нормативно-правових актів, якими здійснюється правове регулювання в цій сфері, проведені бюджетна та податкова реформи, які забезпечили зміцнення фінансового підґрунтя для життєзабезпечення територіальних громад.

Державна політики в сфері формування територіальних громад включає значне коло нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність та повноваження. Протягом періоду децентралізації влади та створення передумов формування спроможних територіальних громад було прийнято численну кількість законодавчих актів, серед яких слід виокремити закони України: «Про співробітництво територіальних громад», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про засади державної регуляторної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів».

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах витрачається на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку не вистачає коштів, наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних



територіальних громад не забезпечить їхньої спроможності. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання повинне відбуватися на основі таких принципів:

повсюдності влади – у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

цілісності – територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах однієї області;

економічної ефективності – при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

відповідності – якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [53].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ. З прийняттям закону щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад [54-55].

Метою реформи місцевого самоврядування є забезпечення його спроможності самотійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення, тобто наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Головним інструментом проведення соціально-економічної політики є бюджет, тому саме бюджетна політика повинна сприяти сталому і ефективному економічному розвитку. Отже, на сучасному етапі управління основою є бюджетна децентралізація [56, 88].

Реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою в Україні – це одна з фундаментальних реформ, що торкається багатьох сфер життєдіяльності людей. Успішна реалізація цієї реформи, результатом якої має стати кардинальна зміна засадничих принципів управління суспільним розвитком, є вагомою передумовою і запорукою вирішення інших системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку українського суспільства.

З часу затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади було сформовано базову правову рамку для проведення реформи, зокрема було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України (фіскальна децентралізація), затверджено Державну стратегію регіонального розвитку та ухвалено новий Закон про регіональну політику, запущено процес зміни адміністративно-територіального устрою.

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

28 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання.

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, основними податками, які наповнюють місцеві

бюджети (міста обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад) стали: 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб), 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% плати за землю, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% плати за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку. Органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати власні надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку у державних банках і не залежати від Державного казначейства.

Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, – вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9). Нова система стимулює громади для збільшення надходжень місцевих бюджетів – більше заробляєш, більше отримуєш.

Разом із тим, для подолання викликів на шляху проведення фіскальної децентралізації необхідним є:

підвищити ефективність місцевих податків і зборів: спростити адміністрування податку на нерухомість без встановлення пільг (оподатковується кожен квадратний метр), необхідно відновити транспортний податок;

затвердити державні соціальні стандарти і нормативи за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

закріплення податку на прибуток підприємств за обласними бюджетами та містом Києва є неефективним з огляду на дуже низьку прогнозованість податку, адже існує тенденція, що податок буде надходити до бюджету міста Києва у зв'язку з перереєстрацією великих підприємств у місті;

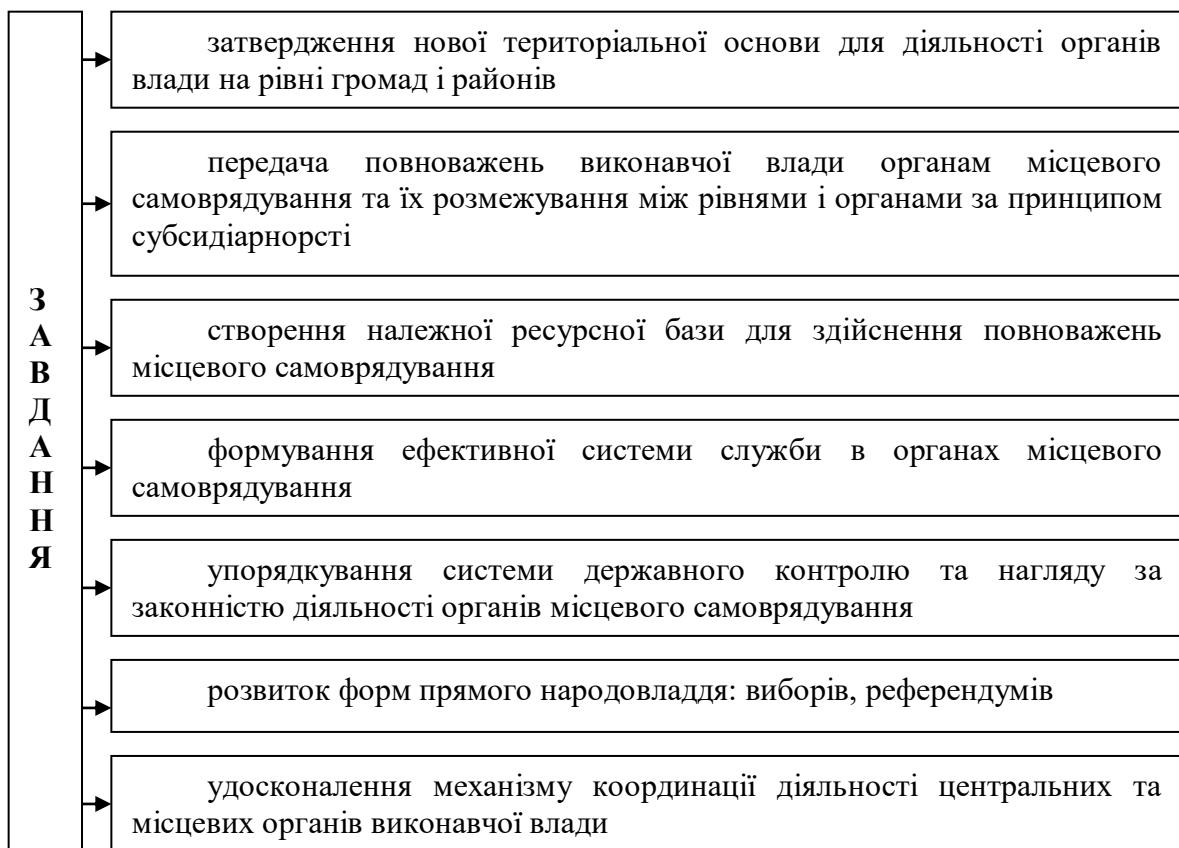
акцизний податок є нерівномірним для різних територій. Тому необхідно залишити надходження з акцизного податку до бюджетів об'єднаних територіальних громад, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, а також до обласного бюджету.

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Найбільш проблемними ланками для виконання цього завдання в Україні на сьогодні є такі: застаріле законодавство, що не забезпечує достатньої для ефективного вирішення питань місцевого значення автономії органів місцевого самоврядування; невідповідність організаційно-фінансових можливостей органів місцевого самоврядування потребам розвитку територіальних громад; невелика практика безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Аналіз сучасних методологічних основ дослідження та опрацювання стратегій сталого розвитку засвідчує відсутність вітчизняних загальноприйнятих та реально апробованих сучасних методик, що досить часто зумовлює прийняття багатьох невдалих рішень у сфері управління сталим розвитком території.

Для вирішення вже означених проблем у реформуванні територіальних громад та запобігання виникненню нових головними завданнями уряду є наступні (рис.1.12.).

Необхідним є удосконалення інституційного забезпечення процесу реформування територіальних громад, що передбачає удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення для подальшого реформування та формування системи організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів, спрямованих на становлення і розвиток самодостатніх територіальних громад. На законодавчому рівні держава повинна прийняти ряд нормативно-правових актів (законів):



**Рис. 1.12. Основні завдання органів публічної влади України в умовах децентралізації**

про засади адміністративно-територіального устрою України, який в рамках чинної Конституції визначав би засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності», який усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

про службу в органах місцевого самоврядування, який забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в органах

місцевого самоврядування, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку [57].

В умовах посилення глобалізаційних процесів та екзогенних впливів важливим завданням кожної територіальної громади є збереження її соціальної структури та забезпечення сталого розвитку на інноваційних засадах.

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

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання багатьох викликів, а саме: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Успішна реалізація цієї реформи, результатом якої має стати кардинальна зміна засадничих принципів управління суспільним розвитком, стане вагомою передумовою і запорукою вирішення інших системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку українського суспільства.

Глобалізація суттєво вплинула на спосіб розвитку міст та територій. Вона передбачає розширення розмірів та форм міжнародних економічних зв'язків, відкриває доступ до великого капіталу та ресурсів, технологій та ринків, приводить до поглиблення взаємозалежності між територіями в різних країнах світу. Концепція

сталого розвитку є важливим механізмом зміцнення національного потенціалу з метою ефективного управління та вироблення адекватної сучасним і майбутнім проблемам економічної, соціальної та екологічної державної політики, що базується на системному підході. Місцеві органи влади реалізують державну політику через суб'єкти управління – територіальні громади. Стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості та зацікавленості громад займатися місцевим розвитком на своїй території.

В Україні, як і в інших країнах світу, активно розвивається та запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. В сучасних умовах розвитку суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування у системі місцевого управління.

Сталий розвиток територіальної громади – це режим функціонування, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів добробуту населення, забезпечену стійким, збалансованим відтворенням соціального, виробничого, фінансового, ресурсного і екологічного потенціалів. Забезпечити сталий розвиток територіальної громади мають органи місцевого самоврядування, керуючись принципами місцевого самоврядування та створюючи передумови для передання майбутнім поколінням мінімального економічного, екологічного і соціального боргу. Метою діяльності органів місцевого самоврядування є досягнення спільно з територіальною громадою сталого соціально-екологічного розвитку з ефективним економічним механізмом задоволення потреб людини і збереження природного середовища.

Таким чином, у сучасних умовах сталий розвиток територіальної громади передбачає: здатність до саморозвитку і прогресу, тобто забезпечення сталого зростання виробництва, створення надійних умов та гарантій для підприємницької діяльності, формування сприятливого клімату для інвестицій і інновацій; раціональне використання природних ресурсів та збереження екологічної рівноваги території; стабільне зростання якості життя всіх мешканців територіальної громади; підвищення ефективності.

Для забезпечення незворотного переходу до сталого розвитку слід забезпечити як скоординованість дій влади на державному, регіональному та місцевому рівнях, так і чітке визначення стратегії планування сталого розвитку територіальних громад, тобто планування місцевого економічного розвитку із орієнтацією на три складові – соціальне благополуччя, рівний доступ всіх жителів до публічних послуг, охорони здоров'я, чистоти довкілля, екологічної безпеки та захищеності [60].

Сучасне планування сталого розвитку територіальних громад здебільшого означає відмову від моделі індустріальної економіки, яка була впродовж тривалого часу національним ідеалом.

Планування сталого розвитку територіальних громад є ієрархічним процесом і направлена на підвищення соціально-еколого-економічної стійкості функціонування територій або її окремих територіальних громад.

Соціальна стійкість передбачає належне медичне обслуговування, безпечне і здорове житло, високоякісну освіту для всіх мешканців громади; підтримку громадської безпеки та правопорядку; зміцнення духу громади, її згуртованості, що породжує почуття приналежності до певної території, тобто розвитку локальної ідентичності; сприяння творчому вираженню, збереження традицій тощо.

Екологічна стійкість – це не лише догляд та збереження довкілля, але й задоволення елементарних людських потреб у чистому повітрі, екологічно чистих харчових продуктах; забезпечення благоустрою територій, здійснення заходів із енергозбереження, забезпечення житлово-комунальних послуг.

Економічна стійкість, яка є однією з важливих складових, що визначає економічний поступ розвитку громади. Досягненню економічної сталості передують створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, залучення місцевих та іноземних інвестицій у місцеву економіку, надання максимального сприяння компаніям, які працюють на території територіальної громади, перепідготовка кадрів з урахуванням майбутніх потреб бізнесу, створення життєздатної у фінансовому відношенні економічної бази. Усі ці фактори впливають на створення робочих місць, а отже перешкоджатимуть відтоку



населення з новоствореної громади. Такий підхід сприяє економічному зростанню, задоволенню потреб людини при збереженні навколишнього середовища для майбутніх поколінь [58].

Загалом, успішність сталого розвитку залежить від успішності місцевого економічного розвитку, особливо від умов, у яких перебуває бізнес. Висока якість життя, розвинута економіка, сприятливий діловий клімат, доброзичливе середовище сприяють формуванню культури життя, праці та відпочинку, орієнтованої на сталий розвиток.

Для реалізації цих цілей плани дій повинні бути направлені на розвиток економіки та підвищення конкурентоспроможності територіальної громади і мають містити інструменти – заходи, програми та проекти, які націлені на залучення інвестицій, підтримку підприємництва, започаткування нових бізнесів, утримання наявних підприємств, розвиток місцевих ринків, створення кластерів, індустріальних інноваційних чи промислово-дослідних парків, діяльність бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, фондів підтримки бізнесу, налагодження міжмуніципальної співпраці, створення державно-приватних партнерств, здійснення маркетингу території, налагодження системи комунікації тощо [59].

Система інструментів планування сталого розвитку територіальних громад може бути класифікована у три групи, кожна з яких відображає певну ціль (табл.1.10).

*Таблиця 1.10*

### **Інструментів планування сталого розвитку територіальних громад [60]**

Мета	Інструменти
1	2
Підтримка розвитку існуючого та створення нового місцевого бізнесу	навчання, тренінги, консультації, інформація, супровід, пільгові та цільові кредити, спрощені умови отримання дозволів, доступ до оренди на початок діяльності, стимули, прозорий доступ до бізнес-орієнтованої інформації, кластери.
Залучення бізнесу та інвестицій на територію:	алгоритм процедури відкриття нового підприємства, дорожня карта інвестора, створення інвестиційних продуктів, дизайн території, підготовка промислових майданчиків, створення індустріальних парків, маркетинг залучення інвестицій на територію, розробка інвестиційних паспортів, промоція території, визначення конкурентних переваг, критерії для інвестора, пріоритети розвитку території тощо.

1	2
Розвиток інституцій з місцевого розвитку	діяльність агенцій економічного розвитку чи агенцій місцевого та регіонального розвитку, центрів розвитку міст, бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, громадських організацій, асоціацій бізнесу, дозвільних центрів, центрів надання адміністративних послуг, торгово-промислових палат, інформаційно-консультативних центрів, агенцій з залучення інвестицій, фондів підтримки підприємництва тощо.

При розробці планів стратегії сталого розвитку територіальних громад слід опиратися на шість базових постулатів: економічний розвиток створюється бізнесом; робочі місця забезпечують добробут громади і впливають на зростання як індивідуальних доходів мешканців, так і на зростання сукупного суспільного продукту; місцева влада та громадські організації створюють умови для розвитку бізнесу; розвинута інфраструктура є головним елементом конкурентоспроможності громади; якісні послуги, що надаються місцевою владою громаді та бізнесу, є головним елементом конкурентних переваг; ефективне управління містом чи регіоном забезпечується системним менеджментом (планування, організація, мотивація, контроль), місцевими ресурсами, співпрацею зацікавлених осіб та тристороннім партнерством.

Після затвердження стратегії надважливим елементом її ефективного впровадження є процес відстеження та оцінювання запланованих результатів для мінімізації ризику, що стане дієвим інструментом довгострокового територіального розвитку.

Одним із інструментів забезпечення сталого і цілісного розвитку територіальної громади є моніторинг – формалізоване та регулярне відстеження процесу реалізації стратегічного плану, аналіз отриманої інформації, внесення коректив, актуалізація завдань тощо. Моніторинг – це процес регулярного збору та аналізу ключових даних (індикаторів) для визначення зрушень чи прогресу, досягнутих у виконанні стратегічного плану. Для проведення моніторингу виконання стратегії сталого розвитку територіальної громади застосовують такі інструменти, як SWOT-аналіз, PESTLE-аналіз, аналіз А-В-С та ін. [60, 88].

Ключовими характеристиками планування в умовах глобалізації стають технологічні інновації, модернізація робочих місць та змісту праці працівників, а також виникнення внутрішніх місцевих економічних рушійних сил, які базуються на конкуренції місцевих факторних умов інформації творчості та знаннях.

Цікавим прикладом на шляху сталого розвитку територіальних громад можуть бути проекти ревіталізації, на виконання яких ЄС виділяє кошти і які провадять країни-члени ЄС. Для України такі проекти сприймаються як проекти на відновлення застарілої інфраструктури (історична архітектура, закинуті замки, будинки, парки, тощо). Згідно з правовими документами ЄС, кошти на проект ревіталізації можуть бути виділені за умови, коли, по-перше, об'єкт, цінний для громади, підлягає відновленню і включає компоненту покращення інфраструктурної складової, по-друге, цей об'єкт повинен бути використаний для зростання економічної активності у громаді, і третє – проект повинен містити соціально-екологічну компоненту: підвищувати рівність доступу членів громади до спільної послуги чи підвищувати рівень екологічної безпеки та здоров'я мешканців. Поняття «ревіталізація» не є тотожним терміну «капітальний ремонт». Це відновлення не лише технічне, а ще й соціальне та культурне. Наприклад, в Польщі (Малопольське воєводство, м.Рабка-Здруй) здійснило такі останні два проекти ревіталізації:

проект ревіталізації приміщення залізничного вокзалу на підставі ідей, запропонованих та обговорених з громадою (відновлене приміщення вокзалу має невеликий зал для очікувань пасажирів, кафе, залу для громадських зібрань, невелику бібліотеку й вільний доступ до комп'ютерної кімнати з Інтернетом);

проект ревіталізації місцевого парку (проведено освітлення парку, відтепер парк має кінотеатр формату 3D, кафе, сцену для виступів).

Основними причинами, що перешкоджають забезпеченню сталого розвитку територіальних громад в Україні є нестабільність соціально-економічних умов у державі, відсутність науково обґрунтованої, чітко визначеної стратегії її сталого розвитку, ефективного реформування економіки та її державного регулювання,

недосконалість законодавчого і нормативного забезпечення формування адекватного умовам ринку фінансового, правового, інформаційно-комунікаційного простору, недосконалість правових, організаційних, економічних засад діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб щодо формування повноцінного життєвого середовища.

Можливості для співробітництва територіальних громад і розвитку територій на даний час використовуються несповна. Для активізації цього процесу необхідно забезпечити насамперед ефективну комунікацію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцях, організаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування, поширення інформації щодо успішних практик реалізації проектів співробітництва тощо. В майбутньому різні форми співробітництва можуть знайти широке використання для поєднання зусиль і ресурсів об'єднаних територіальних громад в реалізації інвестиційних проектів.

В подальшому необхідним є забезпечення ефективної комунікації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, організаційно-методична допомога органам місцевого самоврядування, поширення інформації щодо успішних практик реалізації проектів співробітництва.

Отже, на сьогоднішній день децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та стійкості місцевих органів влади через передачу їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

## **1.5. Формування ефективних територіальних громад в Україні та європейських країнах**

Угода про асоціацію між Україною та ЄС створює необхідні передумови для впровадження нових підходів до регіональної політики. Стан економічного розвитку країни прямо залежить від

можливості та зацікавленості громад займатися місцевим розвитком своєї території. Розвиток територіальних громад неможливий без відповідної фінансової підтримки з боку держави.

В Україні територіальні громади являють собою первинний головний суб'єкт місцевого самоврядування. Розвиток кожної окремої територіальної громади, з однієї сторони, впливає на розвиток конкретних органів місцевої влади, а, з іншої сторони, – на розвиток місцевого самоврядування всієї країни. Тобто, від якості та ефективності діяльності територіальних громад залежить «дієвість» як усього механізму державного управління в цілому так і місцевого, зокрема [61].

Утворення територіальних громад відбувається згідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – Закон) та низки інших законодавчих та нормативно-правових актів. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки територіальним громадам, а також створення правових умов та можливостей для: укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України під фінансово спроможною громадою розуміє таку громада, в якій джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення

питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів самої громади.

Комплексний показник фінансової спроможності територіальної громади складається з: бюджетної спроможності (здатність громади забезпечувати фінансування реалізації основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня коштом доходів бюджету громади), фінансової спроможності домогосподарств (здатність домогосподарства (родини) забезпечувати фінансування потреб усіх його членів), фінансової спроможності суб'єктів господарювання (їх стабільний фінансовий стан і здатність до сталого економічного розвитку та залучення інвестицій на розвиток території).

Отже, в широкому розумінні фінансова спроможність громади повинна враховувати можливості забезпечення належного рівня задоволення потреб її членів; здатність вирішувати весь комплекс своїх соціальних та економічних проблем; залежить від доходів, які акумулюються безпосередньо в бюджеті громади та від вкладень суб'єктів господарювання на інвестиційний розвиток території такої громади. Фінансова спроможність громади є запорукою її функціонування, конкурентоспроможності та подальшого сталого розвитку.

У структурі територіальної громади, як системи, кожен елемент виконує власну функцію. Місцеві органи влади забезпечують досягнення цілей розвитку територіальної громади через посадових осіб (чиновників), а саме: представників законодавчої, виконавчої, судової влади, контрольних і силових структур – за допомогою застосування інструментів територіального управління, які спрямовано на регулювання процесів в суспільстві та в бізнесі. До такої структури також належать інші формальні організації, за допомогою яких формулюються інтегровані інтереси менших і більших груп, діючих у межах цієї громади: політичні партії, які домагаються впливів у місцевій владі; інші місцеві самоврядні організації (наприклад, господарські агенції, промислові, торгові палати, туристичні агентства тощо).

Світовий досвід реформування публічної влади доводить, що однією із важливих складових такого реформування має стати підвищення ефективності діяльності територіальних громад,

максимальне використання їх матеріальних та людських ресурсів для посилення регіонального державного управління.

Показником ефективності діяльності територіальної громади є її результативність. Моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями.

В кожній країні існує моніторинг діяльності територіальної громади з індикаторами оцінки, які використовуються конкретно в даній країні, обраними відповідно до соціально-економічних умов.

Міністерством розвитку громад та територій України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International) розроблено методику до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної територіальної громади (ТГ) [62]. Оцінку проведено на підставі результатів моніторингу виконання місцевих бюджетів та за чотирма основними показниками, які відображають:

власні доходи на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ТГ);

динаміку надходжень місцевих податків і зборів;

рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

питому вагу видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ТГ (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі власних доходів загального фонду) [17].

Оцінка розвитку територіальних громад проводиться шляхом здійснення розрахунків рейтингової оцінки (ранжування) ТГ за кожним напрямом та розрахунку загальної рейтингової оцінки в цілому за всіма напрямками. Рейтингова оцінка проводиться шляхом порівняння відхилення значень показників за кожною конкретною ТГ

від їх найкращих значень за відповідний (звітний) період та відповідне ранжування ТГ від 1-го до і-го місця.

Рейтингова оцінка проводиться на основі підрахунку відносних відхилень показників кожної ТГ від максимальних та мінімальних значень таких показників інших регіонів за формулою:

$$R_j = \sum_{i=1}^n \frac{x_{\max i} - x_{ij}}{x_{\max i} - x_{\min i}} + \sum_{i=1}^n \frac{x_{ij} - x_{\min i}}{x_{\max i} - x_{\min i}} \quad (1)$$

де  $R_j$  – сума рейтингових оцінок конкретної ТГ регіону за кожним з показників, що характеризують окремий напрям діяльності;

$x_{ij}$  – значення і-го показника j-ої ТГ;

$x_{\max i}$  – максимальне значення і-го показника;

$x_{\min i}$  – мінімальне значення і-го показника.

Визначення середнього арифметичного значення суми рейтингових оцінок конкретної ТГ за всіма показниками щорічної оцінки, що характеризують окремий напрям діяльності, здійснюється за формулою:

$$R_{\text{срj}} = \frac{R_j}{n}, \quad (2)$$

де  $R_{\text{срj}}$  – середнє арифметичне суми рейтингів конкретної ТГ за всіма показниками окремого напрямку;

$n$  – кількість показників, за якими проводився розрахунок за окремим напрямом.

За результатами розрахунків визначається інтегральна рейтингова оцінка як середнє арифметичне значення суми рейтингових оцінок конкретної ТГ за всіма напрямками за формулою:

$$I_j = \frac{\sum_{j=1}^m R_{\text{срj}}}{m} \quad (3)$$

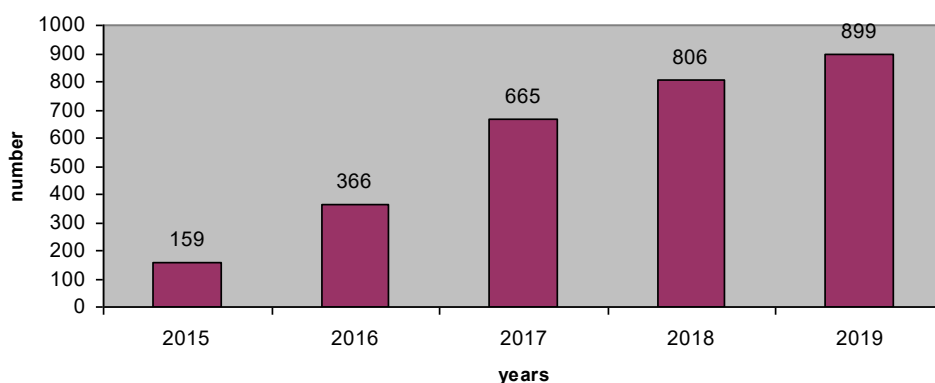
де  $I_j$  – середнє арифметичне суми рейтингів конкретної ТГ за всіма напрямками;

$m$  – кількість напрямів, за якими проведено розрахунок.

Зазначений методичний підхід надає можливість змоделювати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів та видатків, а також спонукатиме до розгляду можливості збільшення кількості місцевих рад для об'єднання у фінансово спроможні громади.

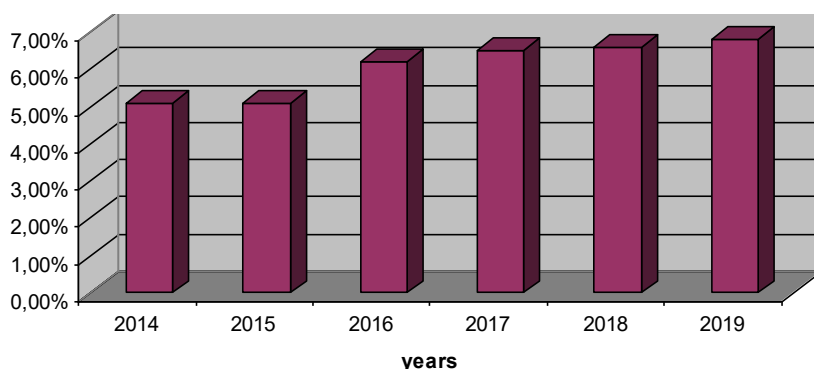


Динаміка створення ТГ в Україні представлена на рис.1.13.



**Рис.1.13. Динаміка створення територіальних громад в Україні в 2015-2019 рр. [54]**

Завдяки фінансовій децентралізації суттєво зміцнилася ресурсна база місцевих бюджетів та сформувалися передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад (рис.1.14.).



**Рис. 1.14. Частка доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП в 2014-2019 рр., % [54]**

Зміни податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації забезпечили збільшення надходжень власних доходів місцевих бюджетів ТГ у 2018 році на 21,5% (234,1 млрд. грн.) порівняно з 2017 роком (192,7 млрд. грн.) [54, 63].

За підсумками 2018 року, до місцевих бюджетів ТГ надійшло 14,6 млрд. грн., що на 69,4% (+ 6,0 млрд. грн.) більше від надходжень, отриманих ТГ за аналогічний період 2017 року. Із розрахунку на одного мешканця громади отримали 2596,1 грн., що більше від аналогічного періоду минулого року у 1,7 рази [54, 63].

Результати фінансової децентралізації свідчать про тенденції зростання обсягів власних ресурсів (податків та зборів) місцевих бюджетів та зростання частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України. У 2018 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті склала 47,50%. Місцеві податки і збори є індикатором ефективності роботи органів місцевого самоврядування, оскільки впровадження і встановлення ставок місцевих податків і зборів належить до виключної компетенції місцевих рад [64].

Підвищення ролі місцевих податків і зборів, досягнення їх максимально можливої мобілізації повинно бути одним із пріоритетних завдань для органів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, сприятиме посиленню фінансової стійкості та самостійності місцевих бюджетів, ефективності використання наявного фіскального потенціалу відповідних територій і, як наслідок, покращанню рівня та якості послуг, що надаються жителям громад. Формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів – у прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт із запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів.

Збільшення фінансових ресурсів дозволяє органам місцевого самоврядування більш самостійно реалізувати місцеві стратегії розвитку, суттєво поліпшити інфраструктуру та благоустрій населених пунктів – забезпечити сталий розвиток територіальної громади [64].

Міністерством розвитку громад та територій України за підсумками 2018 року проаналізовано діяльність ТГ на основі чотирьох показників:

власні доходи на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ТГ);

динаміка надходжень місцевих податків і зборів у 2018 році порівняно з 2017 роком;

рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ТГ (питома вага видатків на утримання апарату

управління органів місцевого самоврядування в сумі власних доходів загального фонду) [54, 63].

Проведений аналіз показав, що невеликі за територією та чисельністю населення ТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Також такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

Перші місця в рейтингу спроможності ТГ України займає Житомирська область, Чернігівська та Запорізька область. До областей з найменшим рейтингом спроможності ТГ відносять Закарпатська, Вінницька, Кіровоградська області.

Станом на 10 грудня 2019 року в Україні створено 1009 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), де мешкає загалом 11,3 мільйони людей (табл.1.11).

*Таблиця 1.11*

**Об'єднані територіальні громади в Україні станом на 10.12.2019 року [65]**

Область	Кількість ОТГ, в яких відбулися перші вибори	Кількість ОТГ, в яких призначені перші вибори на 22.12.2019	Кількість ОТГ, в яких призначені перші вибори на 29.12.2019	Кількість ОТГ, в яких призначено додаткові місцеві вибори до рад ОТГ на грудень 2019 р.
1	2	3	4	5
Вінницька	40	3	0	7
Волинська	51	2	0	4
Дніпропетровська	60	5	3	7
Донецька	10	1	0	1
Житомирська	53	1	0	0
Закарпатська	6	9	0	1
Запорізька	47	8	0	2
Івано-Франківська	30	6	0	1
Київська	18	2	0	0
Кіровоградська	21	6	0	2
Луганська	17	1	0	0
Львівська	40	0	1	3
Миколаївська	40	2	0	1
Одеська	32	5	0	2
Полтавська	45	6	0	2
Рівненська	34	9	0	0
Сумська	33	0	1	0

*Продовження табл.1.11*

1	2	3	4	5
Тернопільська	47	4	0	4
Харківська	17	4	0	0
Херсонська	29	2	0	1
Хмельницька	45	4	0	1
Черкаська	56	0	0	1
Чернівецька	34	1	1	1
Чернігівська	43	5	0	0
<b>Всього</b>	<b>848</b>	<b>86</b>	<b>6</b>	<b>40</b>

Крім того, значно активізувався 2019 року процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. За спрощеною процедурою майже 100 громад приєдналися до 43 міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли також 70 ОТГ, а до кінця року, після додаткових виборів, таких ОТГ буде вже понад 100. Загалом до ОТГ доєдналися близько 170 сусідніх сільських та селищних рад.

Одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності та демографії є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ТГ. Навіть за умови відсутності у такої ТГ на поточний момент економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок наявності більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію [54, 63].

Державна підтримка відіграє важливу роль у територіальному розвитку громад в Україні. Це надання субвенцій місцевим бюджетам, передача державних об'єктів комунальній власності, організаційне та інформаційне забезпечення в регіонах. У 2018 році державна підтримка місцевого та регіонального розвитку склала 20,75 млрд. грн., що в 41,5 рази більше у порівнянні з виділеним фінансуванням в 2014 році.

Субвенція є значною підтримкою держави. В 2018 році з державного бюджету на розвиток та інфраструктуру було виділено

7,7 млрд. грн. – державний фонд регіонального розвитку; 4,7 млрд. грн. – субвенція на соціально-економічний розвиток територій; 5,0 млрд. грн. – субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості. Крім того, на 2019 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд. грн. [54]

За ці кошти та кошти місцевих бюджетів реалізовано біля шести тисяч проектів, схвалених Урядом, та значна кількість інших місцевих проектів та програм, які були реалізовані 523 органами місцевого самоврядування, що отримали кошти у вигляді субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, а також здійснено заходи щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

В 2019 році на розвиток інфраструктури ТГ передбачено 2,1 млрд. грн. Ці гроші розподілені між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій громаді. Тобто, чим більше сільських територій об'єднала громада, тим більше коштів на розвиток інфраструктури вона отримала з державного бюджету.

В Україні держава надає місцевому самоврядуванню фінансову підтримку на розвиток територій. Одним із головних інструментів реалізації державної регіональної політики є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації [66].

В 2018 році ДФРР виділено 134,1 млн. грн. на розвиток ОТГ, які відповідно розподілено для реалізації 69 проектів по Україні переважно в галузі освіти (60,9%), водопостачання (12,7%), охорони здоров'я (8,8%). Державне фінансування повинно достатньою мірою відповідати ринковій ситуації та фінансовій специфіці громадянського суспільства. Дотаційність бюджетів новостворених ТГ показує реальний обсяг наповнення бюджетів новостворених ТГ. Лише 22% ТГ (34) мають не дотаційний бюджет. Серед дотаційних бюджетів (125) 40% ТГ (50) мають відсоток дотаційності від 0,5% до

20%, ще 40% ТГ (50) мають відсоток дотаційності від 20% до 50%, і 20 % ТГ (25) мають відсоток дотаційності.

Важливу роль у підвищенні фінансової спроможності ТГ відіграють міжнародні та європейські програми міжнародної технічної та фінансової допомоги в рамках реалізації реформ в Україні (табл.1.12).

*Таблиця 1.12*

**Проекти міжнародної технічної та фінансової допомога в Україні**

Назва програми / проекту	Сума допомоги	Дата початку	Дата завершення
Проект DESPRO	9,3 млн. CHF	24.12.2007	24.06.2020
Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)	18,8 млн. CAD	10.11.2014	31.07.2019
Партнерство для розвитку міст (ПРОМІС / PLEDDG)	19,5 млн. CAD	27.03.2015	30.06.2021
Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)	8,2 млн. USD	14.12.2015	13.12.2020
Програма U-LEAD	102 млн. EUR	01.01.2016	30.06.2020
Програма DOBRE	50 млн. USD	08.06.2016	07.06.2021
Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»	1,8 млн. EUR	01.03.2018	30.06.2020

Наявність достатніх фінансових ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість розробляти програми місцевого розвитку, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу.

Співробітництво громад є важливою демократичною ініціативою, оскільки дає можливість місцевим жителям брати активну участь у вирішенні місцевих питань. Така співпраця впливає на якість та розвиток територіального управління, а також розширює сфери та можливості їх співпраці не тільки з іншими громадами, але й із залученням приватного та державного секторів.

Територіальні громади слід розглядати як соціально-економічну систему, для якої є характерною комплексна взаємодія елементів, що розташовані на значній території та вимагають для свого розвитку суттєвих витрат ресурсів і часу. Правовий статус територіальної громади являє собою систему, закріплених у нормативно-правових та

міжнародних актах, прав і обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне положення у суспільстві та державі [67].

Для України однією з найважливіших сфер регіональної політики є співпраця територіальних громад. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що регулює питання децентралізації, подібно до країн-членів ЄС, була прийнята у 2014 році, але місцеві громади лише починають розуміти нові перспективи і активно підписувати угоди про співробітництво з різних питань.

У сфері співпраці з громадою Україна реалізує свою власну модель, яка, по суті, є інтегрованим досвідом багатьох країн. У Європі такий формат співпраці є активним мотивом децентралізації. Українські законодавці особливо відзначили досвід Німеччини та Іспанії, де договірні відносини передбачали значний вплив центру і таким чином забезпечили баланс інтересів усіх громад. Також був врахований процес міжмуніципальної співпраці в Польщі, Португалії та Македонії [68].

У європейських країнах реформування державної влади шляхом створення територіальних громад, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню.

У сучасній Центральній та Східній Європі є країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія), країни, територіальна система яких є висококонсолідованою (Литва, Болгарія, Польща) та декілька країн із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія) [69].

Для укрупнення ТГ використовуються два основні методи: стимулювання добровільного об'єднання та адміністративне укрупнення. Виділяють держави, які надають перевагу лише одному з таких методів, тоді як деякі застосовують їх на альтернативній основі. Наприклад, політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана Чехією, але відчутних результатів вона поки що не дала. Укрупнення адміністративного характеру були

застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. У Латвії поетапно застосовують обидва методи [69].

Метою децентралізації у Польщі було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства.

Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. При створенні, об'єднанні, розподілі, скасуванні гмін і визначенні їх кордонів прагнуть, щоб гміна охоплювала однорідну за поселенським складом і просторовою структурою, а також соціальними й економічними відносинами територію.

Другий крок був спрямований на вищі рівні. У Польщі внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою була запроваджена трирівнева система: на регіональному рівні – 16 воєводств, на субрегіональному (районному) – 373 повіти (з них 65, що мають статус виділених міст), на місцевому рівні – 2478 гмін (громад).

Гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів.

До повноважень уряду гміни відносять саме те, що є звичайним для функцій місцевих органів управління нижнього рівня як в ЄС, так і в Україні. Це в основному адміністративні і соціальні послуги щодо утримання та будівництва вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; житлово-комунальні послуги; забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та



освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; фізичне планування, дозволи на будівництво [70].

Основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. У місцевих бюджетах Польщі зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

У процесі проведення децентралізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення [71].

Для Франції характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них – комуна, департамент та регіон.

Комуни – найнижчий структурний рівень країни, які входять до складу відповідних округів (за винятком міст Париж, Марсель і Ліон). За кількістю населення комуни Франції істотно відмінні одна від одної: це і багатомільйонний Париж, і село з десятьма жителями. В 2018 році у Франції налічується 36,6 тис. комун, в тому числі 36,5 тис. – в метрополії і 129 – на заморських територіях [72].

У кожній комуні є мер і муніципальна рада; їх повноваження однакові у всіх комунах незалежно від чисельності їх населення. Вони пов'язані з міським плануванням, громадськими заходами, розподілом бюджету та ін.

У Франції всі територіальні органи влади (в значній мірі) однакові на відповідному рівні. Таким чином, в будь-якій області Франції в окремому муніципалітеті майже однакові права та обов'язки, як і будь-якому іншому муніципалітеті Франції.

Французька держава прагне до більшої децентралізації і це відображається не тільки в зростаючому діапазоні повноважень, але й зростаючих асигнуваннях [72].

У Франції частка місцевих податків у бюджеті комун становить 45-50%, а в бюджеті департаментів – близько 38%, у той час як із зовнішніх джерел фінансується 35% бюджету комун і 41,5% бюджету департаментів [72]. Франція демонструє найбільш централізовану серед країн Європейського Співтовариства модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування (поряд з Нідерландами та Бельгією).

Незважаючи на покращення децентралізації та початок спільних зусиль між центральною та місцевою владою, центральний уряд Франції не повністю поважає автономію своїх місцевих органів влади. Це одна з небагатьох країн (29%), які не вважають місцеву владу здатною декларувати власну антикорупційну політику, відому як «політика цілісності». Це одна з трьох країн, поряд з Бельгією та Польщею, які уникають механізмів координації між центральною та місцевою владою для цілісної політики.

Для адміністративного устрою Франції характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів місцевої влади [72].

У Німеччині територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Загалом у Німеччині налічується 439 районів, з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування, 12,3 тис. громад (16% з них є самостійними громадами, а 77% належать до двоступеневої спілки громад) [70].

Органи самоврядування німецьких громад мають певні права: у сфері фінансів – на відповідне фінансове забезпечення, право

встановлювати розмір місцевих податків і тарифів; у сфері планування – впорядковувати містобудівний розвиток через плани забудови, розробляти концепції місцевого розвитку; у сфері організації – регулювати свою адміністративну організацію на власний розсуд; у кадрових питаннях – на вільний добір, просування по службі звільнення власних службовців; у сфері культури – засновувати культурні заклади, займатись їх розвитком [73].

Методологічний підхід до розробки та забезпечення показників Цілей сталого розвитку для муніципалітетів Німеччини складається з чотирьох етапів.

На першому етапі цілі, підцілі сталого розвитку поділяються на окремі аспекти, якщо це необхідно. Наступним кроком вирішується питання про те, чи відповідає індивідуальна мета великим проблемам або викликам для муніципалітетів Німеччини (перевірка проблем) та чи можуть міські завдання сприяти досягненню відповідних індивідуальних цілей (перевірка завдань).

На другому етапі відповідні показники збираються на основі надійних джерел ООН, Європейської комісії, федерального уряду, окремих федеральних держав та інших установ. Показники оцінюються на основі певних критеріїв якості, таких як обґрунтованість, якість даних та доступність даних.

На третьому етапі досліджуються та аналізуються показники. Опитування поширюється на всі міста та муніципалітети з населенням більше 5 тис. жителів, а також на всі сільські райони (у Німеччині так звані Landkreise). Коли це можливо, враховуються показники за останні десять років. Дані взяті з офіційної статистики, інших загальнодоступних джерел, або, в окремих випадках, з комерційних джерел. Окремі муніципалітети не розглядаються.

На четвертому етапі надається доступ до результатів ініціативи «Індикатори Цілей сталого розвитку для муніципалітетів». Доступ надається спочатку в спільній публікації партнерських організацій та через Інтернет. Інтернет-платформа Bertelsmann Stiftung «Муніципальний дорожній знак» (Wegweiser Kommune), база даних INKAR Федерального інституту досліджень з питань будівництва, урбаністики та просторового розвитку (BBSR) надає доступ до даних окремих муніципалітетів [74].

На практиці в Німеччині використовуються різні типи управління на рівні територіальної громади, що пов'язано з врегулюванням питань самоврядування в конституціях окремих земель (табл. 1.13).

Таблиця 1.13

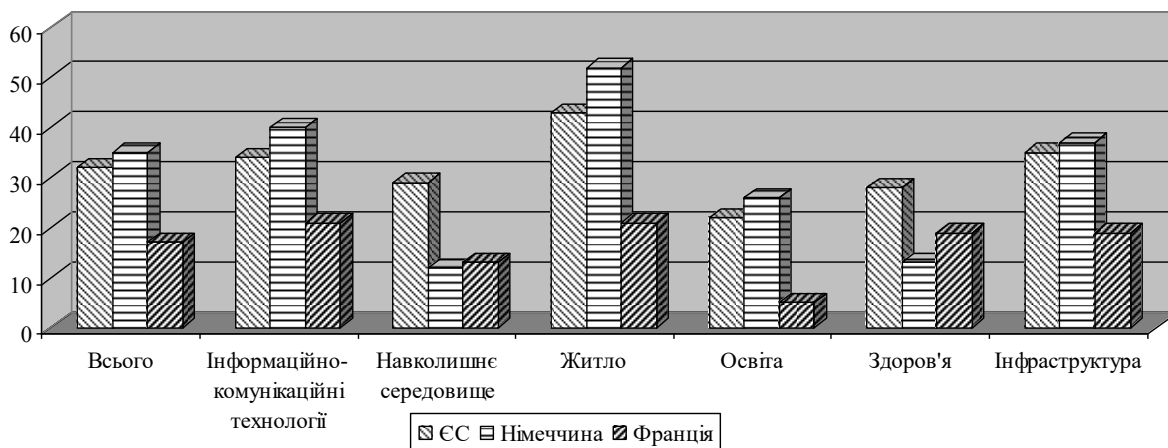
**Типи управління на рівні територіальної громади  
Німеччини (на основі [73])**

Магістратний тип управління	Північно-німецький тип самоврядування	Південно-німецький тип самоврядування
Громадяни обирають на прямих виборах муніципальні збори, які вибирають виконавчий орган (магістрат), що складається з бургомістра та завідувачів відділів. Бургомістр є головою міської ради та керівником адміністрації	Громадяни обирають муніципальну раду, що із свого складу обирає бургомістра. Бургомістр керує муніципальною радою. Муніципальна рада обирає директора та завідувачів відділів. Директор керує адміністрацією	Громадяни обирають муніципальну раду та прямим голосуванням бургомістра. Бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації. Муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

Фінансова база громад формується за рахунок платежів і податків (з землі, майна, промислів, на автотранспортні засоби, за утримання собак, від розважальних заходів), цільових зборів, разових внесків, федеральних і земельних дотацій, кредитів. У Німеччині доходи від місцевих податків перевищують 20% бюджетних доходів; неподаткових надходжень – 6%; субсидій і дотацій з центрального бюджету (у Німеччині на державні трансферти припадає 49,7% бюджетних доходів, у тому числі 32,4% дотацій, 17,3% субсидій).

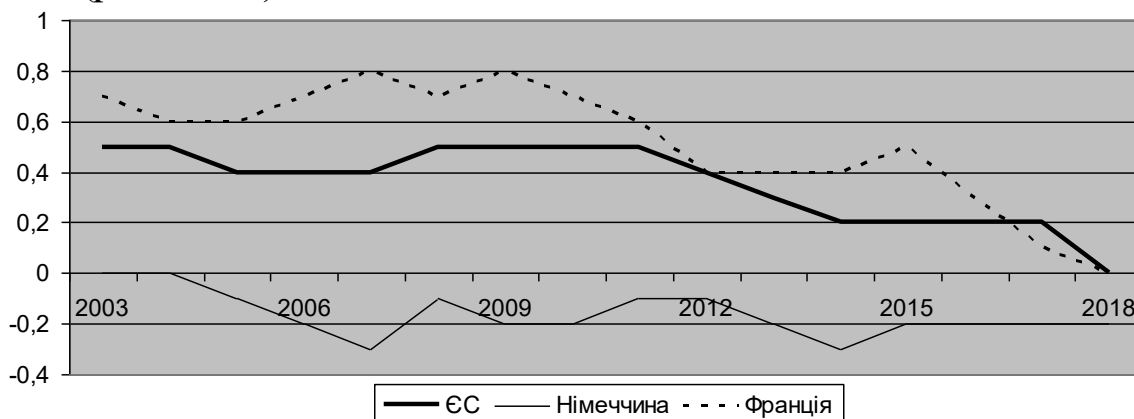
За даними Комісії муніципалітету Державного національного банку Німеччини (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) в 2018 році інвестиції в територіальні громади зросли до майже 159 млрд. євро. Європейський інвестиційний банк представив динаміку муніципальних інвестицій в Європі (рис.1.15.).

В той час як південна Європа відстає від Німеччини, інвестиційні витрати якої розвивалися краще, ніж середні, набагато краще функціонування громад Франції проявляється в окремих категоріях інвестицій.



**Рис.1.15. Інвестиційні резерви країн ЄС в 2018 році, % [72]**

Французькі муніципалітети дійсно послідовно здійснювали позитивні зміни в інвестуванні за останні 15 років; іншими словами, вони інвестували більше, ніж вони списали, а значить розширили свій капітал (рис. 1.16.).



**Рис. 1.16. Обсяг муніципальних інвестицій, % від ВВП [72]**

Обсяг муніципальних інвестицій Франції є значно більшим в порівнянні з даним показником муніципалітетів Німеччини. Незважаючи на поступове зниження інвестування у Франції протягом 2010-2018 рр., інвестиційна політика муніципалітетів Франції є більш зваженою та ефективною.

Результати дослідження не тільки свідчать про загалом вищий рівень інвестиційної активності Франції в Європі, але й чіткі регіональні відмінності. Це пояснюється кращою ефективністю французьких муніципалітетів: якістю інфраструктури, інвестиційної діяльності муніципалітетів та інвестиційних можливостей [75].

Високі обсяги інвестицій в Німеччині у структурно сильні регіони з високими інвестиційними витратами застосовуються до фінансово слабких муніципалітетів. Збільшення інвестицій можна спостерігати майже у всіх інвестиційних зонах. Розподіл інвестиційних резервів Німеччини наведено на рис.1.17.



**Рис.1.17. Структура інвестицій у муніципалітетах Німеччини у 2018 році [76]**

Найменші капіталовкладення у муніципалітетах Німеччини в енергетичну промисловість, охорону навколишнього середовища, державний транспорт. Найбільша кількість інвестицій муніципалітетів направлена на освіту (30%), транспорт (24%) та державне будівництво (11%). У 2019 році муніципальні казначейства Німеччини очікують зростання загальних інвестицій на 28,2 млрд. євро [76-77].

Результати дослідження фінансової складової, інвестиційної привабливості та організації управління доводять, що модель місцевого самоврядування Німеччини, як і модель її політичного устрою в цілому, вважається однією з найефективніших у світі [75].

Інструментом державного регулювання територіальними громадами є фіскальна політика, мета якої полягає в поліпшенні розвитку та підвищенні ефективності ТГ. Реальний обсяг

повноважень органів місцевого самоврядування характеризує частка доходів місцевих бюджетів у структурі консолідованого бюджету країни або рівень ВВП, що перерозподіляється через доходи місцевих бюджетів. У більшості країн Центральної та Східної Європи місцеві бюджети становлять від 20 до 29% консолідованого бюджету держави. Мінімальні обсяги місцевих бюджетів у Чехії, Естонії та Литві, максимальний – у Польщі. Середній рівень частки доходів місцевих бюджетів у ВВП у країнах з перехідною економікою на 8,6% нижче, ніж у країнах з розвинутою економікою, і становить 8,0% [78].

Одними з найпоширеніших фінансових інструментів забезпечення ОТГ в країнах Європи є місцевий розвиток, орієнтований на громаду (CLLD), Інтегровані територіальні інвестиції (ІТІ) та «зелені» облігації.

Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (CLLD), є інструментом залучення громадян на місцевому рівні до розробки відповідей на соціальні, екологічні та економічні проблеми. CLLD – це підхід, який вимагає часу і зусиль, але для відносно невеликих фінансових інвестицій він може мати значний вплив на життя людей і генерувати нові ідеї та спільне зобов'язання щодо їх впровадження на практиці [78].

Це інструмент, створений для того, щоб зосередитися на малих територіях із сильним підходом знизу вгору, і він може фінансуватися всіма фондами European Structural and Investment Funds. CLLD – це метод залучення партнерів на місцевому рівні, включаючи громадянське суспільство та місцевих економічних суб'єктів у розробці та впровадженні інтегрованих місцевих стратегій, які допомагають своїм регіонам перейти до більш сталого майбутнього. Цей підхід застосовується в рамках ініціативи LEADER в рамках Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій (European Agricultural Fund for Rural Development), щоб визначити стратегію розвитку місцевої території [79-80].

Оскільки інтегровані територіальні стратегії є життєво важливими для досягнення розумної, стабільної та інклюзивної Європи, передбаченої Стратегією Європа-2020, ключовим інструментом для реалізації таких стратегій є ІТІ. ІТІ дозволяють

країнам-членам ЄС поєднувати фінансування з кількох пріоритетних осей однієї або декількох оперативних програм (програми ЄС) для забезпечення реалізації інтегрованої стратегії для конкретної території.

Важливо підкреслити, що ІТІ можуть бути ефективно використані лише в тому випадку, якщо конкретна географічна область має інтегровану міжсекторну територіальну стратегію. Крім того, ІТІ підходить для виконання заходів у контексті Європейського територіального співробітництва (ЕТС). Наприклад, ІТІ у транскордонному контексті можна використовувати для реалізації інтегрованої стратегії розвитку міст у прикордонних містах. Дії, пристосовані до конкретних територіальних потреб можуть підтримуватися за допомогою інструменту ІТІ. Вони можуть фінансуватися Європейським Фондом регіонального розвитку (ЄФРР), Європейським соціальним фондом (ESF) та Фондом згуртування, але комбінувати джерела фінансування не обов'язково. Рекомендується, щоб ІТІ поєднував ЄФРР та ESF, оскільки комплексний підхід вимагає, щоб м'які інвестиції були пов'язані з інвестиціями у фізичну інфраструктуру [81].

До переваг використання «зелених» облігацій для залучення інвестицій можна віднести: більш висока диверсифікація, низький ризик, умови фінансування можуть бути гнучко адаптовані до конкретних потреб муніципалітету – залежно від ринкової ситуації. З «зеленими» фінансами розвивається ринок капіталу, в якому екологічно орієнтовані інвестори можуть бути поєднані з попитом на капітал для залучення інвестицій. Фінансування комплексних муніципальних інвестиційних проєктів в такі облігації випробувані на міжнародному рівні і є як потенційний важіль для більшої дії у сфері інвестиції [82].

Досвід розвитку Європейських країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.



Джерелами фінансової спроможності територіальних громад Німеччини та Франції, які посідають провідні місця у світовому економічному розвитку серед країн ЄС, є податкові надходження (платежі і податки), неподаткові надходження (цільові збори, разові внески, кредити), субсидії і дотації з центрального бюджету, кошти державного фонду регіонального розвитку, зовнішні джерела фінансується (муніципальні інвестиції, ІТІ, CLLD, «зелені» облігації, міжнародна технічна та фінансова допомога).

Основними проблемами українських громад на шляху забезпечення своєї сталості є проблеми фінансування соціальних об'єктів, житлово-комунального господарства, проектів місцевого розвитку, утримання органів місцевого самоврядування та ін.

Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в Україні необхідним є: створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів для зростання державних інвестицій; участь в міжнародних та європейських програмах в рамках реалізації реформи децентралізації; підвищення ефективності та мобілізація місцевих податків і зборів; стратегічне планування кошторису ТГ; раціональне використання коштів за пріоритетними напрямками розвитку ТГ; розвиток малого бізнесу, підвищення якості інфраструктури на рівні адміністративно-територіальних одиниць для збільшення регіональних інвестицій та інвестиційних можливостей ТГ; введення на регіональний ринок нових фінансових інструментів.

Реалізація зазначених напрямків дасть змогу залучати інвесторів до реалізації інвестиційно привабливих проектів, що забезпечить економічний розвиток території, ефективне використання наявних у громади ресурсів та накопичення коштів для вирішення соціально-економічних проблем відповідно до пріоритетів розвитку.

## Література до розділу 1

1. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна». Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-ia-ka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr> (дата звернення: 01.04.2020).
2. Офіційний сайт Державного служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 01.04.2020).
3. Орлова Н.С., Максимова Т. Формування інвестиційної політики країни в умовах сталого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 24. С.166-170.
4. Доклад о мировых инвестициях, инвестиции и новая промышленная политика организация объединенных наций: конференция Организации Объединенных наций по торговле и развитию: 2018 год. ЮНКТАД. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018\\_overview\\_ru.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_overview_ru.pdf) (дата звернення: 01.04.2020).
5. Индекс глобальной конкурентоспособности. Центр гуманитарных технологий. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info> (дата звернення: 01.04.2020).
6. Chapter 3: Benchmarking Competitiveness in the Fourth Industrial Revolution: Introducing the Global Competitiveness Index 4.0. World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-3-benchmarking-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution-introducing-the-global-competitiveness-index-4-0/> (дата звернення: 01.04.2020).
7. The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf) (дата звернення: 01.04.2020).
8. The Global Sustainable Competitiveness Index. SolAbility. URL: <http://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index> (дата звернення: 01.04.2020).
9. Global sustainable competitiveness index 2019. SolAbility. URL: <file:///C:/Users/PC/Desktop/The-Global-Sustainable-Competitiveness-Report-2017-1.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).
10. Allais M. L'impôt sur le capital et la reforme monetaire. Paris: Hermann, 1977. 370 p.

11. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110-128.
12. Шлапак О.В., Єфименко Т.І. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції: кол. монографія у 2.т. Київ: ДННУ «Академія фінансового управління», 2014. Т.2. 784 с.
13. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку. Київ: Наукова думка, 2010. 736 с.
14. Ойкен В. Основные принципы экономической политики; пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. Н. Куколева. Москва: Прогресс, 1995. 352 с.
15. Лист Ф. Национальная система политической экономии. Москва: Издательство «Европа», 2005. 382 с.
16. Шюллер А., Крюссельберг Х.-Г. Анализ экономических систем: основные понятия теории хозяйственного порядка и политической экономии. Москва: Экономика, 2006. 346 с.
17. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. Москва: Медиум, 1995. 323 с.
18. Стоуньер Т., Гуревич П. С. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики. Новая технократическая волна на Западе. Москва: Прогресс, 1986. 450 с.
19. Коваленко Ю. М. Інституційний порядок фінансового сектору як системний компонент господарського порядку економіки. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 5 (167). С. 50-57.
20. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Academia, 1999. 956 с.
21. Чухно А. А., Юхименко П. І., Леоненко П. М. Сучасні економічні теорії: підруч. / за ред. А. А. Чухна. Київ: Знання, 2007. 878 с.
22. Schwebler R. Individualversicherung in Wirtschaft und Gesellschaft. *IVW*. 1990. №45. pp. 4-12.
23. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 2000. 198 с.
24. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, «отношенческая» контрактация. Санкт-Петербург: Лениздат, 1996. 702 с.
25. Олейник А. Институциональная экономика: учеб. пособие. Москва: ИНФРА-М, 2002. 416 с.
26. Коваленко Ю. М. Сутність інституційного середовища. *Економічний вісник Донбасу*. 2011. №1. С. 92-97.
27. Коваленко Ю. М. Розвиток фінансового сектору та економічні чинники його забезпечення в Україні. *Економічний часопис – XXI*. 2015. № 5-6. С. 77-81.

28. Статистична служба Європейського Союзу. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat> (дата звернення: 01.04.2020).
29. The World Bank. URL: <http://www.worldbank.org> (дата звернення: 01.04.2020).
30. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990. 179 p.
31. Demsetz H. Toward Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967. № 57. P. 349–359.
32. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_10) (дата звернення: 01.04.2020).
33. Про засади державної регіональної політики: Закн України від 5 лютого 2015 року №156-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 01.04.2020).
34. Константинов О. О. Наукові засади державного управління соціально-економічним розвитком регіону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 20. С.98-100.
35. Тофанюк О.В., Зінчук А.С. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип.33. С.159-165.
36. Качний О. С. Державне управління соціально-економічним розвитком України: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №3.
37. Константинов О. О. Основні підходи до реалізації сучасних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. №12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011> (дата звернення: 01.04.2020).
38. Офіційний веб-сайт Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 01.04.2020).
39. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року №856. Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF> (дата звернення: 01.04.2020).
40. Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів за січень-грудень 2019 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/monitorynh-monitorynh/rejtingova-otsinka-regioniv/analiz-soczialno-ekonomichnogo-rozvyi/> (дата звернення: 01.04.2020).

41. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за січень-грудень 2019 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/rejtyngova-oczinka-za-sichen-gruden-2019-roku-prezentacijni-materialy.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).
42. Результати моніторингу стану соціально-економічного розвитку областей та міста Києва за 2018 рік. URL: [https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2019/6/5/Analiz\\_sotsialno\\_ekonomichnogo\\_rozvitku\\_regioniv\\_za\\_2018\\_rik.pdf](https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2019/6/5/Analiz_sotsialno_ekonomichnogo_rozvitku_regioniv_za_2018_rik.pdf) (дата звернення: 01.04.2020).
43. Наукова та інноваційна діяльність України: статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики України, 2019. 108 с.
44. Гоцуляк М., Лагоденко П. Транспортна галузь в системі національної економіки України. Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД: матеріали XVIII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. 2013. URL: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1879> (дата звернення: 01.04.2020).
45. Качний О. С. Формування та реалізація дієвих механізмів державного управління соціально-економічними процесами регіонального рівня. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С.64-66.
46. Єліневський В. Наукові засади управління сталим соціально-економічним розвитком регіонів. *Ефективна економіка*. 2016. №12. С. 45-49.
47. Дацій Н. В. Принципи дії соціальної держави щодо підтримання соціального статусу і життєвих потреб населення території. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2013. №1(8). С.7-13.
48. Громоздова Л. Удосконалення оцінки тенденцій регіонального економічного розвитку. *Держава та економіка*. 2014. №1. С. 12-16.
49. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року: «Розвиток та єдність, орієнтовані на людину». Міністерство розвитку громад та територій України. 2019. 69 с.
50. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.04.2020).
51. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. №10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення: 01.04.2020).
52. Бодрова І.І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 7. 210 с.

53. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 01.04.2020).

54. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2019. Децентралізація. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).

55. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 01.04.2020).

56. Суть реформи децентралізації – спроможність регіонів самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: <http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvat-pytannya-mistsevoho-znachennya/> (дата звернення: 01.04.2020).

57. Загальна інформація. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 01.04.2020).

58. Бриль М. Стратегія — основа становлення та розвитку ОТГ. Податки та бухгалтерський облік. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/may/issue-5/article-36538.html> (дата звернення: 01.04.2020).

59. Ільїна А.О. Державно-приватне партнерство як фактор підвищення ефективності інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. Вип. 1, Т. 1. С. 133-137

60. Orlova, N. and Kozyrieva, O. Strategic planning of sustainable development of territorial communities in Ukraine. *Innovations in science: the challenges of our time*. Collective monograph. Volume 2. Accent Graphics communications and Publishing. Chicago, Illinois, USA. 2019. p.257-266.

61. Міський В.В., Галушка О.М. Реформи під мікроскопом: 2015 рік. Київ: Родовід, 2015. 88 с.

62. Самостійно розраховуємо фінансову спроможність перспективної ОТГ, – порядок розрахунку від експертів. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9218> (дата звернення: 01.04.2020).

63. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138?page=3> (дата звернення: 01.04.2020).

64. Diegtiar O., Nepomnyashchyu A. Efficiency of activity of territorial communities of Ukraine. VUZF University of Finance, Business and Entrepreneurship. Sofia: VUZF Publishing House St. Grigorii Bogoslov, 2019. Vol. 2. 367 p. (p.286-295).



65. Об'єднання громад . територіальні громади в Україні станом на 10.12.2019 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 01.04.2020).

66. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року, Інфографіка Мінрегіону. Децентралізація. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/detsentralizatsiyamistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichchya-2016roku/> (дата звернення: 01.04.2020).

67. Барановська Т. М., Остапенко О. Г. Конституційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 22. С. 153-158.

68. Akulenko L., Potapenko K. Real decentralisation: cooperation of territorial communities in action. URL: <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2018/06/19/real-decentralization-cooperation-of-territorial-communities-in-action/> (дата звернення: 01.04.2020).

69. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип.3(2). С.263-273.

70. Алфьоров С.В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2013. Вип. 37. С. 181-189.

71. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип.9. С.684-688.

72. Allemagne en marche?! Municipal investment backlogs in France and Germany. KfW Research. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2018-EN/Fokus-No.-217-Juli-2018-Municipal-investment-backlogs.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).

73. Ворона П.В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції. *Демократичне врядування*. 2009. №5. С.62-69.

74. Henrik Riede. SDG Indicators for Municipalities. Urbanet. URL: <https://www.urbanet.info/germany-sdg-indicators-municipalities/> (дата звернення: 01.04.2020).

75. Orlova N. S., Diegtiar O. A., Kozureva O. V., Shapovalova A. M., Prykazka S. I. Financial capacity of territorial communities: european experience and ukrainian case. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2019. Vol 4. №31. pp. 516-526.

76. Municipal investment: Growing needs, limited capacities. KfW Research. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF->

[Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2018\\_KF\\_EN.pdf](#) (дата звернення: 01.04.2020).

77. Hardy Graupner. Backlog of investment in German municipalities hits record high. Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/en/backlog-of-investment-in-german-municipalities-hits-record-high/a-45089953> (дата звернення: 01.04.2020).

78. Ivano Magazzu. New tools for territorial development and cooperation: analysis of the new territorial development tools and cooperation in IGJ for the programming period 2014-2020. European Regional Development Fund: Interact Programme, 2018. 40 с

79. Боголіб М.А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 31(1). С. 126-130.

80. Community-led local development (CLLD). European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/clld\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/clld_en) (дата звернення: 01.04.2020).

81. Integrated territorial investment. URL: <https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/EUKN/2013/Factsheet%20ITI.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).

82. Green bonds – a sustainable alternative for municipal infrastructure finance? KfW Research. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2019-EN/Fokus-No.-245-March-2019-Green-Bonds.pdf> (дата звернення: 01.04.2020).

83. What is competitiveness? World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/what-is-competitiveness/> (дата звернення: 01.04.2020).

84. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 № 4618-VI. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17> (дата звернення: 01.04.2020).

85. Смоленніков Д.О., Павленко Д.С. Модернізація державної економічної політики у сфері малого та середнього підприємництва. *Економіка та управління національним господарством*. 2018. Вип. 4 (15). С.127-134.

86. Орлова Н. С., Мохова Ю.Л. Економічні аспекти сталого розвитку України. *Інновації в управлінні соціально-економічним розвитком*: матеріали І міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., м.Харків, 5 березня 2018 р. Харків, 2018. С. 396-398

87. Орлова Н.С. Державна політика щодо використання водних ресурсів в умовах сталого розвитку. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м.Харків, 19-20 квітня 2018 р. Харків, 2018. 278 с.



88. Орлова Н.С. Сталий розвиток регіонів та міст України в умовах децентралізації. *Економіка міста та урбанізація*: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м.Київ, 23 березня 2018 р. Київ, 2018. С. 265-267.
89. Орлова Н.С. Сталий розвиток регіонів України. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє*: тези наук.-практ. Інтернет-конф. (м.Київ, 3 березня 2017 р.). Київ, 2017. 325 с.
90. Орлова Н.С. Моніторинг інвестиційної привабливості регіонів в Україні. *Сучасні проблеми фінансового моніторингу*: матеріали IV всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 10 квітня 2015 р. Харків, 2015. С.131-134. Концептуальні засади менеджменту та фінансів в умовах глобальної нестабільності. *Актуальні проблеми менеджменту та фінансів в сучасних глобалізаційних процесах*: зб. матеріалів VI міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., м.Ірпінь, 14 березня 2019 р. Ірпінь, 2019. 498 с.
91. Орлова Н.С. Державне регулювання фондового ринку України. *Фінансовий механізм державного управління економікою України*: монографія / за заг. ред. О. С. Поважний та ін. Донецьк, 2014. 547 с.
92. Орлова Н.С. Сабіна Н.Ю., Верьовіна І.М. Соціальні аспекти економічного розвитку України: монографія. Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2014. 201 с.
93. Орлова Н. Державна регіональна політики України в умовах реформування. *Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування*: колективна монографія / за заг. ред. А.О. Чечель, Є.В.Хлобистов. Бельско-Бяла, 2017. 493 с.
94. Орлова Н.С., Матвієнко В.В. Інвестиційна стратегія розвитку залізничної галузі України. *Фінансове забезпечення розвитку суб'єктів підприємництва реального сектору економіки*: колективна монографія / за заг. ред. В. П. Ільчука. Чернігів, 2017. С. 341-351.
95. Orlova N., Kozyrieva O. Directions of developing the state economic policy of Ukraine. *Strategies for sustainable socio-economic and mechanisms their implementation in the global dimension*: collective monograph. Sofia, 2019. Vol.3. p.108-116.
96. Orlova N. Policy of sustainable development corporations in globalization. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2016. № 2 (6). С. 97-105.
97. Орлова Н.С. Напрями формування системи моніторингу інвестиційної політики в Україні. *Схід*. 2015. №4 (136). С.56-60.
98. Alina Korbutiak, Zhanna Lysenko, Nataliya Sokrovolska, Artur Oleksyn. United territorial communities in Ukraine in the context of fiscal decentralization. *Problems and Perspectives in Management*. 2019. №17(2). pp.217-227.

## **РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

### **2.1. Е-урядування у розвитку цифрової економіки та забезпеченні інформаційної безпеки**

Інформаційні технології дозволяють використовувати сучасні методи та засоби обробки інформації в державному управлінні. Важливу роль в розвитку країн відіграє цифрова економіка, найголовнішим фактором якої є інформація та знання, шляхи доступу до них. Розвиток цифрової економіки підвищує доступність звичайних користувачів до певних ринків (товару чи послуг), дозволяє знизити трансакційні витрати, підвищити ефективність і конкурентоспроможність країни.

Конкурентоспроможність соціально-економічних систем зараз визначається розвитком електронного урядування та впровадженням і використанням новітніх інформаційних технологій. Електронний уряд є одним з найважливіших компонентів інформаційного суспільства. Розвиток електронного урядування пов'язаний із загальним станом суспільства та держави, з політичними та економічними процесами, зі станом соціально-економічних відносин в країні. Цей компонент має значний вплив на суспільство, державу і є фактором, що призводить до істотних змін в економіці. Важливим аспектом досліджень є взаємозалежність між розвитком економічної системи та розвитком системи електронного урядування. Сучасний стан розвитку інформаційного суспільства характеризується швидким поширенням інформаційних технологій у всіх сферах людської діяльності.

У класичному розумінні поняття «цифрова економіка» означає діяльність, в якій основними засобами (факторами) виробництва є цифрові (електронні, віртуальні) числові та текстові дані. Міжнародна організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development) та, вчений Томас Мезенбург виділяють три основні компоненти цифрової

економіки: підтримуюча інфраструктура (апаратне та програмне забезпечення, телекомунікації, мережі та ін.); електронний бізнес або e-business (ведення господарської діяльності та будь-яких інших бізнес-процесів через комп'ютерні мережі); електронна комерція або e-commerce (дистрибуція товарів через Інтернет) [1].

Однак, значна кількість проблем, пов'язаних з моделлю формування та розвитку цифрової економіки в країнах Європейського Союзу (ЄС), продуктів, послуг та інструментів даної економіки, впровадження в практику управління електронних послуг і загалом становлення якісного цифрового національного інноваційного простору в межах глобальної системи, залишаються недостатньо розкритими та їх вирішення має велике значення для економічного розвитку країн.

Забезпечуючи передумови для стійкого суспільства, електронне урядування залежить від цілісної державної політики, яка усуває міжмережеві бар'єри між урядовими організаціями, формує спроможність уряду до перепрофілювання політики через нову структуру управління та високоефективні державні послуги. Ефективна державна політика щодо розвитку цифрових технологій стимулюватиме розвиток відкритого інформаційного суспільства, як одного з істотних факторів підвищення продуктивності, економічного зростання, створення робочих місць, покращення якості життя громадян, а також досягнення забезпечення сталого розвитку країн ЄС.

Всесвітній банк у доповіді «Цифрові дивіденди» визначає «величну інформаційно-комунікаційну революцію». Її основою є знання, інновації, технології, безперервний доступ до інформації, які часто використовують в органах державної влади.

Розвиток цифрової економіки полягає у створенні ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формуванні потреб щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу та суспільства для їх ефективності, конкурентоздатності та національного розвитку, зростання обсягів виробництва високотехнологічної продукції та благополуччя населення.

Цифрова економіка – це інноваційна динамічна економіка, що базується на активному впровадженні інновацій та інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі види економічної діяльності та сфери життєдіяльності суспільства, що дозволяє підвищити ефективність та конкурентоспроможність окремих компаній, економіки в цілому та рівень життя населення.

На сьогоднішній день цифрова економіка є пріоритетним напрямком для будь-якої країни. Відповідно до Стратегії «Європа 2020», якою передбачено реалізацію «Плану розвитку цифрових технологій в Європі», створюються державні програми розвитку цифровізації, обговорюються питання правового регулювання та безпеки, оцінюється рівень володіння сучасними інформаційними технологіями за допомогою індексів цифровий грамотності [2].

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

Цифрова економіка базується на інформаційно-комунікаційних та цифрових технологіях, стрімкий розвиток та поширення яких вже сьогодні впливає на традиційну економіку, трансформуючи її від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси. Саме інформаційні дані є ключовим ресурсом цифрової економіки, вони генеруються та забезпечують електронно-комунікаційну взаємодію завдяки функціонуванню електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем [3].

Основою розвитку цифрової економіки є віртуальна мережа Інтернет. Використання цифровими урядами послуг значно збільшилось за останні роки, але залишається досить низьким у більшості країн. Значним фактором є конфіденційність та безпека користувачів. Світова статистика свідчить, що в світі більше ніж 4 млрд. користувачів (в порівнянні з даними 2016 року – 3 млрд. осіб).

Цифрова економіка охоплює всі сфери життя і здатна дати величезні переваги уряду, громадянам, великому і малому бізнесу при правильному і своєчасному розвитку цієї галузі. Інструменти цифрової економіки вже зараз впроваджують у виробництво по всьому світу [4-5].

Аналіз світового досвіду становлення цифрової економіки показує, що кожна країна обрала власний шлях цифровізації: в США історично склався центр інноваційного підприємництва; ЄС вибрав об'єднання національних ринків, побудову єдиної правової бази та нормативного регулювання; азіатські країни активно підтримують свій уряд, що реалізує відповідні програми розвитку.

Вдалими прикладами таких програм є:

2016 рік – Агентство цифрової Італії (AgID) розпочала роботу «Система публікування для дітей» Digitale (SPID) – цифрова програма, яка дозволяє користувачам отримувати доступ до урядових цифрових послуг (наприклад, перегляд медичного обліку та оплати за навчання) через єдиний портал [6];

2017 рік – Цифрова служба США (USDS) і 18F заснували Login.gov – єдине рішення для входу для урядових веб-сайтів, що дають громадянам доступ до публічних служб серед агентств, які використовують ті ж самі ім'я користувача та пароль (автентифікація за допомогою мобільних телефонів або програми автентифікації) [6];

2016 рік – Уряд Великобританії Цифрова Служба (GDS) запустила онлайн-рішення GOV.UK Verify, що дозволяє людям створювати цифрову ідентичність в порядку доступу до цифрових послуг (наприклад, сплата податків або соціальні пільги). Для того, щоб створити надійний цифровий простір, користувач надає документи (паспорт, дані облікового запису банку та мобільного телефону). Процес займає 5-15 хвилин. Для забезпечення безпеки дані не зберігаються централізовано, необхідність обміну інформацією відсутня [6];

2017 рік – урядом Австралії було розпочато бета-версію Govpass – програма, яка повинна створити єдині умови входу до електронних державних ресурсів для всіх цифрових послуг. Щоб перевірити себе, користувач надає деталі з ряду особистих документів (наприклад, свідоцтво про народження або водійське посвідчення), які потім

перевіряється урядовим емітентом документа. Користувачі також завантажують фотографію для порівняння існуючому ідентифікатору фотографій. Австралійський уряд визнав цифрову ідентичність, як найважливіший з усіх ключових цифрових пріоритетів [6];

2017 році – всі країни ЄС підписали Талліннську декларацію щодо електронного уряду, яка створює цифровий єдиний ринок, як один з головних пріоритетів Європейської Комісії, який значною мірою сприяє економічній стійкості та зростанню. Серед ініціатив ЄС щодо розвитку «цифрової» економіки відносять: «Індустріальна політика для ери глобалізації – 2020» [7]; «Цифровий порядок денний Європи» [8]; Стратегія «Підприємницька діяльність – 2020» [9].

Цифрові технології відкривають унікальні можливості для розвитку економіки та підвищення якості життя громадян. Високотехнологічне виробництво та модернізація економіки за допомогою інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, масштаб і темп цифрових трансформацій повинні стати пріоритетом економічного розвитку кожної країни. Саме цифровий стан стає звичайним станом функціонування та розвитку багатьох систем, сфер, організацій та економік. Масштаб і темп цифрових трансформацій мають стати основними характеристиками економічного розвитку та ефективного урядування в країні.

Електронне урядування є невід'ємним елементом сучасного демократичного суспільства та ефективною урядовою діяльністю за допомогою застосування інформаційних технологій. Електронне урядування забезпечує прозорість роботи державного апарату, запобігає корупції. Активна участь громадян у процесі прийняття рішень є центральним і невід'ємним елементом ефективного державного управління. Органи державної влади і громадяни потребують налагодженого двостороннього зв'язку, отримання необхідної інформації, проведення консультацій та спільного прийняття рішень [10].

Розвиток електронного урядування знаходиться в прямій залежності з економічною ситуацією в країні. Свідченням цього є аналіз макроекономічних показників соціально-економічного розвитку (валового внутрішнього продукту – ВВП) та показника, що характеризує процеси вдосконалення системи електронного

урядування (E-Government Development Index – EGDI). Аналіз взаємозв'язку між економічним розвитком та вдосконаленням електронного урядування свідчить про виникнення синергетичного ефекту в інформаційній та економічній сферах. Наявність синергетичного ефекту призводить до збільшення позитивного впливу системи державного управління на економіку країни.

Розроблений Департаментом ООН з економічних та соціальних питань індекс EGDI поєднує в собі три найважливіші аспекти електронного уряду: сфера та якість онлайн-послуг (Індекс Інтернет-послуг – OSI), статус розвитку інфраструктури телекомунікації (Індекс інфраструктури електрозв'язку – TII) та притаманний їм людський капітал (Індекс людського капіталу – HCI) та розраховується як середнє арифметичне цих трьох компонентів [11].

Країни які є лідерами у світі за розвитком електронного урядування наведені в табл. 2.1.

*Таблиця 2.1*

**Країни-лідери у світі за розвитком електронного урядування [11]**

Country	Region	OSI	HCI	TII	EGDI	2016 Rank	2018 Rank
Denmark	Europe	1,0000	0,9472	0,7978	0,9150	9	1
Australia	Oceania	0,9722	1,0000	0,7436	0,9053	2	2
Republic of Korea	Asia	0,9792	0,8743	0,8496	0,9010	3	3
United Kingdom	Europe	0,9792	0,9200	0,8004	0,8999	1	4
Sweden	Europe	0,9444	0,9366	0,7835	0,8882	6	5
Finland	Europe	0,9653	0,9509	0,7284	0,8815	5	6
Singapore	Asia	0,9861	0,8557	0,8019	0,8812	4	7
New Zeland	Oceania	0,9514	0,9450	0,7455	0,8806	8	8
France	Europe	0,9792	0,8598	0,7979	0,8790	10	9
Japan	Asia	0,9514	0,8428	0,8406	0,8783	11	10

Такі країни як Данія, Естонія, Норвегія, Фінляндія досягли значних успіхів за останні кілька років у розробці національних програм цифрової ідентичності. Естонія характеризується найкращою практикою реалізації передового електронного уряду, підкріпленого надійними електронними послугами для всіх громадян: голосування, банківська діяльність, подання податків, а також доступ до медичних

документів і рецептів. Данія, Австралія і Республіка Корея лідирують у світі в сфері забезпечення державних послуг та інформації через Інтернет. Інші країни, що входять до першої десятки, – Великобританія, Швеція, Фінляндія, Сінгапур, Нова Зеландія, Франція та Японія.

Для оцінки рівня технологічного розвитку в країнах та ступеня запровадження інноваційних технологій у суспільстві та, зокрема, в економіці, використовують The Digital Economy and Society Index (DESI), який поєднує показники, що стосуються сучасної європейської цифрової політики. DESI складається з п'яти основних напрямків політики, які об'єднують загалом 34 показника:

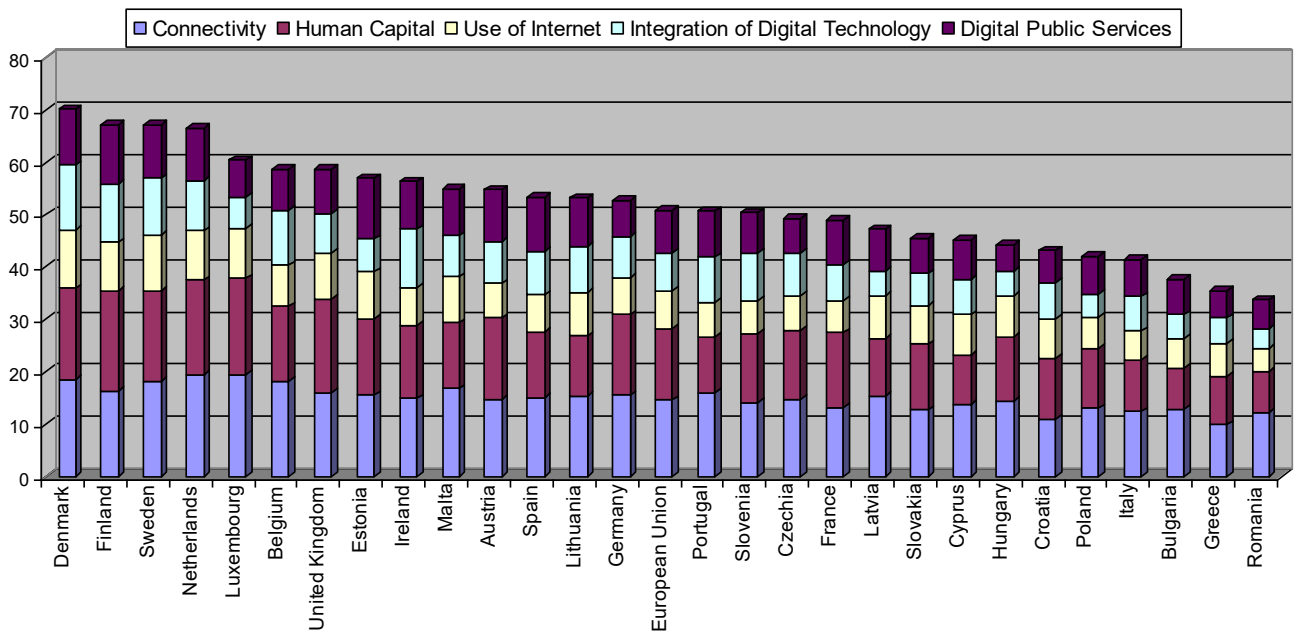
1. Доступ до Інтернету – фіксований широкопasmовий, мобільний широкопasmовий, швидкий та надшвидкий широкопasmовий та широкопasmові ціни;
2. Людський капітал – основні навички використання Інтернету, передові навички та розвиток;
3. Використання Інтернет-послуг – використання громадянами контенту, зв'язку та онлайн транзакцій;
4. Інтеграція цифрових технологій – бізнес-оцифрування та електронна комерція;
5. Цифрові державні послуги електронного урядування та електронне здоров'я [12].

Данія, Швеція, Фінляндія та Нідерланди отримали найвищі рейтинги DESI в 2018 році і є одними зі світових лідерів у сфері цифровізації (рис.2.1).

Усі перші позиції за складовими рейтингу DESI займають країни з ТОП-10 країн-лідерів ЄС. Зокрема, Данія має найвищий рейтинг серед країн ЄС за такими складовими, як використання Інтернету та інтеграція цифрових технологій; Фінляндія – за компонентою «Людський капітал»; Нідерланди – «Зв'язок»; Естонія – «Цифрові громадські послуги». За ними йдуть Люксембург, Ірландія, Великобританія, Бельгія та Естонія. Румунія, Греція та Італія мають найнижчі оцінки в DESI.

В умовах цифрової економіки людський капітал та інформаційні технології відіграють вирішальну роль в забезпеченні сталого розвитку економіки.





**Рис. 2.1. Динаміка DESI в 2018 році в країнах ЄС, % [13]**

У зв'язку з цим підготовка висококваліфікованих фахівців з врахуванням потреб ринку та сучасних тенденцій розвитку цифрових технологій, ефективне впровадження яких супроводжується прискоренням економічного зростання, збільшенням кількості робочих місць, підвищенням якості послуг, набуває особливого значення. 81% європейців регулярно відвідують Інтернет (принаймні раз на тиждень), що на 2% більше, ніж у попередньому році. Серед 14 країн-членів ЄС у Великобританії найбільша частка людей, які працюють переважно через цифрові платформи (4,3%). Інші країни з відносно високими значеннями – Нідерланди (2,9%) і Німеччина (2,5%), тоді як Фінляндія (0,6%), Румунія (0,8%) і Словаччина (0,9%) показують дуже низькі значення порівняно з іншими країнами. Проте 43% європейців не мають базових навичок використання Інтернету. Фінляндія, Нідерланди та Швеція мають найвищі оцінки в цьому вимірі [14].

Що стосується інтеграції технологій, європейські підприємства все частіше приймають цифрові технології, що включає використання бізнес-програм для обміну електронною інформацією (від 26% у 2013 році до 34% підприємств у 2017 році), відправлення електронних рахунків (від 10% у 2013 році до 18% у 2016 році) або з використанням соціальних медіа для взаємодії з клієнтами та

партнерами (від 15% у 2013 році до 21% підприємств у 2017 році). Ця тенденція найбільш розвинена в Данії, Фінляндії та Ірландії.

Розмір цифрових комунальних послуг вимірює оцифровку державних послуг, що підвищує ефективність системи державного управління, рівень довіри громадян та бізнесу. Лідерами Європи з цифрових державних послуг є Фінляндія, Естонія та Данія.

Для успішного формування електронного урядування потрібні ефективно функціонуючі три компоненти: нормативно-правова база, яка б сприяла конкуренції і виходу на ринок підприємствам, дозволяла фірмам повною мірою використовувати цифрові технології для конкуренції та інновацій; навички, необхідні працівникам, бізнесменам, державним службовцям, для використання можливостей цифрових технологій; ефективні і підзвітні інститути, що використовують Інтернет для розширення прав і можливостей громадян.

Розвиток електронного уряду збільшується в цілому по всіх регіонах світу, в основному за рахунок поліпшень в індексі Інтернет-послуг. Європейські країни активно ведуть розвиток електронного уряду. Північноамериканські та Азіатські країни мають майже однакове становище з високим і середнім рівнем розвитку електронного урядування. Країни у групі низького рівня EGDI є африканськими і належать до найменш розвинених країн.

Зведені дані щодо розвитку цифрової економіки (DESI) та електронного урядування в країнах (EGDI) представлені у ДОДАТКУ А.

Найкращими показниками розвитку у розрізі двох компонентів характеризуються Данія, Швеція, Фінляндія, де рівень розвитку електронного урядування є найвищим, що дозволило підвищити рівень розвитку цифрової економіки серед країн ЄС.

Данія (DESI – 72,0% EGDI – 100%) – країна з найвищим показником розвитку цифрової економіки, яка реалізує політику електронного урядування, що дозволило країні зайняти перше місце в рейтингу. Незважаючи на досить високі показники розвитку цифровізації зусилля держави доцільно спрямувати на розвиток інфраструктури телекомунікацій, та інтеграцію цифрових технологій в практику управління.

Швеція (DESI – 71,0% EGDI – 88,8%) та Фінляндія (DESI – 70,0% EGDI – 88,2%) входять до десятки найкращих країн з розвитку електронного урядування та економіки. Маючи досить ефективну політику управління людським капіталом та цифровізації державних послуг, електронного урядування, країнам необхідно зосередити зусилля на наданні безперешкодного доступу до Інтернет-ресурсів та інтеграції інформаційних технологій.

Нідерланди (DESI – 70,0 % EGDI – 87,6%) мають достатньо високі показники за двома індексами компонентах, але особливу увагу необхідно приділити інтеграції цифрових технологій. Основними рекомендаціями щодо підвищення конкурентоспроможності економіки є поширення цифрових державних послуг електронного урядування та активне їх використання на практиці.

Маючи досить високі показники розвитку сфери та якості онлайн-послуг, широкого доступу до Інтернету, використання Інтернет-послуг, урядам країн ЄС слід зосередитися на збільшенні та підвищенні якості інфраструктури телекомунікацій та використанні нових методів управління людським капіталом.

У 2018 Урядом України схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затверджено план заходів щодо її реалізації. Основною метою документа є реалізація ініціатив «Цифрового порядку денного України 2020» (цифрова стратегія) для усунення бар'єрів на шляху цифрової трансформації України у найбільш перспективних сферах [15].

На сучасному етапі розвитку інформаційну сферу України характеризують такі ознаки: низький рівень присутності в глобальному медіа-просторі, висока інформаційна залежність від іноземних держав та медіа-структур; за наявності позитивної динаміки впровадження телекомунікаційних мереж та комп'ютеризації – ринкова стихійність цих процесів, низька керованість ними з боку держави; збереження відставання у сфері ІКТ, неврегульованість підготовки та працевлаштування в межах держави ІТ-спеціалістів; недостатня кількість спеціалістів у цьому питанні [1].

Державна політика забезпечення інформаційної безпеки України є складовою політики національної безпеки. Вона передбачає системну діяльність органів влади щодо надання гарантій інформаційної безпеки особі, соціальним групам та суспільству в цілому. Створення системи урядування, здатної до проведення системних реформ в країні, з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та принципів гендерної рівності, інклюзивності та спільної участі є однією з базових передумов успіху уряду [12]. Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, Закони України «Про національну безпеку України», інші закони, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти [16].

Виділяють основні елементи структури національної безпеки: державну безпеку (характеризує рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз); громадську безпеку (захищеність особистості і суспільства, переважно, від внутрішніх загроз); техногенну безпеку (захищеність від загроз техногенного характеру); екологічну безпеку і захист від загроз стихійних лих; економічну безпеку; енергетичну безпеку; безпеку особистості; інформаційну безпеку [17].

Інформаційна безпека є складним, системним, багаторівневим явищем, на стан якого впливають зовнішні і внутрішні чинники, зокрема політична обстановка у світі; внутрішньополітична обстановка в державі; стан і рівень інформаційно-комунікаційного розвитку країни. Загрози інформаційній безпеці супроводжують виникнення й реалізацію загроз в економічній і політичній сферах, у сфері виконання функцій держави. Розробка заходів держави щодо забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства і держави – один з найважливіших пріоритетів публічного управління в цій сфері, що вимагає взаємодії між державними органами та ролі держави у розвитку приватного сектору. Але, на рівні практичної реалізації інформаційна політика держави в сучасній Україні відзначається різноспрямованістю, не координованістю діяльності

різних відомств, непослідовністю та непрозорістю в реалізації намічених заходів [18].

Створення у 2019 році Міністерства цифрової трансформації України дало можливість для реалізації цілей та завдань інформаційної політики держави, що допоможе створити правові та структурні передумови у сфері інформаційної безпеки: формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; формування та реалізація державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; формування та реалізація державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованості, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; формування та реалізація державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг; формування та реалізація державної політики у сфері електронних довірчих послуг; формування та реалізація державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії; виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг [19].

Проблеми глобальної інформаційної безпеки посідають особливе місце в міжнародній інформаційній політиці та відображаються у звітах міжнародних організацій (Організації об'єднаних націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, ЄС та інші). Середній світовий EGDI зростає з 0,47 у 2014 році до 0,55 у 2018 році завдяки постійному вдосконаленню індексів своїх субкомпонентів. Це свідчить про те, що в усьому світі спостерігається стійкий прогрес вдосконалення електронного урядування та надання державних послуг в Інтернеті. EGDI Америки складає (0,59), Азії - (0,58) [11].

Наявність в країні показників оцінки інформаційної безпеки є свідченням того, що країна має визнаний набір заходів щодо забезпечення збалансованих та неупереджених даних про

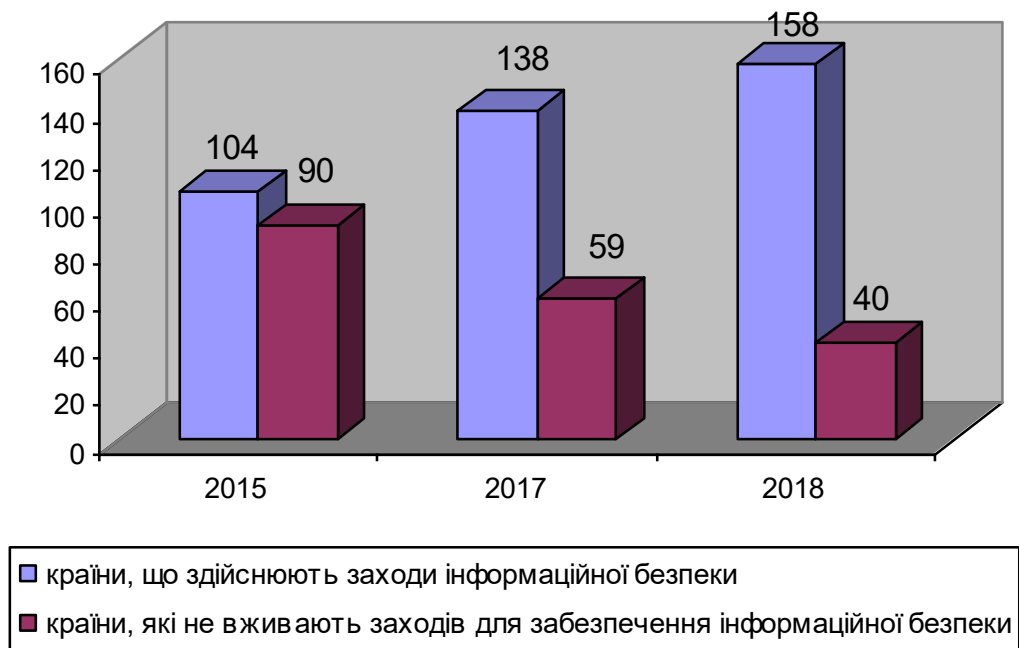
ефективність розвитку інформаційної безпеки. Для визначення рівня інформаційної безпеки використовують такі індекси як:

National Cyber Security Index (NCSI) – глобальний індекс, розроблений e-Governance Academy, який вимірює готовність країн до запобігання реалізації фундаментальних загроз в сфері інформаційної безпеки, управління кіберінцидентами, злочинами та масштабними кіберкризами [20];

Global Cybersecurity Index (GCI) – індекс, що поєднує 25 показників для моніторингу та порівняння рівня зобов'язань країн з інформаційної безпеки відповідно до основних напрямків: правового, технічного, організаційного, нарощування потенціалу, співпраці. Метою GCI є допомогти країнам визначити сфери вдосконалення в галузі інформаційної безпеки, а також мотивувати їх на вжиття заходів для покращення рейтингу, таким чином допомагаючи підвищити загальний рівень інформаційної безпеки в усьому світі. За «Глобальним індексом кібербезпеки» Україна у 2018 році посіла 54 місце серед 180 країн, випередивши такі країни СНД, як Азербайджан (55), Білорусь (69), Вірменія (79), Таджикистан (107), Киргизстан (111) та Туркменістан (143) [21].

В сучасних умовах розвитку 58% держав мають національну стратегію інформаційної безпеки (в 2017 році – 50%), 91% держав (177 країн) мають закони, пов'язані із мережевим захистом порівняно з показником минулого року – 79%. На рис.2.2. наведено інформацію щодо кількості країн світу, які впроваджують заходи з інформаційної безпеки в практику державного управління, та країн, які не визначають забезпечення інформаційної безпеки ключовим показником ефективності урядових програм.

Специфіка методів, що використовуються, значно залежить від суб'єкта діяльності, об'єкта впливу, а також переслідуваних цілей. Так, методи діяльності індивіда у зв'язку із його обмеженою можливістю по забезпеченню інформаційної безпеки здебільшого зводяться до джерела загрози, апелювання до суспільної думки, а також до держави, яка має вживати рішучих заходів по нейтралізації інформаційних загроз.



**Рис. 2.2. Країни світу, що впроваджують заходи для забезпечення інформаційної безпеки [21]**

Завданням сучасної державної політики є відповідне реагування на виявлені інформаційні загрози і гарантувати ефективну діяльність у цій сфері. Система забезпечення інформаційної безпеки має гарантувати доступність і цілісність інформації, її конфіденційність у випадку необхідності [22].

З метою формування оптимальної системи інформаційної безпеки в Україні необхідним є створення законодавчої та нормативної баз; визначення компетенцій органів державної влади та управління; здійснення контролю за діяльністю юридичних та фізичних осіб у сфері забезпечення інформаційної безпеки; фінансова, наукова та матеріально-технічна підтримка юридичних та фізичних осіб, що беруть участь у створенні системи забезпечення інформаційної безпеки; стандартизація, сертифікація та ліцензування діяльності в сфері забезпечення інформаційної безпеки; удосконалення та розвиток державної інформаційної інфраструктури з урахуванням вимог інформаційної безпеки; розробка міжрегіональних, державних та міждержавних програм розвитку системи інформаційної безпеки.

## 2.2. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг

Новий етап реформи законодавчого та організаційного регулювання процедур надання державних послуг розпочався у 2012 році, коли Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон), який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [23]. Так, стаття 1 вказаного Закону визначає поняття адміністративної послуги як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Важливим положенням з точки зору маркетингових засад є стаття 4 Закону, яка закріплює основні принципи, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, - верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень [23]. Закон став першим нормативно-правовим актом, який покликаний урегулювати найважливіші питання в наданні адміністративних послуг органами державної влади вже на законодавчому рівні та в цілому змінив підходи до відносин між владою та суспільством. Крім того, Законом України «Про адміністративні послуги» визначено порядок інформування про адміністративні послуги та умови їх надання, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, сам порядок та строки надання таких послуг, а також порушено питання плати за надання адміністративних послуг та надання супутніх (по відношенню до адміністративних) послуг.

Для регламентації маркетингу адміністративних послуг у правовому полі необхідно враховувати положення таких законів України, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» від



13.01.2011 № 2939-VI [24], який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, та Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [25], який забезпечує громадянам України можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, а також впливу на поліпшення роботи органів державної влади.

Пріоритетом роботи міністерств та інших центральних органів державної влади є, у тому числі, реалізація завдань Стратегії реформи державного управління України на 2016-2020 роки, серед основних з яких є: забезпечення доступності адміністративних послуг; зменшення надмірного адміністративного навантаження; запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами [26]. Задля організації надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень, а також спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання було створено центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи). Завдяки наполегливій роботі в Україні вдалося наблизити адміністративні послуги до громадян та бізнесу, шляхом запровадження їх через мережу ЦНАП, а також впровадити низку послуг в електронному вигляді та забезпечити розміщення інформації про адміністративні послуги на веб-сторінках органів державної влади [27].

Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року №523-р [28]. Так, принцип верховенства права полягає в забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина, справедливості й гуманності відповідно до Конституції та законів України; принцип законності забезпечується здійсненням державним органом процедурних дій та прийняттям рішень виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; принцип повноти, об'єктивності та неупередженості зводиться до забезпечення всебічності, повноти

та об'єктивності з'ясування обставин адміністративної справи, безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, недопущення в діяльності державного органу проявів будь-якої неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи; принцип етичності у стосунках полягає в дотриманні учасниками провадження поважного, ввічливого і коректного ставлення один до одного. Дотримання встановлених принципів під час надання адміністративних послуг забезпечується шляхом здійснення відповідного контролю з боку органів державної влади [29].

Основними аспектами Закону України «Про адміністративні послуги» є:

- чітке визначення терміну «адміністративна послуга»;
- можливість подання документів та надання адміністративних послуг в електронній формі;
- утворення центрів надання адміністративних послуг з метою створення зручних та доступних умов спілкування громадян із владою;
- встановлення виключно законами переліку адміністративних послуг, вимог до їх надання; переліку та вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;
- введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу;
- заборона надання інших платних послуг органами влади (ксерокопіювання, консультування тощо), крім адміністративних;
- заборона делегувати суб'єктам господарювання повноважень із надання адміністративних послуг; законодавча заборона вимагати документи та інформацію, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно.

Зокрема, варто перерахувати інші нормативно-правові акти, які спрямовані на реалізацію адміністративних послуг в Україні, а саме:

постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг», «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг», «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» тощо.

Прийняті закони та нормативно-правові акти мають сприяти маркетинговому розвитку системи надання адміністративних послуг але на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу забезпечити потреби споживачів в якісних послугах та гарантувати захист їх прав. Та при цьому великим недоліком залишається ставлення з боку центрального органу виконавчої влади до громадянина як до прохача, тобто відбувається орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту громадянина, а на формальне дотримання правил.

Розглянемо розвиток та надання адміністративних послуг центральним органом державної влади – на прикладі Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Постановою Кабінету Міністрів від 09 липня 2014 року № 294 затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [30]. Основним завданням Державної архітектурно-будівельної інспекції є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду шляхом здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках. Державна архітектурно-будівельна інспекція України відповідно до покладених на неї завдань:

- приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації);

- реєструє повідомлення та декларації про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення та декларації про початок виконання будівельних робіт та у визначених законодавством випадках повертає такі декларації;
- у визначених законодавством випадках видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи;
- здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури;
- веде єдиний реєстр дозвільних документів та реєстр виданих ліцензій

З 2015 року Державна архітектурно-будівельна інспекція взяла курс на створення простої, зрозумілої та доступної для громадян дозвільної системи у будівництві. Для того, щоб вчасно виявляти та системно реагувати на наявні проблеми у системі державного архітектурно-будівельного контролю розпочато роботу «гарячої» телефонної лінії 0 800 210 011. За чотири роки надано більше 50 тисяч консультацій та роз'яснень щодо адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю. Кількість наданих консультацій за останні 5 років зазначено у таблиці 2.2.

*Таблиця 2.2*

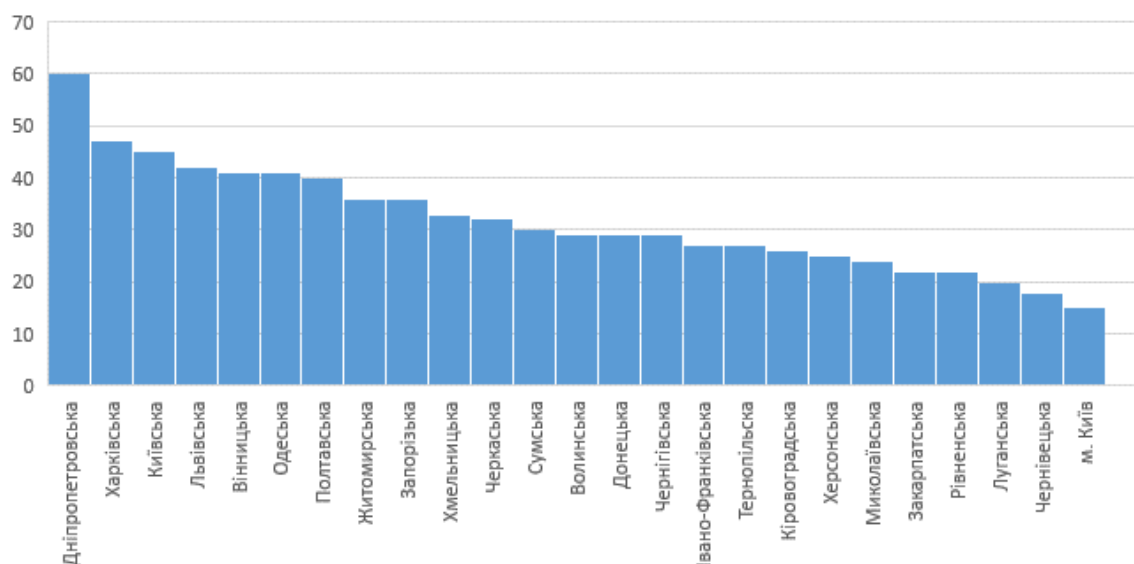
**Аналіз наданих консультацій щодо надання адміністративних послуг**

Кількість наданих консультацій	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
	5481	9202	11458	12672	13100

Адміністративні послуги у сфері державного архітектурно-будівельного контролю надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – державні установи з надання різноманітних адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу». З метою популяризації адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю Державна архітектурно-будівельна інспекція України починає активно

налагоджувати роботу в ЦНАПах. Працівниками проводиться масова консультаційна та роз'яснювальна робота, спрощено форми заповнення деяких видів дозвільних документів. Адже саме на цьому етапі трапляється найбільше помилок, які призводять до непорозумінь та відмов у реєстрації дозвільних документів. Реалізовано проект відкриття спеціальних консультаційних центрів де кожному громадянину надається фахова допомога, щодо оформлення дозвільних документів.

Станом на січень 2019 року за інформацією Міністерства розвитку, торгівлі та сільського господарства в Україні в Україні функціонує 796 центрів надання адміністративних послуг, а саме: 437 – створено районними державними адміністраціями, 152 – створено в містах районного значення, 135 – в містах обласного значення, 72 – в обласних центрах та місті Києві (рис. 2.3).



**Рис. 2.3. Загальна кількість створених ЦНАП по Україні на 2019 рік [31]**

З моменту створення ЦНАПів Державна архітектурно-будівельна інспекція активно використовує такий важливий інструмент маркетингу, як комунікація, і проводить консультування та запускає соціальні рекламні ролики з метою популяризації адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю. За допомогою мережі створених ЦНАП послуги стають ближчими до громадян, зрозумілішими та прозорими.

Вони облаштовані інформаційними стендами зі зразками заповнення документів та скриньками для зворотного зв'язку для отримання зауважень та пропозицій від суб'єктів звернень.

Перелік послуг, що надаються у ЦНАП постійно збільшується. Крім того, в більшості ЦНАП діють веб-платформи, де онлайн можна подати запити і/або простежити за розглядом власного подання.

Порівнюючи динаміку «негативних елементів» у сфері надання адміністративних послуг, варто відзначити, що по всіх показниках, порівнюючи дані грудня 2014 і липня 2019 року, є дуже позитивна динаміка. Це зокрема, стосується черг (з 42% зменшення до 20%), комфортності приміщень (зменшення нарікань з 16% до 6%), умов для осіб з інвалідністю та батьків з дітьми (з 9% до 4%), вимагання хабара (з 5% зменшення до 2%), грубої поведінки посадовців (з 16% зменшення до 4%), відмови без пояснень (з 4% зменшення до 2%), не пояснили які документи потрібні (зменшення з 30% до 11%), відсутності необхідної інформації (з 14% зменшення до 6%), справа тяглася надто довго (зменшення з 28% до 12%), ходіння по різних інстанціях (зменшення з 20% до 8%), вимагання непередбачених документів (зменшення з 11% до 4%), купівля бланків і «платні додаткові послуги» (з 19% зменшення до 5%) [31].

З метою мінімізації впливу чиновників та корупційної складової з липня по жовтень 2015 року Державна архітектурно-будівельна інспекція з Державним агентством з питань електронного урядування запустили і презентували чотири електронні адміністративні послуги у будівництві:

- реєстрація повідомлення про початок виконання підготовчих робіт;
- реєстрація декларацій про початок виконання підготовчих робіт;
- реєстрація повідомлення про початок будівельних робіт;
- реєстрація декларацій про початок будівельних робіт.

За допомогою розвитку е-урядування стало можливим зареєструвати повідомлення або декларацію про початок будівництва у будь-який зручний час 24 години на добу, 7 днів на тиждень через мережу Інтернет, витративши на це мінімум часу. Електронна форма

документів з автоматичними підказками та перевіркою значно мінімізує ризик допущення помилок при її заповненні. Е-послуги стають доступні, прозорі та некорумповані [32].

28 червня 2015 року набув чинності Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Згідно з вказаним законом ліцензія на виконання будівельних робіт має оформлюватись органом ліцензування в електронному вигляді через запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі [33].

25 листопада 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про внесення змін до Порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», яка надає суб'єкту будівельної діяльності, який хоче отримати ліцензію, можливість подання документів до органу ліцензування, як в паперовому вигляді, так і за допомогою телекомунікаційних засобів зв'язку. Таким чином в Державній архітектурно-будівельній інспекції розпочато оформлення ліцензій в електронному вигляді, що є елементом серйозної модернізації та маркетингового інструменту [34-35].

Вдалим маркетинговим ходом для Державної архітектурно-будівельної інспекції стало відкриття у 2016 році Громадської приймальні. Таким чином були застосовані такі інструменти маркетингу, як обслуговування замовників адміністративних послуг, вивчення потреб і попиту, зв'язок зі споживачами та громадськістю. Тобто держава створює людям зручні умови, зосередивши ключові комунікаційні питання галузі в одному місці. Мета – кожен громадянин має отримати чітку й інформативну відповідь на своє звернення та фахову консультаційну допомогу з питань отримання адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, щоб у нього не було більше потреби звертатися повторно. Люди не блукатимуть кабінетами посадовців, а зможуть одразу вирішити усі питання. Відкриттям Громадської приймальні Державна архітектурно-будівельна інспекція України досягла важливого принципу – влада на відстані витягнутої руки [36].

2017 рік став роком суттєвих законодавчих та практичних змін у галузі будівництва. Це обумовило високий рівень суспільної потреби

у розширеній та об'єктивній інформації з актуальних питань. Тому Державною архітектурно-будівельною інспекцією було значно посилено публічну, комунікаційну та медійну роботу [37].

Інформування про новації та їх практичну реалізацію, висвітлення важливих галузевих подій і поточної діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції здійснювалось із застосуванням всіх доступних каналів комунікації: офіційного сайту, соціальних мереж, центральних та регіональних засобів масової інформації, шляхом проведення публічних заходів.

Прозорий відкритий діалог став пріоритетним форматом у комунікаційній та роз'яснювальній роботі Державної архітектурно-будівельної інспекції. Найбільш дієвим інструментом для донесення ключових аспектів до учасників містобудівної діяльності є спілкування у формі «інформація – питання – відповідь».

Для популяризації адміністративних послуг у сфері містобудування у 2017-2018 роках Державна архітектурно-будівельна інспекція активно взаємодіяла із засобами масової інформації. Зокрема, Голова Державної архітектурно-будівельної інспекції брав участь в ефірах на загальнонаціональних та регіональних телеканалах, надав низку інтерв'ю та коментарів провідним українським ЗМІ. Протягом року систематично виходили телесюжети та публікації у ЗМІ, що висвітлювали найбільш соціально-значущі питання державного архітектурно-будівельного контролю. На офіційному сайті Державної архітектурно-будівельної інспекції було розміщено соціальну рекламу – відеоролик з покроковими підказками як отримати адміністративні послуги у будівельній сфері. Такий рекламний відеоролик було розіслано для розміщення на регіональних та національних телеканалах. Також Державною архітектурно-будівельною інспекцією спільно з Агентством з питань електронного урядування підготовлено медіа-матеріали для зовнішньої соціальної реклами (банери). Крім того, Головою Державної архітектурно-будівельної інспекції здійснено 10 робочих поїздок до регіонів України, де спільно з головами обласних державних адміністрацій, міськими головами та керівниками районних державних адміністрацій проведено відповідні наради із забудовниками з метою популяризації адміністративних послуг у



сфері архітектурно-будівельного контролю. Формат заходів включав інформування про законодавчі зміни у будівельній галузі, двосторонній діалог та виявлення актуальної для забудовників проблематики у сфері містобудування [37].

Аналіз озвучених питань показав, що більшість із них виникає через недостатню комунікацію з територіальними органами Державної архітектурно-будівельної інспекції. За належної взаємодії з посадовими особами державного архітектурного будівельного контролю та отримання необхідних фахових консультацій і роз'яснень більшість питань може бути вирішена оперативно на місцях.

У 2017 році майже на 2% зросла кількість дзвінків на «гарячу» телефонну лінію Державної архітектурно-будівельної інспекції, а також на 7% збільшилась кількість отриманих запитів на публічну інформацію. Ця статистика свідчить, що адміністративні послуги у сфері архітектурно-будівельного контролю продовжують викликати високий громадський інтерес, адже законність забудов, їх якість та безпека є важливим питаннями, як для потенційних інвесторів, так і мешканців мікрорайонів, де зводяться нові об'єкти.

Тому поставлене перед керівниками територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції завдання – у першу чергу забезпечити суспільство максимально повною інформацією всіма доступними каналами, а у випадку отримання звернень відпрацьовувати їх так, щоб у громадян не було потреби звертатись повторно. Наприкінці 2017 року було впроваджено ще один механізм взаємодії Державної архітектурно-будівельної інспекції з громадськістю та забудовниками – електронний сервіс «Написати голові Державної архітектурно-будівельної інспекції». Кожен громадянин або представник підприємства може особисто на офіційному сайті державного органу написати начальнику щодо якості надання адміністративної послуги. Таким чином здійснюється громадський моніторинг у сфері наданні адміністративних послуг. Тож, ключовими принципами взаємодії Державної архітектурно-будівельної інспекції з представниками громадськості та всіма учасниками містобудівної діяльності були та залишаються відкритість, прозорість та конструктивний діалог.

Так, 19 липня 2018 року Державна архітектурно-будівельна інспекція разом із Державним агентством із питань електронного урядування, Міністерством юстиції України та координатором проектів ОБСЄ в Україні презентували оновлену електронну послугу із подання повідомлення про початок будівельних робіт.

Перша в Україні повністю автоматизована е-послуга – без втручання посадової особи – стосується будівництва, здійснюваного на підставі будівельного паспорту. До нього належить зведення індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових та дачних будинків заввишки не більше двох поверхів (площею – не більше за 300 м<sup>2</sup>), а також – господарських будівель та споруд, зокрема, гаражів, розташованих на присадибних, дачних і садових земельних ділянках [38].

Електронна послуга зазнала двох новацій. По-перше, відтепер із поданням такого повідомлення внесення даних до Реєстру дозвільних документів здійснюватиметься цілком автоматично – без участі посадовців. Раніше, незважаючи на декларативний характер послуги, такі повідомлення все ще підлягали попередньому розгляду співробітниками відповідних органів влади. Новий сервіс дозволяє українцям, не виходячи з дому, за декілька хвилин оформити право на власне будівництво. І що важливо – взагалі без участі посадових осіб. Адже нова е-послуга надається повністю в автоматичному режимі: користувачі заповнюють електронну форму, програма миттєво обробляє внесені дані та надсилає відповідь про реєстрацію повідомлення.

Сервіс передбачає електронну взаємодію з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно Міністерству юстиції. Користувачам не потрібно власноруч вносити у форму відомості про земельну ділянку, на якій планується будівництво. Достатньо вказати кадастровий номер та всі необхідні дані «підтягнуться» автоматично.

Проте ключове доопрацювання е-послуги полягає у налагодженні електронної взаємодії з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно Міністерством юстиції. Тепер громадянин, заповнюючи відповідну електронну форму, не матиме потреби вносити всі дані про свою земельну ділянку власноруч. Якщо зазначити тільки кадастровий номер і натиснути «Запитати дані», вся

необхідна інформація відобразиться в електронній формі повідомлення автоматично.

Таке суттєве спрощення мінімізує можливість із боку громадянина припуститися помилки при заповненні е-форми. А це важливо з огляду на те, що повідомлення про початок будівельних робіт може слугувати підставою для оформлення права власності на об'єкт будівництва, в тому числі – недобудову. Що також суттєво – електронна взаємодія з реєстром Міністерства юстиції мінімізує ризики махінацій із боку недобросовісних громадян [38].

Збільшення кількості онлайн-послуг є одним із пріоритетів державних органів влади. Крок за кроком ми наближаємося до того, що в майбутньому 90% усіх послуг, які надає держава, будуть електронними. Саме мінімізація спілкування чиновника з громадянами та бізнесом унеможливить будь-яку корупційну складову. Це – світова тенденція.

Станом на сьогодні загалом уже запроваджено 14 електронних послуг у будівельній сфері. Окрім подання повідомлення про початок будівельних робіт, до цього переліку електронних послуг у сфері будівництва також належать подання повідомлення про початок підготовчих робіт, реєстрація декларації про введення будинку в експлуатацію, а також – ліцензування будівельної діяльності [38].

Щороку для початку та завершення будівельних робіт в Україні надається більше 180 тис. адміністративних послуг. Це як Державною архітектурно-будівельною інспекцією, так і органами місцевого самоврядування, що мають відповідні інспекції. Такі послуги покривають весь сегмент будівництва – приватне житло, бізнес об'єкти, житлові комплекси, інфраструктура, промислові споруди, електростанції та інше. Загальний характер виконання таких робіт визначає коло основних користувачів адміністративних послуг у будівництві. Це девелоперські компанії, українські та іноземні компанії-інвестори, що створюють або розширюють власний бізнес, місцеві органи влади та громадяни.

Однак, аналіз обсягів будівництва за видами демонструє, що переважна більшість (80%) користувачів адміністративними послугами у містобудуванні – це громадяни, які будують приватне житло, господарські споруди, об'єкти малого та середнього бізнесу.

Для цієї категорії громадян запроваджено повністю автоматизовану адміністративну послугу без втручання посадової особи. Ця послуга стосується будівництва, що здійснюється на підставі будівельного паспорта. Це будівництво приватних, садових та дачних будинків заввишки не більше двох поверхів та площею до 300 м<sup>2</sup>, а також господарських будівель та споруд, гаражів.

Така забудова є досить популярною серед українців. Минулого року було розпочато 51 тисячу будівництва на підставі будівельного паспорта. Це – 75% від загальної кількості документів декларативного характеру про початок будівельних робіт [39].

Новий онлайн-сервіс для цього сегменту користувачів працює за європейськими стандартами якості, але з врахуванням українських реалій, у так званому форматі «чотирьох «БЕЗ»:

- БЕЗ участі посадової особи,
- БЕЗ черг та корупції,
- БЕЗ нервів, не виходячи з дому або офісу,
- БЕЗ очікування та зі 100% результатом.

Щоб оформити початок відповідних будівельних робіт людині достатньо мати електронний цифровий підпис та доступ до мережі Інтернет, зайти: на оновлений Урядовий портал [kmi.gov.ua](http://kmi.gov.ua) у розділ «Електронні послуги» або сайт електронних сервісів Державної архітектурно-будівельної інспекції [e-dabi.gov.ua](http://e-dabi.gov.ua). Обрати потрібний розділ та заповнити форму. Після подання повідомлення, програма миттєво обробляє внесені дані та надсилає відповідь про його реєстрацію. Тобто у даному випадку рішення приймає не чиновник, а інформаційна система. Такий формат оформлення права на будівництво – відповідає європейському підходу до взаємодії держустанови і запитувача послуги.

Водночас, в Україні постійно росте кількість громадян, орієнтованих на технології, особливо це молодь. Вони прагнуть використовувати технології для отримання більш широкого кола послуг. Статистика свідчить що до кінця 2019 року у сфері будівництва надано 9387 е-послуг та зекономлено при цьому 14080,5 годин . І це стало можливим завдяки використанню ефективних інструментів маркетингу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 року №367 «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності», а також прийнятим 17.10.2019 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» передбачено створення електронного кабінету забудовника [40-41]. Отже Міністерство розвитку громад та територій розробив проект наказу «Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності». Затвердження Порядку функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності забезпечить надання/отримання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності в електронній формі, можливість сплати суб'єктом звернення за надання адміністративної послуги, інформування суб'єкта звернення про отримання та статус розгляду електронних документів, консультування з питань надання послуг в режимі онлайн. Тож матимемо прозору е-систему в сфері будівництва, скорочення переліку документів для отримання адміністративних послуг, впровадження відповідальності за безпідставне затягування при наданні цих послуг. Отже будівельна галузь має шанс на діджиталізацію, а це у свою чергу сприятиме підняттю України в рейтингу Doing Business за будівельним показником.

У 2019 році Україна – у ТОП-20 рейтингу за показником «Отримання дозволів у будівництві» серед 190 країн. Тобто 10 сходинок за період травень 2018-го – травень 2019-го, а за останні три роки – стрибок з 140 місця на 20. Це дуже гарний темп і сильний результат, який показав що маркетингові технології в державному управлінні працюють [36].

Сьогодні Державна архітектурно-будівельна інспекція має чітке бачення, що сучасні цифрові технології – це той стандарт в роботі, який потрібно запроваджувати та розвивати. Є потреба іти в ногу з часом та бути дійсно сучасним європейським партнером для всіх, хто будує в Україні.

Нещодавно новий уряд запропонував взяти курс на створення «держави у смартфоні». Рухаючись у цьому напрямку, Верховна Рада

17 жовтня 2019 року ухвалила створення єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, прийнявши відповідний законопроект №1081 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», яким передбачено подання документів у е-формі для отримання всіх адміністративних та інших послуг у цій сфері, а також отримання таких послуг виключно в електронній формі 24 години сім днів на тиждень. Ця законодавча ініціатива, спрямована в першу чергу на якісне надання адміністративних послуг у сфері будівництва, зниження корупційних ризиків при їх наданні та забезпечення публічності надання таких послуг. Перш за все планується спростити отримання адміністративних послуг у сфері будівництва шляхом скорочення переліку документів, запровадження взаємодії між інформаційними ресурсами, можливості отримання результатів надання адміністративних послуг в е-формі, отримання паперового примірника лише за бажанням. Після підписання президентом України закон набув чинності з 1 грудня 2019 року [41].

Однак є й певні складнощі на шляху до оцифрування процесів у сфері містобудування. Основна проблема – це низький рівень сприйняття онлайн-сервісів з боку користувачів адміністративними послугами у будівництві. Так, наприклад, за рік по Україні було зареєстровано більше 90 тис. документів декларативного характеру про початок виконання будівельних робіт по об'єктах незначного класу наслідків. З часу запуску – а це чотири роки – різними електронними послугами у будівництві скористалися лише близько 6 тис. разів. Тобто різниця між електронною та паперовою формою подачі документів очевидна. Переважна більшість продовжує застосовувати вже звичний, застарілий формат комунікації з державними установами. Серед основних причин – звичка або острах переходити на нові стандарти, відсутність електронного цифрового підпису, що необхідний для ідентифікації особи при подачі документів онлайн та недостатня популяризація електронних сервісів.

Щоб усунути ці причини Державна архітектурно-будівельна інспекція веде системну роз'яснювальну роботу. Розроблено інформаційну компанію для популяризації електронних адміністративних послуг у будівництві. Серед обраних інструментів: розповсюдження презентаційної та роз'яснювальної інформації у першочергових точках звернення людей, що планують будівництво та через засоби масової інформації, проведення на регіональному рівні нарад із суб'єктами містобудування, де піднімаються питання можливості онлайн комунікації із Державною архітектурно-будівельною інспекцією, як надавачем адміністративних послуг, та оприлюднення інформації на сторінках у соціальних мережах. Заходи щодо популяризації адміністративних послуг та зворотної комунікації для громадян і представників бізнесу визначені у табл.2.3.

*Таблиця 2.3*

**Маркетингові заходи для популяризації адміністративних послуг**

<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Запущено роботу «гарячої» телефонної лінії	Розпочато проведення фахових консультацій в ЦНАПах	Відкрито Громадську приймальню	Здійснено регіональні робочі поїздки Голови з метою популяризації адміністративних послуг	Створено соціальну рекламу	Активне просування послуг через мережу Інтернет

Удосконалення сфери надання адміністративних послуг значно поліпшило якість надання таких послуг та їх кількість. Особливо це важливо для будівельної галузі. Будівельна галузь належить до основних галузей національної економіки України. Результат роботи будівельної галузі – це збудовані потужні промислові комплекси зі складними процесами виробництва, розвинена інфраструктура, безпечні і комфортні соціальні об'єкти та житлові квадратні метри. Так, за підсумками 2018 року підприємства України виконали будівельні роботи на суму 136,3 млрд. грн., індекс будівельної продукції по відношенню до 2017 року склав 104,4%. У 2019 році також спостерігається тенденція до зростання показників. І це стало

можливим, у тому числі, завдяки впровадженню маркетингових технологій у сферу надання адміністративних послуг у будівництві [42].

Сьогодні громадяни стають все більш вимогливими, критичними і чутливими до сервісу при наданні адміністративних послуг. Вони висувають високі вимоги не тільки до якості послуг, але і до якості обслуговування. Вимогливість клієнтів повинна спонукати посадовців до бажання дотримуватись етичних правил поведінки, розвитку фаховості та умінь, особистого розвитку на робочому місці та зменшення конфліктів. Щоб ефективно задовольняти потреби громадян, необхідно мати чітку уяву про найактуальніші адміністративні послуги та проаналізувати можливості. Для цього необхідно проводити моніторинг та відповідні маркетингові дослідження.

Встановлено, що використання публічного маркетингу якості адміністративних послуг сприяє побудові клієнтоорієнтованої сервісної моделі публічного управління та забезпечить конкурентоспроможність їх надавача. Основні принципи клієнтоорієнтованості – сумлінність, знання потреб клієнта, вміння зрозуміти і прийняти точку зору клієнта, увага до дрібниць. Важливість людського фактору і орієнтація на споживача послуг є основою клієнтоорієнтовної діяльності. І саме така діяльність органів влади є новітнім підходом до надання адміністративних послуг.

### **2.3. Умови надання та використання електронних послуг в Україні**

Міністерство цифрової трансформації України разом з іншими органами державної влади та міжнародними партнерами сприяють впровадженню електронних послуг у багатьох сферах економіки – будівництво, земельні послуги, екологія, реєстрація бізнесу, оформлення субсидій, державної допомоги тощо. Електронні послуги сприяють відкритості, заощаджують час, мають антикорупційний ефект [43].



Електронна послуга – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документу тощо) без особистого відвідування органів влади. Електронні послуги є зручнішими та швидшими за особисті візити та мінімізують ризики корупції. Оптимізація системи надання електронних послуг безпосередньо впливає на якість, оперативність, економічність функціонування апарату управління [44]. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» користувачам – фізичним та юридичним особам встановлено Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації [45]. 7 листопада 2018 року набрав чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги», метою якого є врегулювання правових відносин, що виникають між юридичними, фізичними особами, суб'єктами владних повноважень у процесі надання, одержання електронних довірчих послуг [46].

Довірчі послуги включають в себе основні елементи загальноприйнятого документообігу, але в електронному форматі: цифровий підпис – еквівалент рукописного підпису; електронна печатка – еквівалент мокрої печатки; позначка часу – реальний час підпису документу, який неможливо змінити та послуги архівного зберігання електронних документів. Суб'єктами відносин у сфері електронних довірчих послуг є: користувачі електронних довірчих послуг; надавачі електронних довірчих послуг; органи з оцінки відповідності; засвідчувальний центр; центральний засвідчувальний орган; контролюючий орган [46].

Електронні довірчі послуги надаються, як правило, на договірних засадах надавачами електронних довірчих послуг. Законом запроваджуються такі механізми, як електронна ідентифікація, електронний підпис, електронна печатка, електронна позначка часу, реєстрована електронна доставка, інтероперабельність тощо.

Схема електронної ідентифікації встановлює високий (використання кваліфікованих електронних підписів і печаток),

середній (використання вдосконалених електронних підписів і печаток) або низький рівень довіри до використовуваних засобів електронної ідентифікації.

Згідно з ч.2 ст. 22 Закон України «Про електронні довірчі послуги» ідентифікація фізичної особи, яка звернулася за отриманням послуги формування кваліфікованого сертифіката відкритого ключа, здійснюється за умови її особистої присутності за паспортом громадянина України або за іншими документами, які унеможливають виникнення будь-яких сумнівів щодо особи, відповідно до законодавства про Єдиний державний демографічний реєстр та про документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи [46].

Новий закон впровадив різновиди електронного підпису, а саме: електронний підпис, удосконалений електронний підпис та кваліфікований електронний підпис. Різновиди електронних підписів відрізняються додатковими вимогами, які ставляться до удосконаленого та кваліфікованого електронних підписів. Особливістю кваліфікованого цифрового підпису є те, що він базується на сертифікаті відкритого ключа. Відкритий ключ дає можливість перевірки кореспондентом дійсності особистого ключа за допомогою якого ставиться цифровий підпис, що значно підвищить довіру до використання цифрових підписів, які є беззаперечним кроком в майбутнє [46].

Однією з ключових проблем формування і розвитку відкритого суспільства є прозорість діяльності влади, як ознаки демократичного суспільства, чинника його відкритості.

Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтується на засадах: сприяння збільшенню різноманітності й кількості електронних послуг, створенню загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів; широкого впровадження ІКТ в науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища; формування необхідних для цього законодавчих і сприятливих економічних умов.

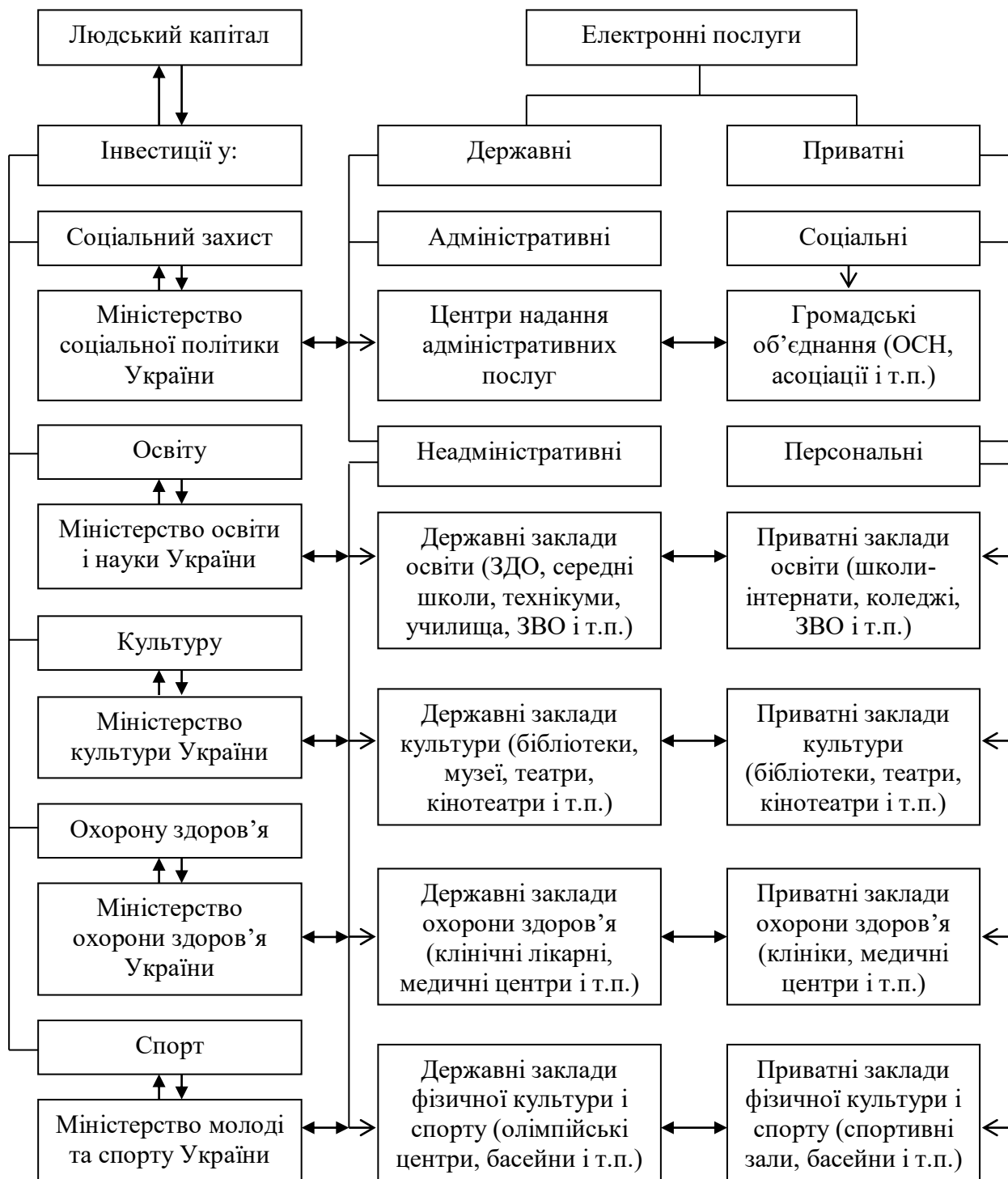
Розвиток інформаційного суспільства в Україні ґрунтується на збільшенні електронних послуг з боку держави, які можуть бути як адміністративними (реєстрація, ліцензування, сертифікація,

верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу), так і неадміністративними (впровадження ІКТ в науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища; інформаційну безпеку). Однак, проблема розвитку ІКТ значним чином носить характерні проблеми нестачі кваліфікованого персоналу в органах державної влади чи підзвітних установах, який міг би належним чином користуватися тими чи іншими загальними (система електронного документообігу, електронний кабінет платника податків та ін.) чи спеціальними (галузевими) інформаційними системами (eHealth, система екологічного моніторингу, інтегрована електронна система екологічної інформації та ін.).

Велику роль у розвитку держави та суспільства відіграє людський капітал як один з основних факторів формування розвитку інноваційної економіки та економіки знань, де основою основ є цифрова економіка [47]. Розвиток людського капіталу у процесі надання електронних послуг в Україні наведено на рис. 2.4. Як видно з рис.2.4., від обсягу інвестицій у людський капітал залежить і якість кваліфікованого персоналу у галузях, що відносяться до людського капіталу, розвиток яких є також суттєвим фактором впливу на обсяг вкладених інвестицій у ці галузі діяльності.

Це надає можливості, по-перше, вкладати кошти у розробку нових, удосконалення існуючих електронних систем, які дозволили б кваліфікованому персоналу надавати населенню електронні послуги на задоволення їх потреб за відповідними галузями діяльності; по-друге, вкладати кошти у навчання персоналу використовувати розроблені (удосконалені) електронні системи, що дозволить у майбутньому отримувати електронні послуги на більш швидкому та якісному рівні [48].

Якщо розглянути основні галузі людського капіталу, то в даному разі зіставлення із рівнем якості надання електронних послуг представляє собою вкладення коштів у розвиток системи соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я та спорту за рахунок розвитку ІКТ у відповідних галузях [49].



**Рис. 2.4. Розвиток людського капіталу у процесі надання електронних послуг в Україні [50]**

Так, Міністерство соціальної політики України, відповідаючи за вкладення бюджетних коштів у соціальний захист, сприяє збільшенню місцевих бюджетів, спрямованих на розвиток соціальної сфери на місцевому (районному, міському, обласному) рівні, а отже і удосконалення роботи ЦНАПів, які надають державні

адміністративні послуги (видача та оформлення посвідчень, ліцензій; надання соціальної допомоги, особистого документа, реєстрація юридичних осіб та ін.). У цьому разі, чим більше громадян будуть отримувати зручні адміністративні послуги без особистого відвідування органів влади, тим більше вони матимуть шансів об'єднуватися у певні громадські організації, які сприяли б вкладенню коштів у розвиток соціальної сфери, в тому числі й створення різних електронних систем та/або удосконалення існуючих [51]. Це, наприклад, продукти державного підприємства «Інформаційно-обчислювальний центр», з яким орган виконавчої влади, уклавши договір, може працювати на партнерських засадах, постійно удосконалюючи роботу працівників соціальної сфери у відповідних електронних системах, а саме: АІС «Оброблення пенсійної документації на базі комп'ютерних технологій», АІС «Наша сім'я», АІС «Єдиний державний реєстр осіб, які мають право на пільги», ПК «Житлові субсидії», ПК «Статистичний моніторинг бідності», ПТК «Ведення єдиної заяви». Разом з тим, чим більше юридичних осіб буде отримувати адміністративні послуги (утворення підприємств, сертифікація і ліцензування, об'єднання громадян, регуляторна політика), тим більше можливостей матиме населення отримувати належним чином неадміністративні послуги (послуги у галузі освіти, культури, охорони здоров'я, спорту) завдяки збільшенню кількості установ та організацій державної й приватної форм власності та покращенню ефективності (отримання прибутку) та результативності (рівня задоволення населення від отримання послуг) їх діяльності.

Міністерство освіти і науки України, вкладаючи бюджетні кошти у розвиток освіти і науки, розпорядниками яких є відокремлені структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади у галузі освіти (департаменти, управління), завдяки їхньому зусиллю у інвестиційній підтримці збільшує обсяги місцевих бюджетів, спрямованих на розвиток освіти і науки на місцевому (районному, міському, обласному) рівні, а отже і удосконалення роботи закладів освіти (дошкільної, середньої, вищої) державної та приватної форм власності, які на засадах державно-приватного партнерства вкладають кошти у розробку систем дистанційного навчання (Moodle,

Office 365 та ін.). Це надає зручність учням (студентам) покращувати свої знання під час навчання тієї чи іншої дисципліни, економити час під час проведення занять з відповідної дисципліни, надаючи викладачеві більше можливості проводити інтерактивні методи навчання (рольові ігри, дебати, модерація та ін.) і, отже, удосконалювати систему управління якістю освіти в країні.

Міністерство культури України, яке здійснює вкладення бюджетних коштів у розвиток культури в країні, спонукає до збільшення обсягу місцевих бюджетів, розпорядниками яких є відокремлені структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади у галузі культури (департаменти, управління). Завдяки їхній інвестиційній підтримці підзвітні державні установи та організації (бібліотеки, філармонії, театри та ін.) і відповідні установи приватної форми власності, які на засадах державно-приватного партнерства здійснюють інвестиції у розвиток ІКТ, сприяючих збереженню культурних і моральних цінностей, традицій патріотизму і гуманізму серед населення країни, надають можливості отримувати якісні інформаційні послуги за рахунок створення спеціалізованих електронних систем, зокрема єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека-XXI». Дана система, в свою чергу, охоплює цілий спектр національних інформаційних ресурсів в економічній, науково-технічній, соціальній та національно-культурній сферах, націлених на реалізацію у подальшій перспективі пілотного проекту «Єдина інформаційна система надбань документальної спадщини».

Міністерство охорони здоров'я України здійснює вкладення бюджетних коштів у розвиток охорони здоров'я в країні, завдяки чому місцеві розпорядники бюджетних коштів, якими є відокремлені структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я (департаменти, управління), надають інвестиційну підтримку підзвітним державним установам та організаціям (клінічні лікарні, клініки, медичні центри, поліклініки та ін.) у розвиток охорони здоров'я. У свою чергу, ці установи, співпрацюючи із відповідними установами приватної форми власності на засадах державно-приватного партнерства, забезпечують розвиток ІКТ у галузі охорони здоров'я, спрямований на створення нових (зокрема, Національної інформаційної інфраструктури охорони здоров'я) та

удосконалення існуючих електронних систем (зокрема, системи eHealth, на базі якої функціонують інтегровані медичні інформаційні системи для автоматизації основних процесів роботи закладів охорони здоров'я: Helsi, Medstar, MedCard Plus, Asker.net, Health24, nHealth, Rising Increment та ін.) [52].

Міністерство молоді та спорту України, вкладаючи бюджетні кошти у розвиток фізичної культури та спорту, надає величезного впливу на обсяг надання інвестиційної підтримки з боку розпорядників бюджетних коштів на місцевому рівні – відокремлених структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади у галузі фізичної культури та спорту (департаменти, управління) підзвітним державним установам та організаціям, діяльність яких спрямована на надання послуг у галузі фізичної культури та спорту (олімпійські центри, спортивні зали, басейни та ін.) [52]. Співпрацюючи із відповідними установами приватної форми власності на засадах державно-приватного партнерства, вони сприятимуть розвитку ІКТ у сфері фізичної культури і спорту, а саме створенню інформаційних систем, які надавали б населенню можливості здійснювати реєстрацію у спортивних закладах без утворення спеціальної черги, отримувати комплекс фізичних вправ через електронну систему на основі показу відео уроків, отримувати інформацію про вільний час роботи персонального тренера, який фіксується у електронній системі, а також взаємодіяти з іншими спеціалізованими системами, зокрема eHealth, отримуючи інформацію про фізичний стан здоров'я особи, залежно від якого здійснюється корегування надання послуг з лікувальної фізичної культури.

Виходячи з вищезазначеного, Україна має ряд проблем, які заважають прискорити темп інноваційного розвитку у сферах людського капіталу та використання ІКТ, шляхи вирішення яких сприятимуть підвищенню рівня якості та оперативності надання необхідних послуг населенню.

В Україні, по-перше, відсутні закони, положення яких регулювали б діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі й підзвітних установ та організацій державної форми власності спільно з юридичними особами,

фізичними особами – підприємцями та фізичними особами. Тут величезну роль відіграє внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» стосовно введення положення щодо обов'язкового встановлення електронної системи, яка б забезпечувала оперативне обслуговування ЦНАПами населення під час надання адміністративних послуг. Таким чином, збільшення рівня якості обслуговування та кількості обслужених фізичних та юридичних осіб дозволить збільшити кількість зареєстрованих підприємств, установ та організацій державної та приватної форми власності, що слугуватиме суттєвим фактором збільшення кількості новостворених робочих місць, а отже – рівня життя населення.

По-друге, Україна останнім часом багато акцентує увагу щодо удосконалення системи управління якістю вищої освіти, а також намагається удосконалити освітній процес у закладах середньої освіти на основі розробки нових методів викладання, у тому числі дисциплін, пов'язаних із культурним розвитком країни та фізичним вихованням. Проте, не дивлячись на величезний освітній потенціал, розвиток науки в країні залишається досить повільним через невеликий обсяг витрат у проведенні наукових досліджень та розробок. А це, в свою чергу, досить негативно впливає на розвиток людського капіталу через відсутність у переважній більшості закладів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури електронних систем, використання яких дозволило б здійснювати цим закладам свою діяльність більш ефективно та результативно, що, відповідно, позитивно відобразатиметься на рівні життя населення. В такому разі, під час формування державного бюджету на відповідний рік Уряду країни слід звернути особливу увагу на формування видатків державного бюджету на дослідження та розробки. Це, в свою чергу, дозволить центральним та місцевим органам виконавчої влади розробляти та затверджувати державні (місцеві) цільові програми, спрямовані на дослідження та розробки технічних продуктів з метою впровадження їх у роботу галузевих структурних підрозділів задля застосування під час співпраці із підзвітними установами та організаціями державної форми власності, а також приватними підприємствами на засадах державно-приватного партнерства.



По-третє, низький рівень розвитку ІКТ в Україні обумовлений низьким рівнем надання електронних послуг органами виконавчої влади. Дана проблема стосується не лише нестачі бюджетних коштів на розробку ІКТ, але й неготовності працівників цих органів їх використовувати. На це вказує зайняття Україною 90 позиції у використанні ІКТ із виконанням плану їх розробок та впровадження в обсязі 39,9%. Таким чином, низький рівень поінформованості стосовно використання ІКТ з боку державних службовців передпенсійного віку, а також неготовність навчатися їх використовувати з боку новоприйнятих державних службовців є дестимулюючими факторами впливу на активізацію впровадження ІКТ у робочий процес. На це вказує зайняття досить невеликої позиції України у встановленні доступу до ІКТ (65 позиція – 66,5%) та новітніх способів проведення електронної участі (73 позиція – 68,5%). Все це негативно відображається на результативності виконання державними службовцями своїх повноважень, на що вказує зайняття Україною низької позиції у розвитку загальної інфраструктури (95 позиція – 26,2%), де основним негативним фактором впливу послужило зайняття країною 99 позиції у валовому накопиченні основного капіталу із виконанням 28,1% відповідного плану [53].

Крім того, Україна займає дуже низьку позицію у забезпеченні екологічної стійкості (120 позиція – 23,9%), на що значною мірою вплинуло зайняття країною 115 позиції у ВВП на одиницю споживання енергії із досить незначним відсотком виконання даного плану (4,7%). А це, в свою чергу, негативно відображається на рівні життя населення через неможливість здійснювати органами публічної влади якісного та оперативного його обслуговування за умов відсутності достатньої кількості основних засобів та спеціальних електронних систем [53].

Таким чином, спеціальні програми підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) державних службовців мають містити комплекс заходів, спрямованих на розвіяння у них сумнівів з приводу складності використання ІКТ, а також застосування у процесі навчання ефективних методів швидкого оволодіння загальними (колективно) та спеціалізованими електронними системами

(індивідуально). Розробка та затвердження відповідних програм надасть можливість державним службовцям навчитися використовувати ІКТ, що зумовить у подальшій перспективі взаємодію із представниками інших структурних підрозділів, органів публічної влади, приватних підприємств та громадянами на основі застосування електронних систем, і, отже, виконання своїх службових повноважень у сфері надання електронних послуг більш оперативно, ефективно та результативно.

## **2.4. Державні механізми інформатизації охорони здоров'я в Україні**

Державна інформаційна політика щодо охорони здоров'я спрямовується на формування у суспільстві абсолютного пріоритету цінності здоров'я і життя людини. Державна інформаційна політика щодо охорони здоров'я полягає у забезпеченні: пропаганди здорового способу життя; випереджального інформаційно-комунікаційного супроводу розроблення та реалізації державної політики охорони здоров'я, змін у медичному обслуговуванні; доступності інформації щодо діяльності суб'єктів охорони здоров'я, крім інформації з обмеженим доступом.

Головною метою інформатизації служби охорони праці є підвищення рівня інформаційного забезпечення кожного працівника, розвиток загальної інформаційної інфраструктури, використання можливостей інформатизації для всебічного розвитку науки, освіти [54].

Державна політика охорони здоров'я реалізується на основі таких принципів: законність, співробітництво, паритетність, відкритість, публічність, прозорість та врахування громадської думки, історична наступність, сталий розвиток, об'єктивність, ефективність, підзвітність.

Державна інформаційна політика щодо охорони здоров'я передбачає впровадження і застосування механізмів:

розміщення в засобах масової інформації матеріалів щодо соціальної реклами здоров'я, здорового способу життя, розроблення та реалізації державної політики охорони здоров'я;

регулювання реклами товарів, послуг та зразків поведінки, що негативно впливають на здоров'я;

дотримання об'єктивності та неупередженості інформації щодо охорони здоров'я та медичного обслуговування [55].

Національна система охорони здоров'я – сукупність кадрових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, освітніх і наукових ресурсів, спрямованих на збереження, відновлення та зміцнення здоров'я і попередження захворювань, а також система заходів, що здійснюються на території України суб'єктами охорони здоров'я відповідно до їх компетенції та повноважень, визначених законом, з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя.

Метою державної політики у сфері охорони здоров'я є створення умов для підвищення рівня здоров'я громадян України та поліпшення якості медичного обслуговування і медичної допомоги, збереження генофонду українського народу, відновлення і зміцнення людського потенціалу держави, збереження та зміцнення здоров'я людини, організації національної системи охорони здоров'я.

Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості. Державна політика щодо охорони здоров'я визначається перш за все законодавством України про охорону здоров'я, яке базується на Конституції України та інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у галузі охорони здоров'я [56].

Розвинені країни (США, Європа, Японія, Канада, Австралія) вже багато років мають комплексні (на рівні всієї країни) програми інформатизації своїх систем охорони здоров'я. Основна ідея таких програм – інтеграція в остаточному підсумку усіх їх складових (інформаційних систем (ІС) окремих медичних закладів, а далі міських, районних та регіональних – Regional Health Information Networks, Regional Health Information Organizations, Regional Health Information Management Systems) в єдину ІС всієї системи охорони здоров'я країни, так звану Національну інформаційну Інфраструктуру охорони здоров'я (National Health Information Infrastructure), або Національну інформаційну мережу охорони здоров'я (National Health Information Network). Успішних прецедентів таких ІС у світі поки що не дуже багато, тому що таке завдання виглядає надзвичайно складним не тільки з технічного, але й з організаційного та фінансового поглядів, не кажучи вже про складність створення медичних інформаційних систем в масштабах всієї країни.

Незважаючи на це, кількість проектів в сфері інформаційних технологій охорони здоров'я (Health Information Technologies – НІТ) в світі з кожним роком невпинно збільшується. За останні роки галузь розроблення й впровадження ІС медичних закладів у світі пройшла велику еволюцію. Європейські організації й комісії по інформаційно-комунікаційним технологіям, які ставлять завдання об'єднати всі національні інформаційні мережі здоров'я країн ЄС, та забезпечити для населення цих країн дію уніфікованої електронної картки здоров'я (EHR) на всій території нинішнього Європейського Союзу впроваджують разом з національними програмами єдину програму Європейського Союзу e-health, яка виконує такі першочергові задачі, як стандартизація, забезпечення страхового покриття незалежно від розташування, оброблення медичної інформації про пацієнта з використанням інформаційних технологій. Обсяг інвестицій Євросоюзу в межах програми e-health без врахування відповідних національних програм вже склав сотні мільйонів євро [57].

Сьогодні також активно проводиться робота зі створення єдиних міжнародних стандартів в галузі зберігання, обміну й оперативного доступу до медичних даних. Вже прийнято стандарт ISO 13606-1:2008 Health informatics. Electronic health record communication. Part

1: Reference model – Еталонна модель передачі електронних медичних документів (записів). Проводиться активна робота зі стандартизації персональних машинних носіїв медичних даних (на смарт-картках тощо). Отже, медичні інформаційні системи повинні також забезпечувати обмін конфіденційною інформацією з використанням сучасних засобів телекомунікації.

Прикладом такої системи, який акумулює в собі сучасні підходи та стандарти проектування ІС, можна навести проект Stanford Translational Research Integrated Database Environment (STRIDE), метою якого є створення єдиного централізованого банку біологічних та медичних даних, які використовують лікарі та наукові співробітники Стенфордського університету, його медичного центру Stanford University Medical Center (SUMC), та клінік й лабораторій, які є базовими для його медичної школи [58]. Проект базується на існуючих нині стандартах сучасних інформаційних технологій. Основною базою проекту є центр клінічної інформатики (the Stanford Center for Clinical Informatics), який належить до офісу інформаційних ресурсів та технологій Office of Information Resources and Technology (IRT) медичної школи Стенфордського університету (Stanford University School of Medicine) [57].

Окрім розбудови національних інформаційних систем, світова спільнота має досвід створення інформаційних систем на міжнародному рівні: Global Atlas (Глобальний атлас) і HealthMapper (Медичний картограф), які Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) використовує з 1990-х років. Інформаційну систему HealthMapper (містить демографічну та медико-санітарну інформацію, дані про освіту, розташування громад, дороги, доступ до безпечної води) застосовують для моніторингу низки інфекційних захворювань у понад 60 країнах в усіх регіонах ВООЗ.

ВООЗ тлумачить «електронну охорону здоров'я» (e-Health) як економічно ефективну й надійну форму використання інформаційно-комунікаційних технологій в інтересах охорони здоров'я та пов'язаних з нею галузей, у тому числі служби медико-санітарної допомоги, медичного нагляду, медичної літератури, медичної освіти, знань і наукових досліджень у галузі охорони здоров'я. E-Health допоможе вирішити деякі важливі завдання, які постали перед

системами охорони здоров'я на національному і регіональному рівнях внаслідок демографічних, епідеміологічних і соціально-культурних змін.

Європа є світовим лідером щодо запровадження електронної охорони здоров'я. Нині майже у всіх країнах-членах ЄС розроблені стратегії розвитку електронної охорони здоров'я з визначеними цілями і планами заходів, і вже є певні досягнення з втілення політики. За результатами аналізу ситуації щодо питань конфіденційності та захисту персональних даних у країнах ЄС та Європейської економічної спільноти зроблено висновки, що у багатьох країнах сфера електронної системи охорони здоров'я регулюється загальним законодавством, зокрема законами про права пацієнтів і про захист даних. Серед лідерів з розробки нормативно-правової бази, адаптованої до використання електронної охорони здоров'я – Велика Британія, Данія, Естонія, Норвегія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Шотландія, Швеція [58].

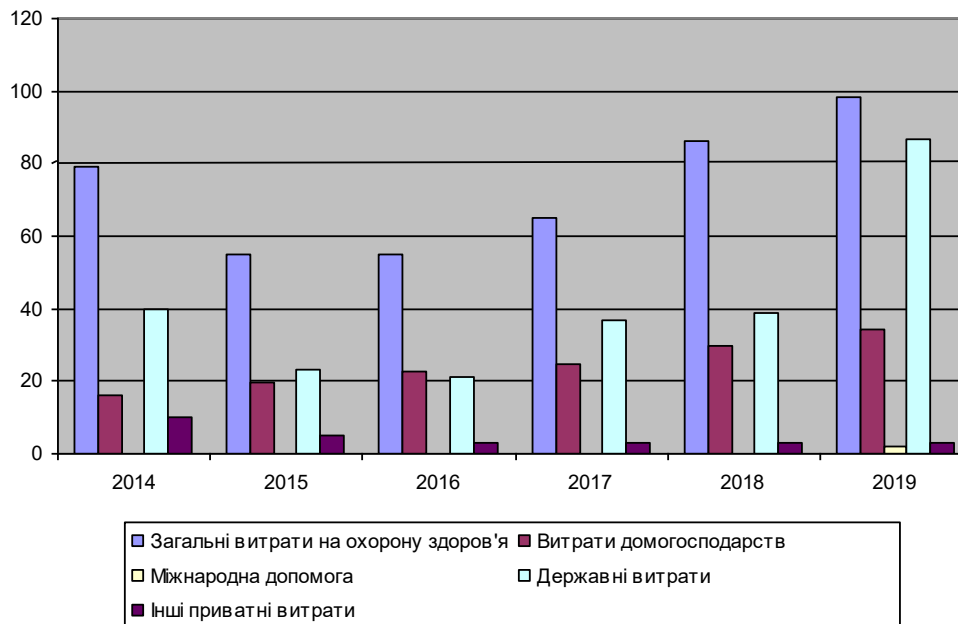
З метою моніторингу впливу інформаційних технологій (ІТ) на сферу суспільного здоров'я ВООЗ ініціювала створення Глобальної обсерваторії з електронної охорони здоров'я. Одне із її завдань – сприяти покращенню охорони здоров'я шляхом надання державам стратегічної інформації щодо ефективної політики, організації і стандартів у сфері електронної охорони здоров'я та перспективних напрямків інвестування. У серії публікацій Глобальної обсерваторії розглядається питання про те, наскільки нормативні системи в державах-членах ВООЗ відповідають вимогам забезпечення захисту інформації про здоров'я пацієнта в ВООЗ [59].

За даними Глобальної обсерваторії 69% країн ввели в практику, як мінімум частково, електронну інформаційну систему реєстрації випадків народження, смерті і причин смерті: 58% країн започаткували щонайменше одну ініціативу в області електронної охорони здоров'я для моніторингу та епіднагляду (із застосуванням ПС-технологій) за пацієнтами, які потребують педіатричної допомоги; 42% країн розробили ту чи іншу національну політику або стратегію з інформатизації охорони здоров'я [58].

Україна має один із найгірших показників серед систем охорони здоров'я в європейському регіоні. Україна посідає друге місце в

європейському регіоні за рівнем смертності, яка збільшилась на 12,7%, тоді як у Європейському Союзі цей показник знизився на 6,7%. Одним із ключових чинників такої ситуації є низький економічний розвиток країни. Значення ВВП України набагато нижчі показники на душу населення, ніж навіть найнижчі значення в Європейському Союзі. Зважаючи на економічну кризу та військовий конфлікт, ситуація у 2014-2018 роках поки тільки погіршується.

Інша важлива причина незадовільних показників – це фундаментальні недоліки, накопичені у системі охорони здоров'я. Витрати бюджету на охорону здоров'я охоплювали в середньому 51% від загального обсягу (близько 4% ВВП). Приватні витрати на охорону здоров'я в Україні у співвідношенні з державними, були одними з найвищих в ЄС та країнах Східної Європи. Переважна більшість цих витрат – 95% – були виплачені домогосподарствами, а лише 5% припадали на страхові виплати, донорську та міжнародну допомогу. Бюджетні витрати переважно склалися із видатків закладів охорони здоров'я на виплату заробітної плати та оплату комунальних послуг (близько 75%) (рис. 2.5).

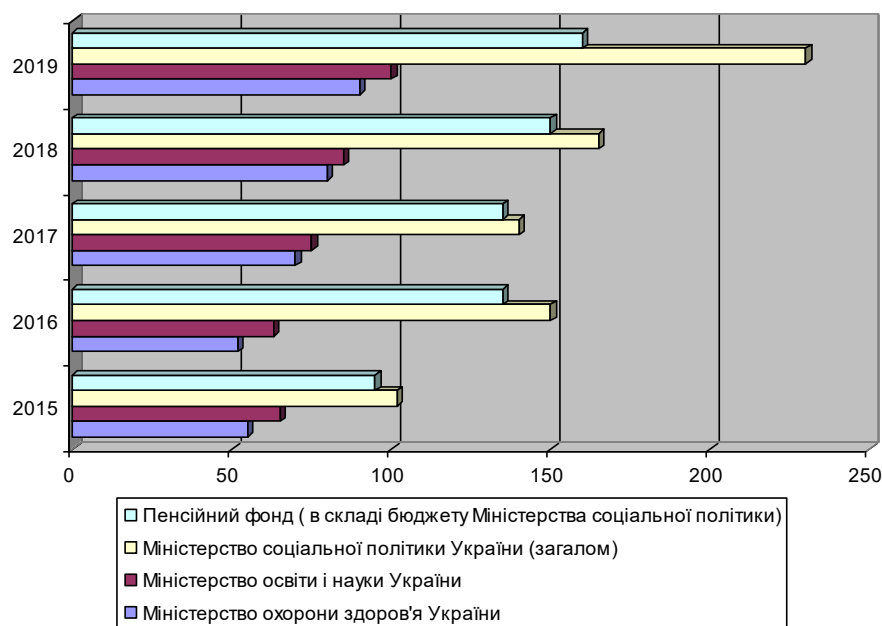


**Рис.2.5. Видатки на охорону здоров'я в 2014-2019 рр. [60]**

За таких обставин залишається дуже мало фінансових можливостей для фактичного надання послуг, тобто, лікування хворих, закупівлі медикаментів та витратних матеріалів, оновлення технологічних фондів тощо.

Протягом 2012-2019 років загальні видатки на охорону здоров'я в Україні в середньому становили 3,3% ВВП на рік (приблизно 4,1% за рахунок державного бюджету та приблизно 3,6% за рахунок приватного сектору, переважно видатків домогосподарств), що значно менше загальносвітового та європейського тренду. У Європейському регіоні загальні видатки на охорону здоров'я складають 8,9%, а у світі в цілому – 8,6%. Проте через низький рівень ВВП, цей показник у витратах на душу населення складає лише близько 200 дол. США, що значно нижче, ніж 3340 дол. США в середньому по ЄС, що також включає в себе Польщу – 809 дол. США, Болгарію – 612 дол. США і Румунію – 476 дол. США [60].

Бюджет охорони здоров'я у порівнянні із іншими соціальними галузями, є найнижчим. Видатки Міністерства соціальної політики у два з половиною рази перевищують видатки Міністерства охорони здоров'я (рис.2.6.).



**Рис. 2.6. Видатки на охорону здоров'я в розрізі інших соціальних сфер в 2015-2019 рр. [60]**

Дві третини цих видатків складає пенсійне забезпечення. Видатки Міністерства освіти і науки України також перевищують видатки Міністерства охорони здоров'я.

При формуванні державної інформаційної політики важливої уваги потребують інформаційна культура суб'єктів інформаційних



відносин та їх відповідальне ставлення до використання інформаційного простору.

Головним напрямком удосконалення сучасної інформаційної політики в умовах інтеграції до світової спільноти є перехід держави на онлайн-послуги, що дозволить наблизити послуги населенню, забезпечити демократичність інформаційного суспільства, налагодити співпрацю з електронними і друкованими мас-медіа. Для реалізації цієї мети необхідно забезпечити ефективне використання інформаційних ресурсів у всіх сферах діяльності, модернізувати національні інформаційні ресурси, сформувати необхідні умови для розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та технологій [59].

Важливим акцентом удосконалення сучасної національної інформаційної політики є гарантування інформаційної безпеки та захисту суб'єктів інформаційних відносин. При вдосконаленні інформаційної політики держави необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання щодо гарантування надання достовірної інформації через служби мас-медіа та унеможливити підпорядкування ЗМІ будь-яким кон'юнктурним інтересам, щоб нівелювати внутрішній та зовнішній вплив на ситуацію в країні. Удосконалення правового забезпечення державної інформаційної політики передбачає формування такої законодавчої бази, яка була б направлена на забезпечення рівності всіх учасників інформаційної взаємодії. Однією з проблем залишається контроль за дотриманням цих вимог на практиці та визначення механізму несення відповідальності за порушення зазначених вимог. В умовах інформатизації суспільства важливим є удосконалення умов функціонування вітчизняних систем інформаційного захисту, визначення єдиного порядку захисту національних інтересів України в міжнародній інформаційній мережі, впровадження заходів для забезпечення безпеки національних інформаційних ресурсів.

Пріоритетними завданнями державної політики у сфері інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури є забезпечення випереджаючих темпів розвитку інфраструктури зв'язку, підвищення інвестиційної привабливості галузей інформатизації, вдосконалення національної мережі телекомунікацій на базі новітніх вітчизняних

технологій, їх інтегрування в глобальні інформаційні структури, створення сприятливих умов для доступу широких верств населення до світових інформаційних ресурсів [61].

Нині для вирішення питань, пов'язаних з впровадженням інформаційних технологій в медицину, існують напрацювання, що дозволяють забезпечити вирішення найбільш нагальних проблем практичної медицини в межах існуючої медичної інфраструктури та обмеженого фінансування. У теперішніх умовах є можливим використання локальних проектів з інформатизації медицини, а для більш глобального застосування необхідним є дотримання єдиних вимог які ґрунтуються на застосуванні світових стандартів збору, збереження, обробки та обміну електронного варіанту медичної інформації.

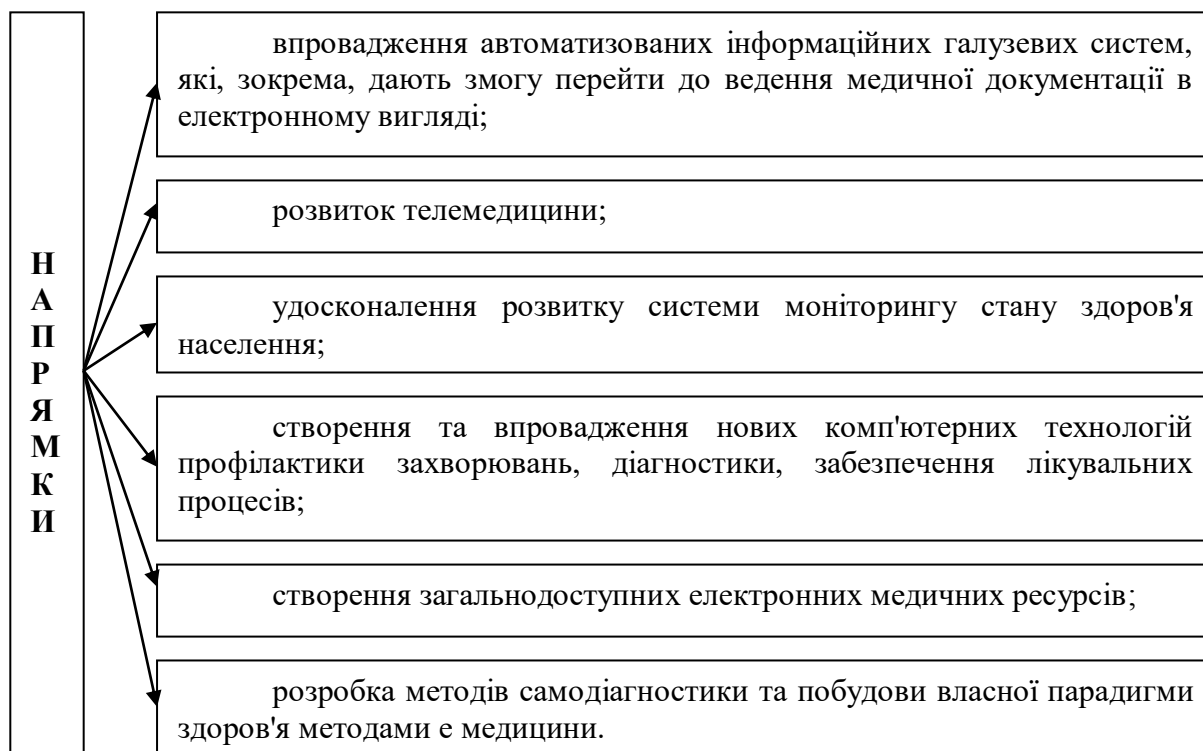
Електронна медицина (Е-медицина) є відносно новим терміном охорони здоров'я за підтримки електронних процесів і комунікацій, що почав набувати розповсюдження у світі з 1999 року. Електронна медицина – діяльність з використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров'я та забезпечення оперативного доступу медичних працівників та пацієнтів до них.

Основна частина Е-медицини повинна забезпечувати взаємодію між пацієнтами, медичними працівниками та установами за допомогою ІКТ. Основними напрямками розвитку електронних послуг в сфері охорони здоров'я є: впровадження автоматизованих інформаційних галузевих систем, які, зокрема, дають змогу перейти до ведення медичної документації в електронному вигляді; розвиток телемедицини; вдосконалення розвитку системи моніторингу стану здоров'я населення; створення та впровадження нових комп'ютерних технологій профілактики захворювань, діагностики, забезпечення лікувальних процесів; створення загальнодоступних електронних медичних ресурсів.

Ключовими перевагами впровадження е-медицини є підвищення ефективності та якості лікування; прискорення передачі інформації про результати обстежень між різними спеціалізованими клініками без транспортування хворого (особливо у критичних випадках); проведення дистанційних консультацій вузькими спеціалістами у територіально віддалених медичних установах; проведення

лікарських консиліумів з фахівцями лікувальних закладів незалежно від місця їх розташування; зменшення термінів обстеження пацієнтів.

Основні напрями діяльності в галузі розвитку е-медицини представлені на рис. 2.7.



**Рис. 2.7. Основні напрями діяльності щодо розвитку е-медицини**

Е-медицина – це інфраструктурна система, яка є прикладом єдиного інформаційного простору системи охорони здоров'я та включає в себе комп'ютеризовані медичні установи з єдиною базою пацієнтів. Вона функціонує завдяки створеному рішення і швидкісному доступу до мережі Інтернет. Система спрощує взаємодію між лікарями та пацієнтами і робить доступним медичне обслуговування для мешканців навіть невеликих населених пунктів. Види електронних послуг в сфері охорони здоров'я наведені в табл.2.4.

Головними перешкодами сфери надання електронних послуг в Україні є недостатній розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери; повільні темпи створення інфраструктури для надання органами державної влади інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет; недостатній рівень комп'ютерної та

інформаційної грамотності населення, повільне впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та ін.

Таблиця 2.4

### Види електронних послуг в сфері охорони здоров'я

Електронна послуга	Характеристика
Електронні медичні картки	Дозволяють передачу та обмін даними про пацієнта між різними медичними фахівцями
Електронний рецепт	Електронний доступ до надання або зміни призначень, друк рецептів для пацієнтів та іноді електронна передача рецептів від лікарів до фармацевтів
Телемедицина	Фізичні та психологічні методи лікування на відстані, в тому числі телемоніторинг стану пацієнтів
Інформування населення	Використання електронних ресурсів на медичні теми для інформування пацієнтів, забезпечення обізнаності населення з питань охорони здоров'я
Віртуальні медичні бригади	Складаються з медичних фахівців, які співпрацюють і обмінюються інформацією про пацієнтів за допомогою цифрового обладнання (наприклад, веб-конференції)
Мобільна медицина	Включає в себе використання мобільних пристроїв для збору даних про фізичний чи психологічний стан пацієнта, які передаються лікарям чи дослідникам, а також моніторинг життєво важливих органів пацієнта в режимі реального часу, пряме надання допомоги (за допомогою мобільної телемедицини)
Медичні інформаційні системи	Спеціалізовані програми для планування графіку прийому лікарями пацієнтів, управління даними пацієнта, управління розкладом роботи та інших адміністративних завдань, пов'язаних із організацією охорони здоров'я.
Розробка власного раціону	Предметна галузь е-медицини надає сучасні методи діагностики, моніторингу (контролю і самоконтролю) та оцінки стану здоров'я людини, що допомагають визначити зміни стану організму у залежності від тих чи інших зовнішніх і внутрішніх чинників.

Електронна медична картка (ЕМК) є основним компонентом інформаційної системи охорони здоров'я, в якій зберігається вся інформація про пацієнта – реєстраційні дані, результати оглядів лікаря, антропометричні виміри, лабораторні обстеження та різноманітні графічні дані (ультразвукова діагностика, рентген тощо).

Введення інформації в карту пацієнта за допомогою шаблонів і збереження її в структурованому вигляді забезпечує широкі можливості аналізу даних та полегшує обмін інформацією з іншими медичними установами. Зручна система пошуку даних дозволяє легко знайти необхідну інформацію у великих об'ємах медичної документації. За допомогою підпрограми статистичної обробки даних

можна швидко та легко підготувати всі необхідні звіти із дотриманням вимог Міністерства охорони здоров'я та інших контролюючих органів.

Система дає можливість легко формувати, редагувати та друкувати різноманітні виписки, довідки, епікризи, а також зберігати копії цих документів у медичній карті пацієнта. Будь-які з цих даних можна експортувати і надавати пацієнтам на мобільних носіях даних у зручному для них форматі, доступному для перегляду на будь-якому комп'ютері [62].

ЕМК автоматично доступна у системі лікаря для кожного з пацієнтів, з яким підписана декларація. Ведення запису візиту пацієнта в електронній системі охорони здоров'я для лікарів є обов'язковим. Персональні дані пацієнтів у електронну систему охорони здоров'я мають право вводити лише визначені медичним закладом уповноважені особи, на яких поширюється дія законодавства про лікарську таємницю.

Система «Електронне здоров'я», в якій знаходяться дані ЕМК, знаходиться на серверах дата-центру в Україні, який має комплексну систему захисту інформації та пройшов атестацію у Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації.

Поки що пацієнти не можуть особисто зайти в свою ЕМК, але Міністерство охорони здоров'я планує запуснути у майбутньому персональний кабінет пацієнта. За даними Міністерства охорони здоров'я України 92% закладів первинної медицини обладнані комп'ютерами та готові до впровадження електронної медичної карти. Для запровадження електронних медичних паспортів у чотирьох українських містах уряд виділив 2 мільйони гривень. Частково цей проект фінансуватиметься з міських бюджетів [63].

Дані до електронної медичної картки збираються через встановлені в закладах охорони здоров'я медичні інформаційні системи (МІС) та відправляються до Центральної бази даних. Завдяки централізованому зберіганню даних: Міністерства охорони здоров'я України та Національної служби здоров'я України (НСЗУ) можуть обробляти знеособлені дані для ефективного управління системою охорони здоров'я; НСЗУ може аналізувати дані для управління якістю медичних послуг; дані гарантовано доступні для пацієнта й

лікаря, який його обслуговує. Доступ до централізованих даних існує незалежно від того, чи працюють сервери в закладі, з якого вносились інформація, чи є в нього зв'язок з Інтернетом тощо; заклади охорони здоров'я можуть переходити з однієї МІС на іншу без втрати ключових даних, адже ці дані зберігаються в централізованій системі [64].

Завданням електронної системи охорони здоров'я є забезпечення можливості використання пацієнтами електронних сервісів для реалізації їх прав за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, автоматизація ведення обліку медичних послуг і управління медичною інформацією, запровадження електронного документообігу у сфері медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій.

Окремим випадком електронної медицини є спільний проект Міністерства оборони України та волонтерів зі створення інноваційної медичної інформаційної системи, яка має стати основою для реформування медицини «Е-Здоров'я». eHealth – центральний компонент електронної системи, який відповідатиме за централізоване зберігання та обробку інформації. До нього під'єднуються МІС – online-платформи, через які і відбуватиметься реєстрація, запис на прийом і ведення особистого кабінету [65].

Основне завдання eHealth – реєстрація лікарів первинної ланки (сімейні лікарі, терапевти, педіатри), медичних установ та пацієнтів. У майбутньому ж пацієнтам не потрібно буде мати при собі паперові медичні картки і носитися з друкованими довідками і рецептами. Система накопичуватиме як всю медичну історію одного пацієнта, так і велику кількість статистики по Україні щодо захворюваності і лікування, що дозволить точніше планувати заходи з профілактики. До 2020 року планується запуснути повноцінну систему eHealth, яка б відображала взаємини не тільки лікарні і держави, а й була базою медичних карт всіх українців.

Система eHealth складається з Центральної бази даних – ЦБД (адміністратор ДП «Електронне здоров'я») та електронних МІС (системи, які дають змогу автоматизувати роботу) [65].

З 1 квітня 2019 року урядова програма «Доступні ліки» перейшла в адміністрування НСЗУ. НСЗУ укладає договори з

аптечними закладами і виступає єдиним платником програми. До проекту приєдналися як комунальні, так і приватні аптечні заклади країни. Станом на 8 квітня 2019 року участь в урядовій програмі «Доступні ліки» беруть 5383 аптеки та аптечні пункти України, як комунальної, так і приватної форми власності. Виписано 1,06 млн. електронних рецептів, 620,7 тис. з них – вже відпущено. Найбільш активно виписують електронні рецепти на «Доступні ліки» на Дніпропетровщині (141,05 тис.), Харківщині (82,3 тис.) та місті Києві (77, 2 тис.) [60].

Для актуальності та точності всіх даних, що зберігаються у центральній базі даних електронної системи охорони здоров'я, НСЗУ регулярно здійснює заходи з їхньої верифікації. Ці процеси постійно вдосконалюються, а також розробляються нові. Адже точність даних в системі є гарантією цільового використання державних коштів при оплаті закладам охорони здоров'я за договором з НСЗУ. Регулярна верифікація даних відбувається за допомогою кількох процесів:

1. Деактивація даних про померлих пацієнтів, медичних спеціалістів, інших користувачів в системі відбувається відповідно до даних Державного реєстру актів цивільного стану громадян в останній робочий тиждень кожного місяця. Офіційні дані Міністерства юстиції завантажуються в електронну систему охорони здоров'я, звіряються із даними реєстрів ЦБД та автоматично деактивуються за визначеним алгоритмом. Станом на 25.04.2019 в системі за таким алгоритмом деактивовано 191 595 таких записів. Деактивація даних про медичних спеціалістів проводиться після погодження з боку Міністерства охорони здоров'я як розпорядника цього реєстру.

2. Онлайн та офлайн дедублікація запобігає появі дублів даних в системі, виявляє і деактивує вже наявні дублі записів про пацієнтів, декларації, медичних працівників та спеціалістів, а також медичні заклади. Онлайн дедублікація відбувається в режимі реального часу (24/7) під час створення нового запису в системі. Офлайн дедублікація даних про пацієнта та декларацій відбувається за допомогою модулю автоматичного пошуку та деактивації дублів даних. Станом на 25.04.2019 за заданим алгоритмом в електронній системі виявлено та деактивовано 450 537 таких записів. За

результатами верифікації НСЗУ проводиться уточнення звітів надавачів медичних послуг та перерахунок оплат за договором.

3. Регулярно, відповідно до законодавства розглядаються запити, звернення щодо вчинення дій із даними в системі від заявників, яких можна ідентифікувати. За необхідності дані деактивуються, активуються чи дедублікуються. Періодично також приймаються рішення про вчинення дій з даними в системі за результатами моніторингу виконання договорів, які укладено із закладами-партнерами. Станом на 25.04.2019 за такою процедурою в електронній системі деактивовано 2090 записів. За результатами верифікації також здійснено перерахунок оплат [66].

З квітня 2019 року для створення декларації про вибір лікаря в електронній системі функціонує оновлене API версії 2.0 – системи взаємодії між центральною базою даних та медичними інформаційними системами. Переваги API версії 2.0:

при створенні та пошуку декларації обов'язковим є зазначення індивідуального податкового номеру пацієнта (у випадку якщо такий пацієнт має ідентифікаційний податковий номер (ПН));

для створення декларацій для пацієнтів до 14 років ПН не є обов'язковим, але є можливість його вказати для більшої точності даних. Якщо ПН не вказується проставляється відповідна помітка (ПН не зазначається) та обов'язковим є зазначення серії та номеру свідоцтва про народження;

для подання декларацій дорослих без ПН проставляється відповідна відмітка (ПН відсутній) та обов'язковим є підвантаження сканованих документів із відміткою, що особа може вчиняти дії без ПН.

Перелік заходів з верифікації даних у системі не є вичерпним. На цей час триває процес з розроблення функціоналу для деактивації даних, створених у системі, під час його тестування, з помилками, з метою запобігання шахрайству (антифрод) тощо.

Зазначені заходи перебувають у процесі становлення та постійного удосконалення. Також покращуються моделі й інструменти, які використовуються для здійснення верифікації, тощо.



Також для здійснення заходів з верифікації триває робота щодо інтеграції системи з іншими державними реєстрами, що дасть можливість отримати дані з таких реєстрів.

НСЗУ приділяє велику увагу точності та актуальності всіх даних в системі. З метою обізнаності громадян щодо сфери надання електронних послуг НСЗУ запроваджено онлайн-дешборд, що допомагають аналізувати динаміку впровадження медичної реформи. Дешборд містить інформацію про місця надання первинної медико-санітарної допомоги: електронна карта розташування з адресами та контактними телефонами, розподіл закладів за областями, кількість декларацій у кожного лікаря закладу. А також – розподіл декларацій за віковими групами та за спеціальностями лікаря. На дешборд потрапляє кожен лікар і заклад, який має хоча б одну активну декларацію.

Дешборд «Виплати аптечним закладам за договорами з НСЗУ» містить вичерпну, динамічну та цікаву інформацію: скільки грошей пішли за е-рецептом і пацієнтом і до якого саме аптечного закладу; скільки всього сплачено коштів аптечним закладам України у відповідний звітний період; скільки виплат отримали аптечні заклади України відповідно до типу власності, місця реєстрації юридичної особи.

Протягом квітня аптекам-партнерам НСЗУ за договором було виплачено 45,3 млн. грн. Найбільші виплати у квітні 2018 року направлені: у розмірі 3,2 млн. грн. – до аптечного закладу, зареєстрованого у Київській області, у розмірі 1,7 млн. грн. – до аптечного закладу, зареєстрованого на Дніпропетровщині [66].

НСЗУ створила новий дешборд «Деталізація виписаних рецептів за програмою «Доступні ліки». За допомогою дешборду «Доступні ліки» можна роздивитися в найменших деталях. Наприклад, майже 80% (або 1,3 млн.) всіх виписаних електронних рецептів відносяться до категорії серцево-судинних захворювань, 17% – цукровий діабет 2 типу, 3% – бронхіальна астма. Дешборд містить знеособлені дані щодо кожного виписаного електронного рецепта: на лікування якого захворювання спрямовано кожен виписаний е-рецепт, які саме лікарські засоби призначені, в якому медичному закладі та населеному пункті. А також знеособлені дані про вік, стать пацієнтів,

котрим призначено той чи інший лікарський засіб за урядовою програмою «Доступні ліки». За допомогою цих даних можна не тільки роздивитися програму «Доступні ліки» в найменших деталях, а й зробити висновки про її ефективність та соціальну значущість.

Новий дашборд «Деталізація виписаних рецептів за програмою «Доступні ліки» знаходиться на сайті НСЗУ у розділі «Е-дані». На сьогодні на сайті НСЗУ є 7 дашбордів з реальними динамічними знеособленими даними, що регулярно оновлюються та є запорукою прозорості діяльності НСЗУ [60, 66].

Сучасні інформаційні системи дозволяють одночасно вести медичну документацію, інформаційний обмін, в процесі аналізувати дані пацієнта, включені до його електронних медичних записів, використовуючи формалізовані правила та алгоритми, засновані на доказах, і надавати медичному працівнику інтерактивні рекомендації щодо подальших дій, медичних втручань, а також попередження щодо критичних факторів (наприклад, індивідуальна непереносимість або несумісність лікарських засобів). Основні напрямки інформатизації системи охорони здоров'я систематизовано в табл.2.5.

*Таблиця 2.5.*

### **Напрямки інформатизації системи охорони здоров'я в Україні**

Інформаційна технологія	Характеристика
1	2
Електронний рецепт	Цифровий аналог рецептів на паперових бланках. Електронний рецепт покликаний усунути необхідність виписування рецептів лікарем від руки, зменшити кількість помилок, зекономити робочий час, надати можливість відстеження лікарських призначень, руху препаратів пацієнта для лікування.
Верифікація центральній базі даних електронної системи охорони здоров'я	Для актуальності та точності всіх даних, що зберігаються у центральній базі даних електронної системи охорони здоров'я, НСЗУ регулярно здійснює заходи з їхньої верифікації. Регулярна верифікація даних відбувається за допомогою кількох процесів: деактивація даних про померлих пацієнтів, медичних спеціалістів, інших користувачів в системі відбувається відповідно до даних Державного реєстру актів цивільного стану громадян в останній робочий тиждень кожного місяця; онлайн та офлайн дедублікація запобігає появі дублів даних в системі, виявляє і деактивує вже наявні дублі записів про пацієнтів, декларації, медичних працівників та спеціалістів, а також медичні заклади; розгляд запитів, звернень щодо вчинення дій із даними в системі від заявників, яких можна ідентифікувати.

1	2
Онлайн-дешборд	З метою обізнаності громадян щодо сфери надання електронних послуг НСЗУ запроваджено онлайн-дешборд, що допомагають аналізувати динаміку впровадження медичної реформи, а також інформують про заходи, спрямовані на розвиток прозорості в діяльності НСЗУ. Дешборд містить інформацію про місця надання первинної медико-санітарної допомоги: електронна карта розташування з адресами та контактними телефонами, розподіл закладів за областями, кількість декларацій у кожного лікаря закладу.
Візуалізована інформація	Медичні зображення – один із напрямків, для якого, через великі обсяги даних та специфічні вимоги до якості, вже давно напрацьовані стандарти інтеперабельності, як на апаратному рівні, так і при інтеграції в electronic health record або electronic medical record. Інші типи специфічних медичних даних знаходяться на різних стадіях аналогічних процесів.
Електронні медичні карти	Медичні карти амбулаторного (стаціонарного) пацієнта є найбільш об'ємними комплексними документами, які мають інформаційну (для лікаря) та навіть юридичну (для прокурора) цінність. Їхні сучасні аналоги – електронні медичні записи (electronic medical (або health) records – EMR, EHR). Зазвичай під EMR розуміють локальний запис в закладі охорони здоров'я, а під EHR – більш узагальнену, агреговану інформацію про пацієнта, яка об'єднує різні аспекти та епізоди медичної допомоги.

Найближчим часом також заплановано запуск електронних послуг з ліцензування в медичній сфері (онлайн можна буде отримати ліцензії на виробництво, продаж та імпорт ліків) та ведення електронних карток, що забезпечить ще більшу прозорість [59].

Отже, при формуванні інформаційного простору охорони здоров'я України постає питання формування єдиного електронного медичного простору, що має бути вирішеним за допомогою інтенсивного використання інформаційних технологій. Поряд з цим виникає й проблема зростання обсягів інформаційних потоків. Тому необхідним є вдосконалення державних механізмів опанування й використання медичної інформації, її раціонального збирання та аналізу [65, 67].

Враховуючи європейський досвід, можна визначити оптимальні шляхи інформатизації галузі охорони здоров'я України, а саме: впровадження електронного реєстру пацієнтів; оснащення робочих місць лікарів електронними системами підтримки прийняття клінічних рішень, засобами формування та ведення електронної історії хвороби, засобами електронної виписки лікарських засобів;

розвиток інфраструктури інформаційних технологій у медицині, включаючи взаємодію лікувально-профілактичних закладів з регіональними і державними центрами оброблення даних; організація ефективного електронного обміну даними на всіх рівнях – усередині медичного закладу, між медичними установами, з одного боку, та контрольними органами – з іншого; інтеграція інформаційних систем лікувально-профілактичних закладів між собою, з іншими інформаційними продуктами та системами, а також з інформаційними мережами інших відомств і організацій; покращання інформаційної підтримки управлінської діяльності в лікувально-профілактичних закладах, включаючи контроль якості, формування статистики, передавання інформації та контроль рішень.

Комплексна інформатизація закладів охорони здоров'я дозволить: забезпечити швидкий доступ до поточної, найбільш повної і достовірної інформації; підвищити якість та доступність послуг, що надаються медичними установами пацієнтам; скоротити витрати робочого часу на обслуговування пацієнтів і управління медичним закладом за рахунок повної автоматизації операцій.

## Література до розділу 2

1. Digital Economy, Innovation and Competition. Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/innovation/digital-economy-innovation-and-competition.htm> (дата звернення: 15.04.2020).
2. Europe 2020 Strategy. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy> (дата звернення: 15.04.2020).
3. Орлова Н. С. Механізми розвитку корпорацій в інформаційному суспільстві: монографія. Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2011. 370 с.
4. Краус Н. М., Голобородько О. П., Краус К. М. Цифрова економіка: тренди та перспективи авангардного характеру розвитку. *Ефективна економіка*. 2018. №1. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1\\_2018/8.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/8.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

5. Краус Н. М., Краус К. М. Цифровізація в умовах інституційної трансформації економіки: базові складові та інструменти цифрових технологій. *Інтелект XXI*. 2018. №1. С.211-214.
6. E-government in Digital Era: Concept, Development, and Practice. *International Journal of the Computer*. 2002. 10(2). 1-22.
7. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. European Commission. URL: <http://www.ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6313/.../1/.../en/.../pdf> (дата звернення: 15.04.2020).
8. Цифровий порядок денний Європи. Європейська комісія. URL: <file:///D:/%D0%9E%D1%80%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0/%D0%B7%D0%B0%D0%B4%...BF%D0%B8.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).
9. The Entrepreneurship 2020 Action Plan. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_en) (дата звернення: 15.04.2020).
10. Orlova, N. S. E-government as a basis for economic development in Ukraine. *Ecoforum*. 2012. 1(1). URL: <http://www.ecoforumjournal.ro/index.php/eco/article/view/11> (дата звернення: 15.04.2020).
11. E-government survey 2018. United Nations. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).
12. DESI by components. European Commission. URL: [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI%22,%22breakdown-group%22:%22DESI%22,%22unit-measure%22:%22pc\\_DESI%22,%22time-period%22:%222017%22}](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI%22,%22breakdown-group%22:%22DESI%22,%22unit-measure%22:%22pc_DESI%22,%22time-period%22:%222017%22}) (дата звернення: 15.04.2020).
13. How digital is your country? Europe needs Digital Single Market to boost its digital performance. European Commission. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3742\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3742_en.htm) (дата звернення: 15.04.2020).
14. Digital employment platforms gaining a foothold in Europe's labour markets. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/digital-employment-platforms-in-europe> (дата звернення: 15.04.2020).
15. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. №67-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (дата звернення: 15.04.2020).

16. Про національну безпеку України: Закони України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 15.04.2020).
17. Глазов О. В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці*. 2011. Вип.143. Т.155. С.42-46.
18. Орлова Н.С. Публічне управління у розвитку цифрової економіки України. *Концептуальні засади менеджменту та фінансів в умовах глобальної нестабільності*: матеріали VI міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 14 березня 2019 р. Ірпінь, 2019. С. 458-461
19. Про нас. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата звернення: 15.04.2020).
20. Global Cybersecurity Index 2018. International Telecommunication Union. URL: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).
21. Ukraine in global rating of cyber security. URL: <https://matrix-info.com/2019/10/09/ukrayina-v-globalnomu-rejtyngu-kiberbezpeky/> (дата звернення: 15.04.2020).
22. Орлова Н. С., Яровой Т. С. Сучасні принципи та методи державної політики у сфері інформаційної безпеки. *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління*. 2019. №3(84). С. 5-14.
23. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 15.04.2020).
24. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 15.04.2020).
25. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР Верховна Рада України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2020).
26. Стратегія реформи державного управління України на 2016-2020 роки. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249175778> (дата звернення: 15.04.2020).
27. Беззубко Л.В., Беззубко Ю.І. Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. №2(20). URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/8.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/8.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).
28. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року №523-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.04.2020).

29. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п> (дата звернення: 15.04.2020).

30. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів від 09 липня 2014 року № 294. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF> (дата звернення: 15.04.2020).

31. Центри надання адміністративних послуг. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/cnap> (дата звернення: 15.04.2020).

32. Відтепер українці можуть як розпочати, так і завершити будівництво онлайн. *Вісник Будівельника (Будівництво: контроль та нагляд)*. 2017. №1 (1). С.4-5.

33. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 15.04.2020).

34. Шість кроків до отримання ліцензії. *Вісник Будівельника (Будівництво: контроль та нагляд)*. 2018. №1 (4). С.19-26.

35. Про внесення змін до Порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 238. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.04.2020).

36. DOING BUSINESS-2018: Україна піднялася на 30 місце за легкістю отримання дозволу на будівництво. *Вісник Будівельника (Будівництво: контроль та нагляд)*. 2019. №1 (10). С.3-4.

37. ДАБІ перевела дозвільні процедури та інспекційні заходи в публічну площину. *Вісник Будівельника (Будівництво: контроль та нагляд)*. 2018. № 6(9). С.3-5

38. Без втручання посадової особи: відтепер онлайн-повідомлення про початок будівельних робіт повністю автоматизовано. Державна архітектурно-будівельна інспекція України. URL: <https://dabi.gov.ua/bez-vtruchannya-posadovoyi-osoby-vidteper-onlajn-povidomlennya-pro-pochatok-budivelnyh-robit-povnistyu-avtomatyzovano/> (дата звернення: 15.04.2020).

39. Будівництво приватного будинку: покрокова інструкція. Переяслав-Хмельницька Райдержадміністрація. URL: <https://pereyaslav-rda.gov.ua/viddil-pereyaslav-khmelnitske-byuro-pravovoji-dopomogi-brovarskogo-mistsevogo-tsentru-z-nadannya-bezoplatnoji-vtorinnoji-pravovoji-dopomogi/9141-budivnytstvo-pryvatnoho-budynku-pokroкова-instruktsiia> (дата звернення: 15.04.2020).

40. Деякі питання дерегуляції господарської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 року №367. Верховна Рада України.



URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.04.2020).

41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17 жовтня 2019 року №199-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20> (дата звернення: 15.04.2020).

42. В Україні зросли обсяги будівництва у 2018 році. Мінфін. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2019/01/24/36481554/> (дата звернення: 15.04.2020).

43. Офіційний сайт Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/> (дата звернення: 15.04.2020).

44. Новікова Н.Л. Електронні послуги в публічному управлінні. *Публічне управління та адміністрування на сучасному етапі державотворення*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м.Київ, 24 жовтня 2019 року, Київ, 2019. С.97-100.

45. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 №149. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03> (дата звернення: 15.04.2020).

46. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року №2155-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 15.04.2020).

47. Панчишин Т.В. Інвестування людського капіталу – запорука модернізації економіки України. *Науковий вісник ужгородського університету. Серія «Економіка»*. 2017. Т.2. №49. С.99-104.

48. Calkin, S. Human Capital in Gender and Development (1st ed.). New York: Routledge, 2018. 200 p.

49. Сахненко О. І., Сахно І. В. Інвестування у розвиток людини як пріоритетний напрям формування та управління людським капіталом. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. №11. С. 50-55.

50. Chechel A., Ilyina A., Orlova N., Fayvishenko D., Kulchii I., Pidlisna T. Human capital development in the process of the use and provision of electronic services in Ukraine. International Business Information Management Conference (35th IBIMA). Spain: Seville, 1-2 April, 2020. URL: <https://ibima.org/accepted-paper/human-capital-development-in-the-process-of-the-use-and-provision-of-electronic-services-in-ukraine/> (дата звернення: 15.04.2020).

51. Кохан В. П., Єгорова-Луценко Т. П. Стан розвитку електронних адміністративних послуг: огляд впровадження на державному рівні. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. №2(11). С.37.-48.



52. Васильців Т.Г., Лупак Р.Л., Рудковський О.В. Роль сектору інформаційно-комунікаційних технологій у формуванні та реалізації потенціалу smart-спеціалізації на регіональному рівні. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2019. №5(110). С.162-169.

53. Global Innovation Index. Analysis: Explore Economy Reports from the GII 2019. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy> (дата звернення: 15.04.2020).

54. Іванченко Ю.М. Сутність, головні напрями та способи державної інформаційної політики в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2> (дата звернення: 15.04.2020).

55. Потія О., Козлова Ю. Національна стратегія електронної ідентифікації України: Біла книга з електронного урядування. URL: [https://cdn.regulation.gov.ua/8d/f3/4c/32/regulation.gov.ua\\_File\\_196.pdf](https://cdn.regulation.gov.ua/8d/f3/4c/32/regulation.gov.ua_File_196.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

56. Орлова Н., Поспелова Т. Програмно-цільовий механізм державного регулювання соціальної сфери. *Наукові праці: наук.журн.Черном. нац. ун-т. ім. Перта Могили / за ред. В.М. Ємельянов [та ін..]. Миколаїв, 2017. Т.290. 152 с.*

57. Мельник М. Державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства у Франції: перспективи для України. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*. 2011. №4(11). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11mmvfpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11mmvfpu.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

58. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аспект. *Юридична Україна*. 2016. № 1-2. С. 10-16.

59. Orlova N., Mokhova I., Kozyrieva O., Ddiegtiar O., Derenska Y., Bratishko Y. Public Information Policy in Health Care Sector: Ukrainian Perspectives. International Business Information Management Conference (35th IBIMA). Spain: Seville, 1-2 April, 2020. URL: <https://ibima.org/accepted-paper/public-information-policy-in-health-care-sector-ukrainian-perspectives/> (дата звернення: 15.04.2020).

60. МОЗ України: Що було, є і буде. Міністерство. Міністерство інформаційної політики. URL: [https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition\\_book\\_healthcare.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

61. Чабан О., Бойко О. Огляд світової практики щодо впровадження медичних інформаційних систем та проблеми створення єдиного медико-інформаційного простору. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/25505/1/50-365-370.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).

62. Електронна медична картка. Dr. Eleks. URL: <https://doctor.eleks.com/descriptions/system-2/> (дата звернення: 15.04.2020).

63. Електронна медична картка. Як це працюватиме? Главком. URL: <https://glavcom.ua/country/health/elektronna-medichna-kartka-yak-ce-pracyuvatime-576434.html> (дата звернення: 15.04.2020).
64. У 2019 році розпочнеться робота з електронними медкартками. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/u-2019-roci-rozpochnetsja-robot-a-z-elektronnimi-medkartkami> (дата звернення: 15.04.2020).
65. Адміністратор Центральної бази даних eHealth України. Ehealth. URL: <https://ehealth.gov.ua/> (дата звернення: 15.04.2020).
66. На новому дашборді НСЗУ можна побачити виплати аптекам. Національна служба здоров'я України. URL: <https://nszu.gov.ua/novini/nanovomu-deshbordi-nszu-mozhna-pobachiti-viplati-aptekam-42> (дата звернення: 15.04.2020).
67. Орлова Н. С. Механізми державного управління у реформуванні системи охорони здоров'я. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. №6. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-6-5377> (дата звернення: 15.04.2020).
68. Орлова Н.С. Перспективи впровадження електронного врядування в Україні. *Економічний розвиток України в контексті впровадження прогресивних інформаційних технологій та систем управління*: матеріали II всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 25 лютого 2019 р., Київ, 2019. С.150-152.
69. Адамчук О. В., Дмитренко О. М., Салюк С. В. Загальний аналіз різних аспектів національної безпеки України як поняття в сучасних наукових дослідженнях. *Теорія та практика державного управління*. 2018. №4(63). С. 1-7.
70. Sridhar, V. Emerging ICT Policies and Regulations: Roadmap to Digital Economies. Bengaluru, India: Springer, 2019. 310 p.
71. Susanto, H, Leu, F. Y., Chen, C. K., Mohiddin, F. Managing Human Capital in Today's Globalization: A Management Information System Perspective. Apple Academic Press, 2019. 400 p.
72. Електронні послуги. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/projects/e-services> (дата звернення: 15.04.2020).
73. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. №411. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF> (дата звернення: 15.04.2020).
74. Цифрова адженда України – 2020: Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року (проект). URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).

## **РОЗДІЛ 3. КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **3.1. Лідерство та комунікації у системі державної служби України**

Система публічної влади в Україні є не ефективною і потребує змін. Це зумовлює необхідність забезпечення органів державної влади висококваліфікованими та компетентними фахівцями. Одним із пріоритетних напрямів кадрової політики в сучасних умовах є формування високопрофесійного кадрового складу органів місцевого самоврядування та органів державної влади загалом. Найважливішим інститутом державного управління є державна служба, яка забезпечує дотримання гарантій та конституційних норм в суспільному житті шляхом реалізації функцій органів державної влади на практиці. Метою державної служби є підвищення ефективності та упорядкування процесів реалізації та формування державного управління та державної влади, поєднуючи соціально-економічні гарантії державної служби з відповідальністю державного службовця, встановленою за посадою. Формування та раціональне використання кадрів – важлива і актуальна проблема державного управління.

На початку ХХІ століття лідерство визначається як ключовий фактор, який забезпечує та гарантує успішність, ефективність діяльності організацій. Урядова політика розвинених країн світу та країн, що розвиваються, направлена на розвиток лідерства в публічному (державній службі) та приватному секторах для збільшення власної конкурентоспроможності на міжнародній арені. Лідерство є основою належного демократичного врядування, сучасною концепцією управління.

В державній службі поява лідерство є наслідком історичних управлінських взаємодій в сфері соціальних відносин, результатом чого є формування особливостей лідерства на державній службі.

Даний феномен пов'язаний з формуванням авторитарних лідерів в умовах функціонування адміністративно-командної системи державного управління. Характерними рисами авторитарних лідерів є

твердий, вольовий, сильний характер, непримиренність до інакомислення та стереотипне мислення. При такій адміністративно-командній системі використовуються ієрархічна структура авторитету, формальна сукупність правил управління діяльністю організації, чітко виражений поділ праці, високий рівень спеціалізації, чітко визначена сфера відповідальності та керівного права, розподіл завдань як офіційних обов'язків. Такий стиль лідерства тривалий час забезпечував ефективне виконання регулятивних функцій соціального управління керівниками.

Лідерство і керівництво є важливими факторами управління груповими процесами. Керівництво та лідерство використовуються під час організаційних взаємодій, тому два поняття мають спільні риси:

обидва феномени є двома сторонами єдиного процесу управління людьми та мають схожий функціональний склад;

поняття є схожими за управлінським тлумаченням: керівництво можна описати вертикальним відношенням «керівник – співробітники (підлеглі)», лідерство – «лідер – послідовники»;

для обох феноменів характерний неформальний характер відносин, але в різній мірі [1].

Незважаючи на наявність спільних рис, ці два поняття відрізняються один від одного мірою формалізованості суб'єкт-об'єктних управлінських взаємодій. При призначеному (формальному) становищі в колективі мають на увазі керівництво. У разі наявного неформального (раптового) пріоритету в групі говорять про лідера або лідерство. При порівнянні понять феноменів лідерство та керівництво, необхідно мати на увазі, що керівник в організації визначається за призначенням, що не робить автоматично керівника лідером. Керівник стає лідером при наявності особистих якостей, високих результатів діяльності, поваги з боку колектива, визнання підлеглих, високого авторитету. Таким чином, керівництво можна визначити, як вектор спрямованим згори вниз, а лідерство – знизу вгору, яке реалізується в умовах організованих груп. Тривалість феномену лідерство залежить від організованості групи. Організація позиціонує лідерство на довготривалий строк [2].

Враховуючи практики функціонування керівництва та лідерства, подібність цих понять, не виключається можливість їх взаємодоповнення та взаємопереходу. Керівник може одночасно бути і лідером в стабільній організації зі стійкою організаційною структурою. Причиною цього є те, що перевагу над іншими членами колективу дає сама посада керівника, посилюючи його лідерський потенціал, під впливом законів соціальної перцепції.

Лідерство формується за умови сприйняття групою загальних цілей як своїх власних, тому є компонентом ефективної управлінської діяльності та є ресурсом неформального впливу [3].

Враховуючи, що лідерство є однією з форм організаційної поведінки при реалізації влади, необхідно зазначити, що лідерство обумовлюється особистими, особливими (референтними) діловими якостями керівника та визнанням права здійснювати вплив на підлеглих (легітимність влади). Керівництво (управління) – поняття більш широке, ніж лідерство. Лідерство є фактором ефективного керівництва та має низку відмінних його ознак від формального управління.

Лідери формуються під час визнання послідовниками-підлеглими в неформальній та формальній (діловій) сферах права здійснювати владу. Лідерство проявляється в зміні компетентностей або спонукання співробітників з використанням не примусових форм впливу, чим відрізняється від керівництва.

Враховуючи новий курс розвитку української держави в умовах реалізації адміністративної реформи, реформування державної служби, стратегічною умовою належного врядування в країні є розвиток лідерства. Ключова роль в державному врядуванні відведена обдарованим, талановитим керівникам з комунікативним потенціалом, високим рівнем знань персонал-технологій, вмінням врегулювати управлінські та соціальні конфлікти, сформувати лідерів з кола своїх підлеглих, – службовцям нової генерації, лідерам в системі державної служби.

Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку з питань лідерства та спроможності державної служби визначають, яким чином країни можуть забезпечити, щоб їхні державні служби були здатні вивести державний сектор у майбутнє

та відповідали цілям сьогоднішніх політичних викликів. Рекомендації включають загальноприйняті принципи, які розроблено Робочою групою з питань державної зайнятості та менеджменту Організації економічного співробітництва та розвитку. До 14 вересня 2018 року під час розробки Рекомендацій з метою сприяння високому рівню участі громадян, державних службовців проведені широкі громадські консультації. Уряди, керівники з управління персоналом, менеджери з відбору персоналу, науковці, міжнародні організації з заохоченням приймали участь у формуванні лідерства в державному секторі [4].

В Рекомендаціях відповідно до трьох головних напрямів визначено 14 принципів державної служби:

I. Лідерство та культура, керовані цінностями.

1. Визначення цінностей державної служби та сприяння прийняттю рішень на основі цінностей.

2. Розбудова спроможності лідерства на державній службі.

3. Забезпечення безпечної та інклюзивної державної служби, яка відображає різноманітність суспільства, яке вона представляє.

4. Створення довгострокової інноваційної та активної державної служби в сфері реалізації та розробки послуг та політики.

II. Ефективні та досвідчені державні службовці.

5. Для перебудови політичного бачення на суспільно важливі послуги постійне визначення компетентностей та навичок.

6. Утримання та залучення працівників з компетентностями та навичками, що необхідні на ринку праці.

7. З метою забезпечення справедливого та рівного ставлення відбір, добір та просування кандидатів через відкриті, прозорі процеси.

8. Розвиток необхідних компетентностей та навичок на основі формування середовища та культури навчання на державній службі.

9. Оцінювання, визнання ініціативи, таланту та ефективності та винагородження.

III. Адаптивні та реагуючі державні системи зайнятості.

10. Деталізація інституційних обов'язків щодо управління персоналом.

11. Розробка системного, стратегічного, довгострокового плану управління персоналом на основі інклюзивного та доказового планування.

12. Для забезпечення відповідності навичкам встановлення умов для зовнішньої та внутрішньої адаптивності та мобільності робочої сили.

13. Виділення та удосконалення прозорих умов та правил зайнятості, які відповідають функціональним обов'язкам за посадою.

14. Реалізація можливості робітників приймати участь як партнери в управлінні державними послугами та сприяти покращенню їх надання [4].

Для того, що бути лідерами та провідниками системних реформ у суспільстві, державним службовцям необхідно підвищувати кваліфікацію відповідно до сучасних процесів управління та мати необхідні компетентності для набуття лідерських навичок.

Державна політика України у сфері європейської інтеграції спрямована на входження в європейський політичний, економічний, соціальний, правовий простір з метою набуття країною членства в ЄС та проведення відповідних євроінтеграційних реформ, визначених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Одним із зобов'язань, яке взяла на себе Україна відповідно до Угоди, є подальше удосконалення відповідно до стандартів ЄС системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, тобто оволодіння державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування новими професійними компетентностями, європейським досвідом реформування адміністративного управління та державної служби, інструментами досягнення комплексності і системності в управлінні, досвідом попередження соціальних, політичних, економічних конфліктів та ризиків. Саме фахівці, яким властиві відповідні навички та знання для виконання завдань з реалізації державної політики можуть забезпечувати проведення євроінтеграційних реформ та ефективно управління змінами.

Важливою функцією лідера на державній службі є управління людськими ресурсами, що означає можливість впливати на підлеглих, використовуючи якості партнерства і поваги, переконаності, новаторства та далекоглядності, та формувати

ефективну комунікацію в колективі, необхідну для успішної діяльності організації [5].

Для лідера на державній службі важливо розуміти, як їх стиль, особистісні якості, реакція на зміни можуть вплинути на результативність та поведінку інших, підтримувати та розвивати продуктивну співпрацю та стосунки; як ефективніше отримувати та надавати зворотній зв'язок, як краще управляти собою, як виділити та розвивати потенціал інших у повній мірі. Для того, щоб бути спроможними виконувати ці функції є необхідним відповідне навчання, яке сприятиме спроможності управляти людьми, формуванню власного лідерського стилю.

Одержання та направлення інформаційних повідомлень індивідами в період взаємодії називають комунікацією. Циклічністю комунікації визначається особлива роль лідера в управлінні комунікацією як серед її членів, так і у самій організації в цілому. Виділяють негативний комунікаційний цикл (лімітований обсяг інформації, низький рівень взаємної довіри) та позитивний комунікаційний цикл (збільшення обсягу інформації, високий рівень взаємної довіри).

Обмін інформацією, важливої для реалізації цілей індивідів, є метою будь-якої комунікації. Індивідам необхідна якісна інформація, яка, по-перше, дозволить погодити їхні дії з урахуванням намірів та планів оточуючих людей; по-друге, може забезпечити якісне виконання завдань.

Зусилля лідера забезпечують йому позитивний цикл організаційної комунікації в тому випадку, якщо їх вдається реалізувати в таких напрямках:

для оптимального досягнення організаційних цілей підтримувати позитивний вплив на мотивацію групи та всіх індивідів в бік взаємного зміцнення готовності до відкритого обміну достовірною інформацією;

з метою розвитку кооперативного характеру комунікації підтримка балансу впливу та сили між соціальними групами та членами організації. При дисбалансі сили група або індивід мають можливість визначаючи характер комунікацій залежно від своїх інтересів, контролювати комунікацію;



забезпечення доступності та своєчасності інформації щодо політики менеджменту, перспектив, завдань, цілей організації для всіх співробітників установи. Під доступністю інформації розуміють підтримку та встановлення різноманітних методів та каналів обміну даними для ефективної діяльності організації;

затвердження процедур та норм здійснення комунікації, цінностей довірчої та позитивної комунікації, які формують оптимальний ступінь відкритості обміну інформацією;

забезпечення позитивного та своєчасного й зворотного зв'язку на повідомлення підлеглих незалежно від їхнього характеру та цінностей з погляду керівництва (критика або підтримка політики керівництва);

зміцнення та підтримка авторитету структур та індивідів, які є достовірними і надійними джерелами інформації з проблем організаційної діяльності.

В організації виділяють формальні комунікаційні зв'язки (спільна діяльність та зв'язок суб'єктів, що виконують соціальні ролі, в рамках суспільних та посадових обов'язків) та неформальні (діяльність орієнтована на вирішення проблем групової динаміки, особистих проблем, розвиток та підтримку відносин). Як формальна, так і неформальна комунікація, можуть бути ефективними.

Ефективність лідерства, продуктивність діяльності організації визначаються ступенем ефективності взаємного доповнення та взаємодії неформальних та формальних комунікативних мереж. Поширеними є випадки використання неформальних комунікаційних мереж при нестачі формальної інформації. Передача через неформальну мережу офіційної інформації приводить до викривлення цієї інформації, виникнення перешкод при координації роботи членів організації.

Вплив та сила неформальної комунікативної мережі залежить від ступеня лояльності лідерів офіційному керівництву організації, впливовості неформальних лідерів, погодження та довіри методами управління та управлінським зв'язкам. Воля та частота спілкування офіційного керівництва з неформальними лідерами визначає впливовість неформальної комунікативної мережі. До функцій неформальних лідерів можна віднести функції передавачів та

зберігачів інформації, акумулювання інформації про членів організації та організацію в цілому, роз'яснення повідомлень офіційного керівництва, заповнення прогалин формальної комунікації, вплив на імідж представників менеджменту, формування суспільної думки щодо політики керівництва.

Головними перешкодами в ефективній організаційній комунікації є:

невпевненість у власних силах підлеглих, що впливає на можливість виявлення вільності ініціативи та думок;

неготовність керівництва до відкритості комунікації;

непропорційність інформаційних потоків знизу нагору та зверху вниз;

викривлення та втрата змісту повідомлень посередниками;

феномен групового мислення.

Наявність лідерів, готових та здатних формувати єдину комунікативну систему організації, керувати неформальними та формальними комунікаціями, забезпечуючи всім її членам доступ до повної та достовірної інформації, гарантують високу продуктивність діяльності організації.

Дослідження, проведені журналістами Forbes, дозволили виділити 10 ключових правил комунікацій справжніх лідерів.

1. Не розмовляти зверхньо. В основі ефективної комунікації лежить довіра учасників комунікації одне-одному.

2. Бути більш персональними. Цікавитись особистим життям співрозмовника.

3. Переходьте до суті.

4. Надихайти співрозмовника своїми ідеями. Фокусуйтеся на тому, що може дати, а не на тому, що хоче отримати.

5. Навчитися відкривати свою свідомість.

6. Комунікація базується не на вмінні говорити, а, в першу чергу, на вмінні слухати.

7. Замінити «єго» емпатією. Проявляти щирий інтерес до своїх співрозмовників і не дозволяти власному єго заволодіти ситуацією.

8. Помічати те, що не було сказано вголос.

9. Завжди знайти, про що ви говорити, будьте експертом.

10. Звертатися до груп як до індивідів. Найкращі комунікатори швидко адаптуються до швидко змінюваної та неочікуваної ситуації [6].

Таким чином, ефективна комунікація – здатність забезпечувати постійний зворотній зв'язок; здатність до ефективного обміну інформацією як по вертикалі, так і по горизонталі, для забезпечення підтримки та розуміння на шляху реалізації цілей організації; це вміння зрозуміло та чітко визначити власну точку зору з урахуванням в різних умовах потреб аудиторії та з використанням різних способів комунікації та форм (усно та письмово) [6].

Формування лідерів на державній службі – це складний і багатогранний процес. Від того, наскільки ефективно впроваджуються та працюють різноманітні технології управління персоналом, залежить і ефективність та результативність працівників державних органів [7].

Вимоги результативності, ефективності, прозорості, справедливості (недискримінаційності, рівного ставлення), об'єктивності, професіоналізму є ключовими для проведення у країнах ЄС оцінювання. Метою такого оцінювання державних службовців є допомога досягненню очікуваних результатів діяльності та підтримка результативної діяльності державних службовців шляхом її визнання та заохочення.

Залежно від якості роботи (оцінюється переважно ставлення працівника до роботи) та від професійних якостей працівників (кваліфікація, інтелект, досвід, креативність) виділяють різні підходи до оцінювання державних службовців в різних країнах ЄС. Наприклад, в Чехії до критеріїв оцінювання віднесено дисциплінованість, патріотизм, успішне навчання, якість роботи. Трудову дисципліну, якість роботи та знання правової системи щорічно оцінюють у Словаччині. Також в цих країнах оцінювання здійснюється за двома напрямками: результати діяльності та лідерські якості державних службовців [8].

До ключових компетентностей лідерів у країнах ЄС відносять інноваційність, доброчесність, відкритість до нових ідей, орієнтація на результат, розвиток мереж та ведення переговорів, організаційні навички, соціальні навички, комунікаційні навички, володіння

знаннями (що включають знання на рівні ЄС та на рівні країн-членів) [9].

Для державних та приватних інститутів очевидним є необхідність розвитку лідерського потенціалу, який забезпечить належне врядування, та важливість приділення уваги питанню лідерства, від якого залежить успіх організації. Кожна країна формує власну підхід та стратегію розвитку спроможних лідерів (ДОДАТОК Б, табл.Б.1).

Оцінювання результатів службової діяльності в Україні засноване на дотриманні вимог законодавства у сфері запобігання корупції, дотриманні правил етичної поведінки, показниках ефективності, якості, результативності, які визначені в посадових обов'язків державного службовця [14].

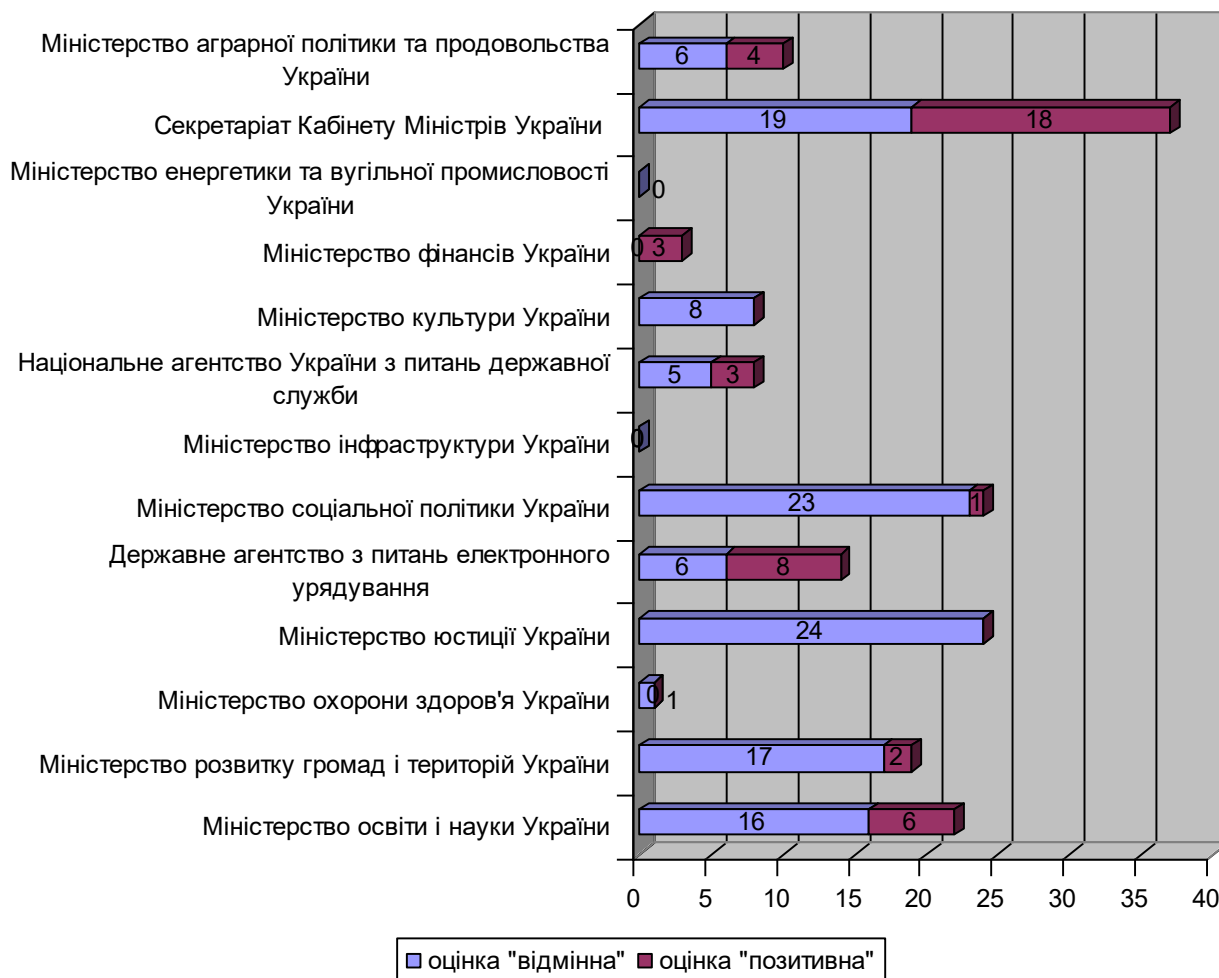
Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» визначено порядок оцінювання [15]. Оцінка проводиться за такими напрямками: організація ефективної роботи, ефективне планування роботи установи із забезпечення виконання стратегічних завдань, забезпечення розвитку інформаційної інфраструктури та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, забезпечення управління персоналом за основними компетентностями (стресостійкість, лідерство, комунікація, взаємодія).

В 2018 році оцінювання результатів службової діяльності пройшли 170 фахівців з питань реформ, із них: 125 осіб отримали оцінку «відмінна», 45 осіб отримали оцінку «позитивна» (рис.3.1.).

Найбільша кількість фахівців з питань реформ отримали оцінку «відмінно» у Міністерстві юстиції – 24 особи. Найбільша кількість фахівців з питань реформ, які отримали оцінку «позитивно» в Секретаріаті Кабінету Міністрів – 18 осіб. Відсутня оцінка «відмінно» за результатами оцінювання службової діяльності посадовців Міністерства фінансів [16].

На підставі аналізу до основних недоліків національної системи оцінювання державних службовців слід віднести: недостатні визначеність та розробленість ключових компетентностей; відсутність залежності рівня заробітної плати від цієї оцінки;

переважне внутрішнє оцінювання та самооцінювання; відсутність регламентованих норм чинного законодавстві щодо оцінювання державних службовців; низький рівень відкритості та прозорості; відсутність методик оцінювання ефективності діяльності як окремого державного службовця, так і установи в цілому; недостатня достовірність результатів оцінювання; відсутність моніторингу та аналізу результатів оцінювання особистісно-професійного розвитку державних службовців [8].



**Рис.3.1. Кількість фахівців з питань реформ, які пройшли оцінювання результатів службової діяльності [16]**

Головними стратегічними цілями уряду в 2018 році були посилення інституційної спроможності органів влади, реформування системи державного управління, розвиток електронного врядування та формування державної служби нової якості. Також, вперше за 12 років у 2018 році проведена комплексна оцінка стану справ в системі державного управління України за підтримки Міжнародного банку

реконструкції та розвитку і Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії. Оцінка системи державної служби в Україні проведена за базовими показниками SIGMA/OECD, що використовується для щорічного моніторингу державної служби країн-кандидатів на членство в ЄС.

Одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу є Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), заснована в 1992 році за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Головною метою програми SIGMA є посилення інституційної спроможності державного сектору, сприяння соціально-економічному розвитку, зміцнення горизонтального врядування, зміцнення основ державного врядування, вдосконалення процесу впровадження та розробки реформи державного управління.

Система оцінки включає більш ніж 200 індикаторів, 37 показників та 9 ключових вимог до якості державного управління. Для оцінювання України експертами SIGMA використано критерії, які застосовується щодо потенційних держав-кандидатів та держав-кандидатів на вступ до ЄС, отже за вищими, ніж це формально вимагалось стандартами. Україна отримала 3 або більше балів з 5 можливих по більш ніж половині показників, однак по деяким пунктам наявне відставання. Отримані за 37 індикаторами результати є на рівні, а часом і вищі за оцінки країн-кандидатів. Результати проведеного оцінювання доводять наявний прогрес реформування державного управління та будуть використані як базове значення для оцінки впровадження реформи в подальшому. За результатами оцінки експерти програми OECD/SIGMA підготували рекомендації, які лягли в основу оновленої Стратегії державного управління та плану її реалізації до 2021 [17].

До переваг програми SIGMA можна віднести допомогу країнам в реалізації горизонтальних ініціатив та регіональних заходів щодо підтримки Європейської Комісії, здійснення та планування власних пріоритетних реформи через проекти двосторонньої технічної допомоги [18-19].

Урядова політика України направлена на удосконалення підходів до управління персоналом на державній службі з метою

приведення державної служби у відповідність до стандартів та принципів ЄС. Для реалізації зазначених реформ необхідні добросовісні, професійні, етичні державні службовці та дієва система державного управління. Сформована професійна державна служба є основою державного управління та інструментом розбудови країни [9].

До пріоритетів реформування державної служби можна віднести:

ефективна реалізація Закону України «Про державну службу» та прийняття нормативно-правових актів;

формування компетентної, висококваліфікованої групи фахівців з питань реформування;

на основі організаційної структури та функцій державних органів, враховуючи оптимізацію чисельності працівників органів державної влади визначення оптимальної кількості державних службовців;

за умови забезпечення стабільності державних фінансів реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати;

утворення служб управління персоналом у центральних органах виконавчої влади та міністерствах;

утворення на державній службі інтегрованої інформаційної системи управління персоналом;

реформування системи професійного навчання державних службовців;

для повноцінного реформування державної служби та забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» підвищення рівня інституційної спроможності Національного агентства України з питань державної служби [20].

В Україні запроваджено та успішно реалізується низка програм для керівників вищої та середньої ланки державної служби. Зазначені програми направлені на розвиток компетентностей лідерства: управління людськими ресурсами, ефективна комунікація, аналітичне мислення, орієнтація на результат. Розвиток управлінських та лідерських навичок державних службовців для оперативного реагування на процеси економічного розвитку, суспільної

трансформації, європейської інтеграції є стратегічною метою таких програм [21].

Впровадження та розробка програм розвитку лідерства тісно пов'язані з впливом керівників вищої ланки на реалізацію реформ, їх провідною роллю в системі державного управління, професіоналізацією державної служби. Керівники вищої ланки мають вести працівників за собою та бути взірцем для інших. Тому, реалізація таких програм, які допомагають керівникам підвищувати кваліфікацію відповідно до вимог часу, обмінюватися досвідом та розвивати власні компетентності відповідає потребам вдосконалення процедур та системи управління персоналом на державній службі.

З 2014 року в Україні успішно реалізується Програма розвитку лідерства, яка є основою для підвищення професіоналізації державної служби, вдосконалення управління персоналом, сталого розвитку лідерства. З метою вдосконалення ефективності діяльності державного управління програма розроблена відповідно до проекту основних груп компетентностей лідерства на основі вивчення потреб у навчанні керівників на державній службі в Україні. У 2010 році вперше в історії державної служби України для визначення потреб у розвитку та навчанні, ключових груп професійних компетентностей лідерства були проведені широкомасштабні дослідження українських державних службовців, які реалізуються з року в рік (фокус-групи, напівструктуровані інтерв'ю, анкетування) для врахування їхнього бачення при визначенні ключових груп професійних компетентностей лідерства, потреб у навчанні та розвитку.

Так, в анкетуванні взяли участь з 55 центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) 454 державних службовців, які працюють на керівних посадах, в тому числі – 176 представників вищого корпусу (першої та другої категорії посад); у 14 фокус-групах взяли участь 99 осіб з 51 ЦОВВ; крім того, були проведені напівструктуровані інтерв'ю з першими заступниками керівників 15 відомств [22]. Вивчення потреб відбувалося з використанням методики оцінювання «360 градусів», яка дозволила оцінити компетентності, потреби, особисті якості державного службовця, групи осіб (керівників, підлеглих, колег) з різних точок зору. На



основі проведеного дослідження сформовано портрет керівника – ідеального лідера на державній службі:

- 1) організатор,
- 2) вміє налагодити роботу,
- 3) ініціатор,
- 4) генератор ідей,
- 5) може повести за собою, до нього тягнуться люди,
- 6) серце команди,
- 7) чітко ставить завдання, формулює ідею – дає можливість іншим виконувати, розвивати,
- 8) не вдається до надмірного контролю,
- 9) дає працівнику свободу, поважає професіонала,
- 10) не тисне на працівників,
- 11) тонкий психолог,
- 12) стриманий, керує емоціями, поводить себе коректно,
- 13) однаково ставиться до всіх працівників,
- 14) може швидко зорієнтуватися,
- 15) здатний запобігти виникненню проблем та розв'язувати їх,
- 16) не перекладає провину на інших, бере на себе відповідальність за управління людьми [22].

Дані обговорення та анкетування свідчать, що завдяки Програмі слухачі мали можливість поглибити свої знання, систематизувати їх та отримати нові. На момент оцінювання 52% опитаних вже змогли використати отримані навички та знання на практиці. Слухачі проводили практичні курси у власному колективі, поширювали інформацією про Програму в установах з підлеглими та вищим керівництвом. Усі опитані поверталися до матеріалів, які роздавалися під час тренінгів, а 76% надавали матеріали колегам.

Розвиток організацій-лідерів в сучасних умовах для формування лідерів, спроможних діяти відповідно до нових цінностей, доводять необхідність культурних трансформацій, удосконалення управлінських підходів та процесів, формування нових способів співпраці та цінностей.

В рамках програми тренінгового курсу МАТРА «Належне врядування та доброчесність у публічному секторі» українські державні службовці переймала досвід Нідерландів. Тренінги у рамках

програми MATRA реалізуються Нідерландським гелсінським комітетом, Лейденською школою права та Гаазькою академією місцевого самоврядування за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди.

Протягом 2017-2018 рр. програмою MATRA з питань верховенства права на території Королівства Нідерланди проведено 14 тренінгів у сфері державних фінансів, адміністрування правосуддя, державних закупівель, доброчесності на державній службі, захисту прав людини, децентралізації та свободи масової інформації, участь у яких взяло 64 державних службовця від України. Впродовж тренінгового курсу українські державні службовці ознайомилися з публічним управлінням в Нідерландах, приділили увагу питанням побудови доброчесності (лідерство та практичні інструменти), дослідили механізми запобігання та повідомлення про порушення доброчесності. Під час роботи в групах учасники мали можливість покращити свої проекти після ознайомлення з найкращими практиками та знаннями, отриманими у ході навчального візиту, обговорити наступні кроки програми та реалізацію проектів з доброчесності, провести оцінку тренінгу [23, 24].

Національне агентство України з питань державної служби підтримує партнерські зв'язки у рамках меморандумів та угод про співпрацю з 13 іноземними інституціями та організаціями у сфері розвитку державної служби. Зокрема активно здійснюється співпраця з іноземними партнерами щодо удосконалення підходів в управлінні персоналом на державній службі, реформування системи професійного навчання державних службовців та налагодження ефективної взаємодії державних органів з громадськістю.

У I півріччі 2019 року у Національному агентстві України з питань державної служби впроваджувалося 5 проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки урядів Канади, Швейцарії, ЄС та Туреччини, з яких 2 – завершено та 3 перебувають у стані реалізації (ДОДАТОК Б, табл.Б.2.).

Ключовим компонентом організації-лідера є наявність працівників-лідерів, тому основною тенденцією в сучасних умовах є розвиток корпоративного лідерства в організації незалежно від рівня посади та сфери діяльності. На державній службі розвиток лідерства

теж відноситься до керівників, що займають адміністративні посади, усіх рівнів. Кожна посада чи рівень характеризується певною специфікою діяльності, однак лідерство виступає стандартом поведінки, загальною вимогою для керівників усіх рівнів. Тому лідерство – це принцип, який сповідають, те, чому навчають, і компетентність, яку оцінюють та розвивають, у процесі реалізації посадових обов'язків та при відборі на керівні посади.

Лідерство є реалізацією певних цінностей, які передаються на різних рівнях в процесі комунікації через поведінку керівника, та є фундаментом для подальшого розвитку. Для розвитку бачення стратегії діяльності на державній службі, формування ефективної моделі лідерства важливим аспектом є визнання спільних цінностей в колективі, що забезпечить підвищення ефективності державної політики в Україні. Формування профілю компетентностей лідерства, який включає вміння та навички державного службовця для здійснення професійної діяльності та належне врядування, є важливим інструментом розвитку державної служби [26].

Профілі компетентностей лідерства, як основа для професійного розвитку державних службовців, використовуються при оцінці діяльності, визначення особистих потреб у навчанні, просуванні та доборі по службі, плануванні та розвитку кар'єри, вдосконалення підходів та навчальних програм щодо підвищення кваліфікації.

Профіль компетентностей лідерства включає такі компетентності: здібності, навички, реалізація яких дозволить стати ефективним лідером в організації. Він не включає вузькопрофесійні, галузеві чи технічні компетентності, які зумовлені конкретними посадами та сферою діяльності, а визначає жаданий набір компетентностей (управлінських функцій), що безпосередньо відносяться до лідерства.

Профілі компетентностей лідерства обов'язково включають в себе місцевий контекст, національні потреби та особливості. Кожна країна визначає власні компетентності лідерства, які незважаючи на типи організацій є схожими, але відмінною рисою є контекст, в межах якого ці компетентності визначено. Так, значущим для органів державної влади є результат діяльності, який гарантує надання

соціальних та економічних послуг громадянам, задоволення «публічного інтересу».

Система врядування впливає також на функції державних службовців. Для врахування національних потреб та специфіки в Україні при розробленні профілів компетентностей лідерства проводилося відповідне дослідження. Протягом 2013 року після вивчення найкращих тенденцій та практик розробки профілів компетентностей лідерства, визначення інструментарію дослідження (анкети) було проведене дослідження за участі державних службовців I-IV категорій посад. Анкета включала питання оцінки компетентностей керівника з точки зору важливості для роботи у майбутньому, функцій керівників, необхідного часу в сучасних умовах та в перспективі (бажаного), особистих пріоритетів щодо підвищення кваліфікації, найважливіших компетентностей для керівника-лідера на державній службі. За підтримки Ради керівників кадрових служб для презентації отриманих результатів дослідження та проведення цілісного обговорення визначено чотири фокус-групи, членами яких були керівники I-IV категорії посад. У фокус-групах взяли участь 33 особи, у тому числі представники кадрових служб, залучені представники 13 відомств [27].

На думку представників фокус-груп головними компетентностями для керівників є володіння знаннями щодо процедур та механізмів діяльності на державній службі, дотримання принципів державної служби. Такі елементи є загально обов'язковими для всіх державних службовців, тому вони є рамковими. Незважаючи на те, що для всіх управлінських рівнів ключові групи компетентностей лідерства є однаковими в межах організації, компетентності залежно від функцій по-різному застосовуються на різних рівнях (ДОДАТОК Б, табл.Б.3). Отже, на основі аналізу обсягу роботи, функцій лідерства, аналізу рівня управлінської відповідальності, управлінських функцій для трьох рівнів лідерства виділяють три рівні компетентностей: для керівників базового рівня, середньої ланки, вищого рівня.

За участі державних службовців різних посад в рамках проведення фокус-груп проведено розподіл на різні рівні, які мають демонструвати існуючі розбіжності між різними функціональними

рівнями керівників. В профілі визначено характеристику діяльності згідно трьох рівнів компетентностей, основні групи компетентностей лідерства, опис неефективної поведінки, яка характерна для всіх управлінських рівнів на державній службі в Україні та є спільною для них.

В Україні до ключових груп компетентностей лідерів на державній службі відносять:

орієнтація на результат – це послідовна реалізація визначених цілей, спроможність брати на себе відповідальність, управління наявними ресурсами, враховуючи пріоритети та потреби організації для досягнення очікуваних результатів. Успішне впровадження реформ, якість діяльності державних службовців з урахуванням суспільних викликів, розвиток ефективною державної служби для надання дієвих послуг населенню є основними факторами, що впливають на орієнтацію на досягнення визначених результатів діяльності;

аналітичне мислення – це здатність викладати, вивчати, об'єктивно сприймати інформацію, що включає врахування тенденцій та деталей, причинно-наслідкових зв'язків; узагальнення різних джерел, визначення проблем, формування нових шляхів та ідей розв'язання проблем. Аналітичне мислення є основою для розвитку послідовності та скоординованості дій в довгостроковій перспективі.

Таким чином, в Україні розвиток лідерства важливо розглядати в контексті підтримки та визнання державної служби як конкурентоспроможного інституту, який може утримати та привернути кваліфікованих працівників, найкращі кадри.

### **3.2. Розвиток лідерства у контексті сучасних реформ публічного управління**

В сучасних умовах для реалізації адміністративної реформи державної влади необхідними є лідери інструментального та еквалітарного типу, тобто співробітник сприймається як член

організації та професіонал своєї справи, носій норм моралі, предмет наслідування, який відстоює соціальні цінності державної служби та не допускає відхилень від курсу розвитку державної служби, визначеного Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 рр. [29].

Ефективність лідерства є ключовим фактором, який визначає успішність реалізації державною службою поставлених перед нею цілей. Зазначений фактор передбачає удосконалення якісних показників управлінської взаємодії об'єкта та суб'єкта в системі державного управління.

Важливим кроком на шляху формування лідерського потенціалу державної служби, підвищення її інституційної спроможності стало затвердження розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [30].

Стратегія визначає мету, проблеми, які потребують розв'язання, індикатори реформи державної служби, заходи та завдання, направлені на забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, враховуючи основні положення: Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26- VIII; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. №1678-VII; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [31-33].

Формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі є основним напрямом реалізації Стратегії, який містить особистісні якості посадових осіб, навички, уміння, знання, які сприяють формуванню корпусу лідерів-управлінців [30].

З метою закріплення більш високих вимог до рівня лідерського потенціалу державних службовців, до кандидатів на посади

державних службовців Указом Президента України від 12.01.2015 №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» визначено основні шляхи реформування державної служби [33]. Ключові напрямки розвитку лідерства визначені Програмою діяльності Кабінету Міністрів, яка затверджена 14 квітня 2016 р. Програма містить шляхи реформування системи професійного навчання державних службовців, використання сучасних інструментів управління персоналом на державній службі [31].

З 1 травня 2016 р. вирішальним кроком на шляху до удосконалення управління персоналом на державній службі стало прийняття нового Закону України «Про державну службу», прийнятий 10 грудня 2015 р. Даний Закон прийнятий відповідно до Стратегії приведення державної служби до сталого розвитку та сформував на державній службі нові вектори розвитку лідерства [34].

Закон встановив порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, організаційні та правові засади, принципи забезпечення професійної, неупередженої, публічної, ефективної державної служби, яка орієнтована на громадян. Тобто, закон визначив умови для заохочення до державної служби людей з лідерським потенціалом.

Для реалізації нового Закону України «Про державну службу» прийнято відповідну нормативно-правову базу, розроблену Національним агентством України з питань державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 містить перелік Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», зокрема компетентності трансформаційного лідерства: управління змінами (формування плану покращень та змін; оцінка ефективності змін; управління змінами та реакцією на них), наявність лідерських навичок (стратегічне планування; встановлення орієнтирів, пріоритетів, цілей; здатність виконувати одночасно декілька завдань; досягнення кінцевих результатів; ведення ділових переговорів; вміння працювати з великим обсягом інформації), управління персоналом та організацією в цілому (управління якісним обслуговуванням, проектами; контроль та організація роботи; управління людськими ресурсами; мотивування) [35].

Спеціальні вимоги для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» були визначені Наказом Національного агентства з державної служби від 06.04.2016 р. № 72 (табл. 3.1) [36].

Таблиця 3.1

**Форма вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» (спеціальні вимоги)**

Напрямок	Вимоги
1.Професійні знання	Відповідно до посади з урахуванням вимог спеціальних законів
2.Лідерство	1) вміння обґрунтувати власну позицію 2) досягнення кінцевих результатів
3.Прийняття ефективних рішень	1) вміння вирішувати комплексні завдання; 2) встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів
4.Комунікації та взаємодія	1) вміння ефективно комунікувати та публічних виступів 2) співпраця та налагодження ефективної взаємодії
5.Впровадження змін	1) реалізація плану дій та покращень; 2) здатність підтримувати зміни та працювати з реакцією на них; 3) оцінка ефективності здійснення змін
6.Управління організацією роботи та персоналом	1) організація і контроль роботи 2) оцінка і розвиток підлеглих; 3) управління конфліктами
7.Особистісні компетентності	1) аналітичні здібності; 2) інноваційність та креативність; 3) вміння працювати в стресових ситуаціях

Однією зі складових компетентностей посад категорії «Б» є лідерство. Законом України «Про державну службу» визначено перелік посад, які відносяться до категорії «Б»: керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [34].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [37], Закону України «Про затвердження Загальних правил етичної



поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [38] формуються компетентності державних службовців, реалізація яких гарантує додержання етики поведінки на державній службі та забезпечує високі моральні якості державного службовця.

Таким чином, нормативно-правова база щодо розвитку лідерства державних службовців в Україні розроблена за певними напрямками, одним з яких є професійне навчання.

План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців затверджено розпорядження Кабінету Міністрів у 2018 році. Цей план передбачає орієнтацію навчання на індивідуальні потреби державного службовця. Вперше індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності були розроблені у 2018 році на основі оцінювання діяльності державних службовців. Виділено 21 заклад вищої освіти, з них на підвищення кваліфікації за професійними програмами – 7, з питань запобігання корупції – 17, за тренінговими програмами з питань управління фінансами – 8, за короткостроковими програмами – 10.

В Україні функціонує дві програми спеціалізованих короткострокових навчальних курсів за змішаною (очно-дистанційною) формою навчання з використанням веб-платформи «Prometheus» – громадського проекту масових відкритих онлайн-курсів [19].

17 травня 2018 року Національне агентство України з питань державної служби та Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) підписали Меморандум про співпрацю, в рамках якого на веб-платформі «Спільнота практик: сталий розвиток» відкрито інформаційні ресурси «Ключові показники ефективності» та «Нова державна служба: доступно про головне» [39].

Мето онлайн-ресурсу «Нова державна служба: доступно про головне» є допомога в підготовці до проходження конкурсної процедури на посади, сприяння залученню на державну службу найкращих кандидатів. Програма курсу дозволяє отримати базові знання з аналізу політики та стратегічного планування, ознайомитися

із інформаційними матеріалами про реформу державного управління, отримати на форумах практичні рекомендації та поради від експертів; пройти пробне тестування на вербальні та аналітичні здібності, розв'язання ситуаційних завдань, знання законодавства [19].

На даний час в діючій нормативно-правовій базі відсутні такі напрямки, як вплив на кар'єрний розвиток наявного лідерського потенціалу, формування мотивації персоналу до розвитку лідерства. Відсутня процедура організації управління розвитком лідерства: не визначено критерії оцінювання лідерства, обов'язки та завдання державних службовців, служб управління персоналом щодо дослідження рівня лідерського потенціалу, пошуку напрямків його підвищення.

Заходи, направлені на розвиток лідерського потенціалу державних службовців, повинні бути затверджені відповідними нормативно-правовими актами, включати затверджений процес реалізації та пошуку шляхів розвитку лідерських компетентностей державних службовців.

Лідерство ґрунтується на ідеалах творчості, практичності, поваги та довіри до громадянина, стратегічного мислення та ін. Головним елементом професійного розвитку керівників, державних службовців, гарантом ефективності діяльності органів державної влади є виділення та удосконалення компетентностей, які допомагають підтримувати та скеровувати впровадження реформ, керувати ними як в сучасних умовах, так і в майбутньому.

Аналіз сучасних трансформаційних процесів в країні дозволив стверджувати, що напрями забезпечення лідерства на службі в органах місцевого самоврядування та державній службі, напрями розвитку кадрового потенціалу державного управління не повністю відповідають сучасним вимогам.

До ключових проблем розвитку лідерства в державному управлінні можна віднести: недостатнє використання міжнародного досвіду в галузі управління персоналом, недосконалість законодавчої бази, невідповідність викликам сьогодення статусу та ролі кадрових служб органів державної влади; не сформованість комунікативного простору щодо обговорення наявних проблем та варіантів їх нівелювання; низький рівень та недосконалість ефективності системи

професійної підготовки, відсутність професійної мережі вищих керівних кадрів державного управління, недостатня орієнтація системи професійного навчання на розвиток лідерських компетентностей.

Для забезпечення ефективності державного управління доцільним є реформування системи державного управління шляхом підвищення правової захищеності державних службовців, зростання адміністративної культури, прозорості, професіоналізації, розвитку лідерського потенціалу державних службовців.

Основними складовими лідерського потенціалу доцільно вважати: ділові та особистісні риси, компетентність, цінності, здібності, пріоритети, установки (табл.3.2).

*Таблиця 3.2*

### **Елементи лідерського потенціалу**

Елемент	Сутність
Компетентність	Досвід, знання, навички, уміння працювати з людьми
Особистісні та ділові риси	Впевненість в собі, енергійність, комунікабельність, готовність брати на себе відповідальність, самостійність
Здібності	Інтелект, пам'ять, творчі здібності тощо
Установки, цінності, пріоритети	Відношення до роботи і те, що керівник ставить на перший план, працюючи з підлеглими, сприймаючи і передаючи інформацію чи приймаючи рішення.

Уміння, навички та знання набувають особливої актуальності при формування успішного сучасного лідера публічного управління. Успішна практика останніх років доводить наявність загальної тенденції розвитку людських ресурсів, впровадження та розроблення системи менеджменту, яка основана на компетентностях. Ситуація є актуальною та доцільною для керівників публічної служби.

Такі компетентності, як визначення меж та використання їх як основи для відбору, найму, підвищення кваліфікації, навчання, необхідні для виконання посадових обов'язків в сучасній системі менеджменту. Таким чином, для ефективного виконання роботи можна виділити набір важливих елементів [40].

Частиною аналізу потреб у навчанні є формування компетентностей. Головні складові лідерської компетенції керівників на державній службі наведено в ДОДАТКУ Б, табл.Б.4.

Сучасний лідер публічної служби повинен мати наступні компетентності:

1. Важливою умовою роботи на публічній службі є знання законодавства та професійні знання. Антикризовий менеджмент. Стратегічне бачення.

2. Особисті якості (вміння слухати, мислити критично, уміння управляти людськими ресурсами, аналітичні здібності, чесність, сміливість, комунікабельність, етичність, креативність, доброчесність, гнучкість, позитивність, стійкість до стресів, амбітність, лідерство, відданість справі).

3. Мотивація та самомотивація.

4. Професійні знання (знання організації).

5. Робота в команді та з командою.

6. Розвиток взаємовідносин.

Серед проблем, які існують під час підготовки працівників публічної служби, можна виділити відсутність визначення обсягу та форми організації професійного навчання, потреб публічних службовців в довгостроковій перспективі, відсутність відповідності потреб сучасних публічних служб навчальним програмам вищих навчальних закладів [41].

Через відсутність конкуренції на ринку освітніх послуг та проведення програм підвищення кваліфікації публічних службовців викладачами старої системи якість підготовки працівників публічної служби є достатньо низькою. Однією з причин низької якості підготовки є також не вмотивованість державних службовців підвищувати свою кваліфікацію, неефективний підхід викладачів до поставленого завдання через низьку оплату праці [40].

Сьогодні використовуються різні сучасні концепції для посадових осіб публічних організацій, які лягли в основу дидактичних стратегій навчальних програм (семінарів-тренінгів) з лідерства (ДОДАТКУ Б, табл.Б.5).

До сучасних методів навчання лідерів публічної служби, які набули широкої популярності, відносять:

1) фокус-групи. Серед переваг даного методу можна виділити отримання нової інформації, більш глибоке сприйняття досліджуваного питання завдяки спільній дискусії з експертами та

кваліфікованим тренером, формування нових ідей виконання практичних завдань;

2) інтерв'ю перед камерою – дозволяє навчитися відповідати на складні запитання, вдосконалити вміння давати інтерв'ю, зменшити хвилювання перед камерою та ін.;

3) тренінги – дозволяють закріпити отримані знання, набути необхідної компетентності, навички за короткий термін на основі групової роботи;

4) рольові ігри – динамічний та ефективний метод навчання, який дозволяє розглянути сценарії розвитку подій життєвої ситуації в галузі публічної служби, глибше її зрозуміти, виділити найбільш ефективні комунікації;

5) спільні дискусії – сприяє вмінню приймати компромісне обґрунтоване рішення, конструктивному вирішенню неоднозначних проблеми та ін. Найефективнішим варіантом є проведення таких дискусій з різними зацікавленими експертами;

6) міні-лекції – дозволяють отримати найнеобхідніші знання в короткостроковий термін та в стислій формі із застосуванням принципів навчання [40].

Тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління», яка затверджена Головою Національного агентства України з питань державної служби 31 серпня 2016 року, стала новим поштовхом для розвитку на державній службі лідерства [42].

Тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління» (далі – Програма) розроблена відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони. Під час розробки Програми були враховані вітчизняні кращі практики, зокрема проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні» (Twinning Project «Support to civil service development in Ukraine»), канадсько-українського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» (Ukrainian Civil Service Human Resources Management Reform (UCS-HRM) Project), Міжнародного інституту менеджменту (МІМКиїв), Львівської бізнес-

школи, Бізнес Академії Практичного Менеджменту (PMBA) та Інституту лідерства та управління Українського католицького університету, а також світові кращі практики, зокрема Програми швидкого розвитку кандидатів з урахуванням професійної компетентності державних службовців (Fast Stream Development Programme) та Інституту лідерства та управління (Institute of Leadership & Management, ILM) Великобританії, Програми розвитку лідерства Білого дому (White House Leadership Development Program) та програми допомоги з питань навчання і управління, програми Центру з розвитку лідерства Офісу управління персоналом США (Training and Management Assistance Program (TMA) and the Center for Leadership Development of the U.S. Office of personnel management), програми короткострокових навчальних курсів з питань управління людськими ресурсами, медіації та організаційних заходів в сфері розвитку Інституту державного управління Ірландії (Institute of Public Administration (IPA), Ireland), програми Фінського інституту державного управління (Finnish Institute of Public Management Ltd, HAUS), Органу влади з питань управління людськими ресурсами Чорногорії (Human Resources Management Authority of Montenegro), Литовського інституту державного управління (Lithuanian Institute of Public Administration), Інституту з питань навчання державних службовців Офісу Комісії з питань державної служби Таїланду (Civil Service Training Institute of the Office of the Civil Service Commission of Thailand, OCSC'), Спеціальної програми оцінки лідерських здібностей вищих посадових осіб Австралії (Senior Executive Leadership Capability Framework), а також Школи державної політики ім. Лі Куан Ю Національного університету Сінгапуру (LKYSPP) (Executive Leadership Development Program, CAREC Institute) та спільної Програми з розвитку лідерства для керівників Інституту Центральноазіатського регіонального економічного співробітництва (ЦАРЕС) [42].

Головною метою Програми «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління» є формування нової хвилі представників органів державного управління (вищого корпусу), які відповідно до принципів державної служби здатні ефективно, політично

неупереджено, професійно застосовувати новації та зміни в державній службі для забезпечення інтересів суспільства та держави.

Крім того, проводяться різноманітні короткострокові заходи за участю експертів, розробляються коучинги, тренінги, реалізується програма наставництва, обговорюються актуальні питання державної служби, тощо. Проект програми TEMPUS «Освіта для лідерства, інтелігентності та розвитку таланту» (ELITE – Education for Leadership, Intelligence and talent Encouraging), розроблений Національною академією, має за мету реалізацію інституційної спроможності та послуг з розвитку лідерства для збільшення значення закладів вищої освіти України в імплементації державної політики розбудови кадрового потенціалу [43].

Необхідним для лідерів (публічних службовців) є розвиток комунікативних навичок (переконувати опонентів, спілкуватися, вести переговори, досягати компромісів); отримання та прийняття навичок, умінь стратегічного бачення та планування, організаторських здібностей (делегування повноважень, робота з персоналом, його оцінювання і розвиток, створення ефективних команд, робочих груп); орієнтація на результат (аналіз інформацію та формування відповідних висновків, на підставі яких приймати рішення для вирішення проблем без конфліктів) [44].

Від кваліфікації керівників та працівників залежить якість проведених реформ на публічній службі. Крім особистісних та професійних якостей, керівник публічної служби повинен критично мислити, бути стресостійким, бути лідером, співчутливим, уміти працювати в кризових ситуаціях.

Важливим є усвідомлення керівниками відповідальності та значення за налагодження співпраці між відомствами, взаємодії в рамках організації між керівниками різних рівнів, колегами, по горизонталі та вертикалі з метою скоординованості та сфокусованості діяльності, забезпечення обізнаності, прозорості, взаємної підтримки на шляху досягнення цілей.

Ключовим завданням уряду України в сучасних умовах є застосування програми наставництва (коучінгу та менторства), формування єдиного підходу до розвитку та навчання керівників на державній службі (наприклад, відповідно до компетентностей

тренінги по визначеним темам в межах відповідних навчальних дисциплін) [44].

Для компетентної оцінки відповідності профілю компетентностей лідерства компетентності керівників, потреби у навчанні необхідно проводити на основі Профілів компетентностей лідерства оцінку потреб спільноти керівників у навчанні. За результатами такої оцінки доцільно проводити відповідні навчальні заходи, які направлені на розвиток спроможності керівників згідно пріоритетних компетентностей лідерства.

Система державної служби та власне державні службовці відіграють важливу роль у розвитку спроможності керівників. Профілі компетентностей дозволять державним службовцям на керівних посадах та осіб з відповідним потенціалом проводити самооцінку та виділяти наявні можливості для розвитку та навчання за результатами такої самооцінки. В рамках процесу щорічного оцінювання результатів діяльності державні службовці матимуть можливість розглядати власні потреби щодо навчання.

У сфері навчання для використання та розвитку профілів компетентностей лідерства необхідно:

- на основі профілів компетентностей лідерства створити методологію оцінки потреб у навчанні, яка може бути використана кадровими службами органів державної влади;

- на основі профілів компетентностей лідерства провести оцінку потреб керівників у навчанні;

- враховуючи функціональні рівні лідерства підготувати узагальнений звіт про потреби у навчанні керівників державних органів влади;

- на основі визначених пріоритетів для керівників та оцінки потреб визначити стратегію навчання державних службовців в Національній академії державного управління при Президентові України згідно профілів компетентностей лідерства;

- розробити план реалізації цільових навчальних програм з чітким виділенням переліку пріоритетних тренінгів, обов'язкових та вибіркового курсів, часових обмежень тощо;

- розробити комплексну стратегію навчання з чітким виділенням механізмів навчання (семінари, дистанційне навчання, круглі столи,



короткі інформаційні сесії, неформальні зустрічі) для розвитку компетентностей лідерства.

Щорічне оцінювання діяльності державних службовців повинно включати компетентності лідерства, які вони проявили протягом року. Кожна група компетентностей включає показники, за якими можна стверджувати про володіння відповідними компетентностями, дотримання необхідних вимог.

Для самооцінки важливим є наявність необхідних інструментів для розвитку лідерського потенціалу на державній службі у процесі навчання. Саме тому доцільним є проведення системних тренінгів для керівників на основі профілю компетентностей лідерства з метою оцінювання параметрів розвитку лідерства на державній службі, яка є головною умовою належного врядування.

Тільки після проходження державним службовцем відповідного навчання можливо оцінити наявність компетентностей лідерства, що дозволить для визначення потреб у розвитку та навчанні розробити інструменти самооцінки для керівників. У зв'язку з цим, в Національній академії державного управління при Президенті України передбачається розробити тренінгові модулі щодо використання нового підходу до щорічного оцінювання, включаючи інструктаж для керівників щодо використання при оцінюванні компетентностей лідерства, а також яким чином розвивати компетентності лідерства у своїх підлеглих, шляхом сфокусованого навчання та інших заходів з розвитку [22]. Компетентності лідерства для відповідної посади мають бути зазначені в оголошенні про заміщення вакантної посади, як частини процесу добору персоналу. Це дозволить потенційним кандидатам оцінити відповідність потенціалу лідерства критеріям щодо досвіду роботи.

Лідерство ґрунтується на важливості розгляду різних точок зору, на визнанні динамічності та складності внутрішнього та зовнішнього світів, перевірки власних установок та припущень, провокування конструктивних дискусій та критичного мислення, позитивного стратегічного мислення, здатного підтримувати команду на шляху втілення необхідних змін [45].

### **3.3. Європейський досвід впровадження стандартів етики державних службовців**

На сучасному етапі модернізації розвитку України роль етичних норм і правил поведінки публічних службовців є вагомими чинниками, що повинні забезпечувати належну роботу органів публічної влади. Для ефективного виконання державних та регіональних завдань необхідним є мати достатній досвід роботи та професійні знання, не допускати перевищення службових повноважень або упередженості, вміти встановлювати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг, дотримуватися правил етичної поведінки, мати стійкі етичні переконання, розуміти етичні принципи, вимоги і бути здатним до добросовісної службової поведінки. Відповідно до європейського вектору суспільного розвитку в Україні існує потреба в посиленні етичних засад публічної служби.

Ключовим елементом системи державного управління є державна служба, ефективне функціонування якої забезпечує додержання свобод та конституційних прав громадян, сталий розвиток публічного управління.

Ставлячи за мету визначення процесу формування та розвитку моделі сучасної державної служби треба орієнтуватися на особливості етизації української державної служби та європейські практики ефективної публічної служби.

В умовах побудови соціальної, демократичної, правової, держави значну роль відіграє моральна складова діяльності державних службовців, яка є ресурсом управління професійною діяльністю, важливим елементом формування партнерських відносин та довіри між владою та громадою, чинником стимулювання високого професіоналізму бюрократії, вагомим важелем запобігання корупції.

Негативні явища й процеси, які торкаються публічної служби, вражають її етичний бік – складову культури управління державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Тому поведінка публічного службовця, незалежно від того, до якого виду

публічної служби (державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування) належить його посада, його ставлення до справи, до виконання завдань, його зовнішній вигляд, мова встановлюють як його власний авторитет, так і імідж тієї служби, яку він уособлює, і держави в цілому.

Важливу роль у формуванні складових професійної етики публічної служби відіграють історичні реалії формування публічної служби в тій або іншій країні. Вони робили етичні вимоги конкретнішими, обумовленими історичними реаліями цієї країни.

Професійна етика публічних службовців – сукупність моральних правил поведінки публічних службовців, які використовують для оцінки діяльності державних службовців на сонові відповідних цінностей: доброчесність, справедливість, лояльність, гідність, толерантність, сумлінність, відповідальність, чуйність, професіоналізм та ін. [46].

Кожна професія має свою власну мораль, кожна трудова діяльність базується на моральній системі суспільства. Але моральна значущість різних професій не є і не може бути однаковою. Етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування займає вагоме місце в системі професійної етики, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини влади і громадянина.

Моральність, переважно, розуміється як особиста чесність, порядність. Але дуже часто колеги не надають вагшого значення етичним аспектам своєї діяльності, тому ми стаємо свідками деформації моральної та професійної свідомості: неетичної поведінки, бездушності, безвідповідальності, корупції тощо.

Transparency International – міжнародна громадська організація по боротьбі з корупцією та дослідженні питань корупції у світі. Заснована 1993 року у Берліні колишнім директором Світового банку Пітером Айгеном. Відома публікацією свого щорічного Індексу сприйняття корупції (ІСК) у країнах світу. На сьогодні має близько 100 національних осередків. ІСК надає рейтинг країн (територій), спираючись на сприйняття корупції у державному секторі. Це складний індекс, поєднання опитувань та оцінювання корупції, зібране достовірними організаціями. ІСК – найчастіше використовуваний індикатор корупції у світі [47].

З моменту свого створення в 1995 році Індекс сприйняття корупції, провідний продукт дослідження Transparency International, став провідним світовим показником корупції в державному секторі. Індекс пропонує щорічний підсумок відносного ступеня корупції за рейтингом країн та території усього світу.

У 2012 році Transparency International переглянула методологію, що використовується для побудови індексу, щоб забезпечити порівняння балів від одного року до іншого. ІСК 2018 року спирається на 13 опитувань та експертних оцінок для вимірювання корупції у державному секторі у 180 країнах, даючи кожному бал від нуля (сильно корумпований) до 100 (дуже чистий). Десятка найкращих країн за ІСК представлена в табл.3.3.

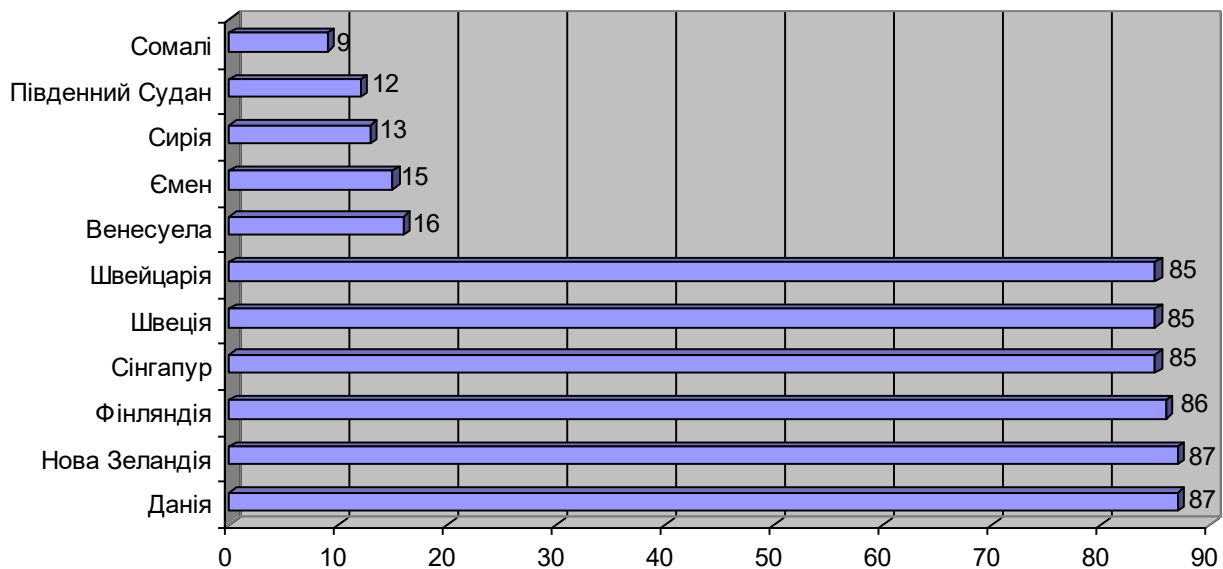
*Таблиця 3.3*

**Країни-лідери за Індексом сприйняття корупції  
в 2015-2019 рр.[48]**

Країна	Область	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Данія	Західна Європа та Європейський Союз	91	90	88	88	87
Нова Зеландія	Азіатсько-Тихоокеанський регіон	91	90	89	87	87
Фінляндія	Західна Європа та Європейський Союз	90	89	85	85	86
Сінгапур	Азіатсько-Тихоокеанський регіон	85	84	84	85	85
Швеція	Західна Європа та Європейський Союз	89	88	84	85	85
Швейцарія	Західна Європа та Європейський Союз	86	86	85	85	85
Норвегія	Західна Європа та Європейський Союз	88	85	85	84	84
Нідерланди	Західна Європа та Європейський Союз	84	83	82	82	82
Німеччина	Західна Європа та Європейський Союз	81	81	81	80	80
Люксембург	Західна Європа та Європейський Союз	85	81	82	81	80

Найкращими країнами за ІСК є Данія та Нова Зеландія з оцінкою 87 відповідно. Найнижчі країни – Сомалі, Сирія та Південний Судан з оцінками 9, 13 та 12 відповідно (рис.3.2.).

Хоча жодна країна не отримує ідеального балу за ІСК, країни, які прагнуть зробити найкраще, також захищають демократичні права та цінності. За 2019 рік десять найкращих країн світу за ІСК є країнами Західної Європи та ЄС. З 87 балами Данія представлена як світовий лідер з ІСК. У регіоні за Данією слідує Нова Зеландія (87 балів), Фінляндія (86 балів), Сінгапур, Швеція та Швейцарія, які набрали по 85 балів.



**Рис.3.2. Країни-лідери та країни-аутсайдери за ІСК в 2018 році [48]**

У нижній частині регіону Болгарія набрала 43 бали, піднявшись на один бал з минулого року. За оцінкою 2019 року Греція (48) збільшила позицію на три бали з 2018 року. Угорщина (44) за останні п'ять років опустилась на десять балів [48].

За середньою регіональною оцінкою 66 із 100 Західна Європа та ЄС працюють набагато краще, ніж інші частини земної кулі. Незважаючи на те, що правові рамки та демократичні інститути є надійними у багатьох країнах Західної Європи та ЄС, все ще існує значне місце для вдосконалення в регіоні.

Незважаючи на те, що Великобританія знизилась на три пункти з 2018 року, вона покращила свою позицію на три бали з 2012 року (з 74 до 77). Другий рік поспіль Великобританія знизилась індекс з 2012 року, отримавши нижчий бал.

В Угорщині та на Мальті за останні роки спостерігається найгостріше зниження їх відповідних показників ІСК, що говорить про поширення корупції. У той час як Румунія досягла певного прогресу в ІСК в останні роки, проте ситуація свідчить про зниження на три бали положення країни. Причиною цього є масові антикорупційні протести в Румунії. Угорщина знизилась свою позицію у рейтингу на десять пунктів за останні сім років, перемістившись з 55 місця у 2012 році до 44 у 2019 році. Ця суттєва зміна відображає погіршення демократії.

З оцінкою 58 Польща знизилась на 2 бали щодо ІСК, через посилення політичного впливу на судову систему та значне зменшення рівня вільних засобів масової інформації (ЗМІ).

З рейтингом 56 Чехія знизилась позиції в рейтингу на три бали з 2018 року через низку останніх скандалів [48].

Греція піднялась на три бали в 2019 році за ІСК, отримавши 48 пунктів у 2019 році (у 2018 році – 45 пунктів). Крім того, з 2012 року країна навпаки покращила свою позицію на дванадцять пунктів. Одним із пояснень цього є те, що після фінансової кризи 2008 року країна здійснила кілька структурних реформ, щоб збалансувати суворі заходи жорсткої економії.

З результатами 53 бали Італія покращила позицію в рейтингу на один пункт з 2018 року та на одинадцять пунктів з 2012 року. Прийняття першого всеосяжного закону про боротьбу з корупцією у 2011 році призвело до поступового вдосконалення італійської антикорупційної системи [48].

Індекс сприйняття корупції для України за результатами 2019 року становить 30 балів зі 100 можливих (рівень 2017 року). Країна посідає 126 місце зі 180 країн. Поруч з Україною у рейтингу – Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Серед країн-сусідів лідируючи позиції займає Словаччина (50 балів, 59 місце) та Польща (58 балів, 41 місце). В порівнянні з попереднім роком Білорусь додала один пункт і займає 66 місце (45 балів). Також, зниження індексу спостерігається у наступних країн: Румунія – мінус 3 бали, Угорщина – на 2, Молдова – на 1[48].

Наприкінці 2018 року аналітичний центр Rand Corporation та американські некомерційна ділова асоціація TRACE International презентували рейтинг держав-корупціонерів TRACE Matrix. В даному рейтингу Україна за рівнем корупційних ризиків посіла 132 місце серед 197 країн. Сусідами України по рейтингу стали Аргентина (133) та африканська республіка Джибуті (131).

Основними критеріями оцінки рейтингу є:

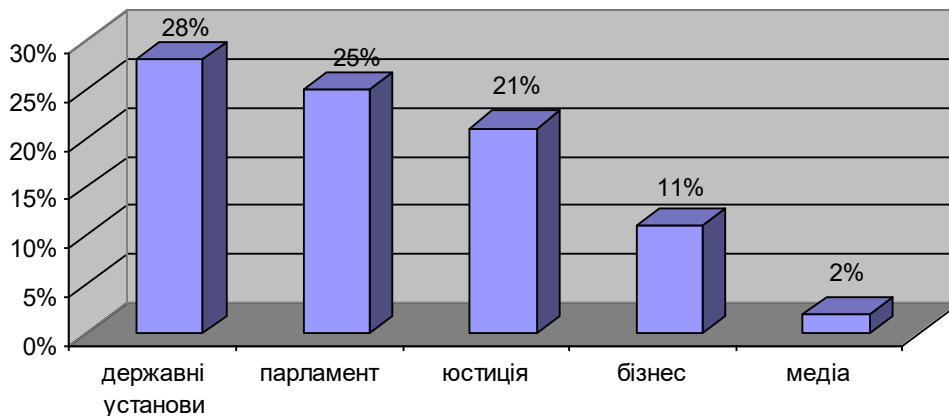
як бізнесу доводиться взаємодіяти з урядом країни;

які антикорупційні закони існують і як вони виконуються в державі;

наскільки прозорі державні процедури та державна служба;

чи існує громадський контроль за всіма зазначеними процесами.

В Україні найкорумпованішими визнано державні установи, парламент, юстицію, бізнес, медіа (рис.3.3.).



**Рис.3.3. Рівень корумпованості сегментів державної політики України в 2018 році [49]**

Про наявність досить високих корупційних ризиків для бізнесу свідчить низький результат взаємодії бізнесу з владою – 69 пунктів зі 100 можливих (найгірший результат в Україні). Розрахунок даного показника проводився на основі частоти виникнення ситуації можливого хабара та взаємодії підприємців з державними службовцями різних рівнів [49].

За рівнем корупції у частині щорічних податкових відрахувань, надання комунальних послуг підприємцям за шкалою World Economic Forum Executive Opinion Survey Україна отримала – 3 бали (в порівнянні з попереднім роком спостерігається зростання рівня корупції).

За даними британського часопису «The Economist» Україна займає четверте місце у рейтингу держав з «кумівською, клановою» економікою (crony capitalism), у яких успіх у бізнесі залежить від особистих зв'язків бізнесменів з публічними службовцями.

Формування етики державних службовців у країнах ЄС є відповіддю на вимогу боротьби з корупцією та гармонізації службової етики. Тому її розвиток реалізується в руслі розбудови етичної інфраструктури.

Національні кодекси мали бути розроблені відповідно до моделі (зразка) Кодексу поведінки державних службовців, яка була запропонована Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів

Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки державних службовців. Даний акт став основою національних кодексів та сприяв впровадженню етичної освіти, створенню спеціальних державних інституцій тощо. Документ складається з двох розділів: інтерпретація та застосування; загальні принципи.

Перший розділ включає три статті, які визначають:

1) осіб, яких стосується кодекс – усі державні службовці, які працюють в державному органі влади; положення Кодексу можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але перебувають на державній службі (ст. 1);

2) статус Кодексу – цей документ становить частину положень, які регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватися положень Кодексу (ст. 2);

3) мету Кодексу – документ включає три цілі: виділити стандарти поведінки та чесності державних службовців; допомогти їм відповідати цим стандартам; інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців (ст.3) [50].

Другий розділ «Загальні принципи» містить принципи, які характеризують правила та норми реалізації службової діяльності, її етичні межі. До таких норм можна віднести ефективність, чесність та неупередженість у служінні суспільним інтересам; лояльність до законної політики, політична нейтральність, законність, відданість, ввічливість у службових відносинах; недопущення зловживання службовим становищем, конфлікту інтересів; турбота про суспільну довіру, повага до інтересів, обов'язків та прав громадянина; підзвітність безпосередньому керівнику; конфіденційність у роботі з офіційною інформацією та документами; об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень; економічність та ефективність в процесі управління персоналом тощо.

Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на підвищення по службі, призначення на посаду державного службовця (ст. 24), контроль та нагляд за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28) [50].

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або



здійснює керівництво [51]. З урахуванням зазначеного Модельного кодексу в сучасних умовах більшість країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (Австралія, Великобританія, Іспанія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Франція, Швеція) вже ввели в дію кодекси поведінки (Етичні кодекси) державних службовців. Етичні стандарти повинні мати нормативно-правове закріплення, відображати політичні та соціальні цінності конкретної держави. З метою створення дієздатних інститутів, які б гарантували якісну етичну підготовку державного службовця, забезпечували науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем та контроль його діяльності, формується етична інфраструктура. В Франції та Великобританії центральним компонентом етичної інфраструктури є морально-етичні цінності, а сама етична інфраструктура заснована на змістовності організаційної культури державної служби у сфері управління персоналом.

Елементом загальноприйнятої в ЄС системи управління якістю в державній адміністрації («Спільна оцінна рамка») виступає професійна етика державних службовців. Контроль за її дотриманням здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за базовими показниками ОЕСР/SIGMA: законність, підзвітність, відповідальність державних службовців; правовий статус державних службовців; кадровий контроль та ефективність в управлінні державною службою; чесність та неупередженість державних службовців; підготовка державної служби до європейської інтеграції; стабільність та професіоналізм державних службовців [51].

Правові та моральні норми складають єдине нормативне поле, взаємно підтримуються при упорядкуванні суспільних відносин, при формуванні у публічних службовців та споживачів управлінських послуг необхідної моральної культури, правосвідомості.

Інституційні та законодавчі засоби утвердження етики на державній службі є об'єктом особливої уваги ЄС та утворюють етичну інфраструктуру. Рівень моральної культури суспільства, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, політичні традиції управління є в західних країнах основними умовами професійної етики державних службовців.

Основною метою діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців є служіння територіальній громаді та народу України, сприяння реалізації законних інтересів, свобод та прав громадянина та людини та їх охорона. В сучасних умовах в Україні низький рівень довіри суспільства до різних гілок влади, що ототожнюються з особою державного службовця та посадовою особою місцевого самоврядування, котрі є ланкою управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада [38].

Проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструмента, що забезпечує реалізацію функцій і завдань державного управління в демократичній, правовій, соціальній державі. На сучасному етапі модернізації розвитку України роль етичних норм і правил поведінки публічних службовців є вагомими чинниками, що забезпечують належну роботу органів публічної влади.

Керівник має бути гарним менеджером, обізнаним у питаннях завдань органу державної влади та державної політики в цілому, знаходити рішення в будь-яких життєвих та професійних ситуаціях, бути високоморальною людиною, освіченою особистістю, мати моральне обличчя, духовне багатство, широкий світогляд. Ці основні характеристики проявляються під час спілкування керівника з колегами, підлеглими [52].

Спілкування є специфікою діяльності керівника на державній службі. Причиною цього є те, що досвід на державній службі, освіченість, мовна культура є ключовим активом керівника, що має найважливіше значення для оптимізації діяльності. Рівень професійної культури залежить від культури використання спілкування в управлінській діяльності [53].

Розвиток культури управлінського спілкування стає в сучасних умовах перспективним напрямком розвитку професійної культури керівника на державній службі.

Аналіз практичної діяльності вітчизняних публічних службовців в етичній площині свідчить про необхідність: проведення для працівників органів публічної влади місячних семінарів-практикумів, де б їм розповідали про значення етики в професії, після чого вони

проходили б практику згідно з настановами; внесення у правила внутрішнього трудового розпорядку та положення про преміювання пункт про невидачу частини зарплати (премії) за порушення норм професійної етики; створення в кожному органі публічної влади незалежних етичних комісій, які б визначали ступінь порушення норм професійної етики.

### **3.4. Стратегічні комунікації в органах публічної влади**

Відповідно до Стратегії Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі має базуватися на формуванні довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцненні її національної безпеки і відновлення територіальної цілісності» [33].

Вперше в українському законодавстві термін «стратегічні комунікації» як «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків з громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» – був закріплений у новій редакції Воєнної доктрини України, затвердженій Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року [54].

Питання реалізації ефективної інформаційної політики в багатьох аспектах базується саме на стратегічних комунікаціях, зокрема у процесах популяризації та формування позитивного іміджу України з метою захисту її політичних, економічних та соціально-культурних інтересів.

Власне поняття «стратегічні комунікації» у процесі еволюції використання набуло різних тлумачень. На думку британського дослідника впливу інформації та громадської думки на майбутні

військові конфлікти С.Татхема поняття «стратегічних комунікацій» це «систематична серія стійких та узгоджених заходів, які реалізуються на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях, що дозволяє вивчити цільову аудиторію, визначити ефективні механізми та канали поширення створеного стратегічного нарративу з метою формування та підтримки певного сприйняття процесів та подій» [55].

На думку багатьох вчених важливим напрямом стратегічних комунікацій є публічна дипломатія. Так, Г.Маулана стверджує, що міжнародні відносини, пов'язані з дипломатією, стали основою для розвитку міжнародної комунікації [56]. Аналогічне бачення наслідують і К.Сміт та наводять наступні механізми комунікації на міжнародному рівні: взаємодія з дипломатичним корпусом різних країн, туристична галузь, міграційні процеси, розвиток культурної сфери, зокрема кінематографії, видавництва та інше, навчальний та науковий обмін, розвиток бізнесу на міжнародному рівні, діяльність міжнародних місіонерських та релігійних рухів, політична діяльність та міжнародна благодійна діяльність [57].

Аналізуючи витоки поняття «стратегічні комунікації» та його сутність слід враховувати, що розвиток інформаційних технологій призвів до появи нових суб'єктів та нових викликів в сфері інформаційній безпеки [58]. Американський дослідник М. Тромблі позитивним аспектом стратегічних комунікації у сучасного розумінні називає можливість ефективного використання інформації для підтримки стратегічних цілей на національному рівні [59].

Застосування принципу довгострокового планування у формуванні стратегічного нарративу сприятиме тому, що стратегічні комунікації посилять всі напрямки реалізації цілей держави. Важливу роль поширення нарративу покладено саме на політичне керівництво [60]. Вирішальне значення результативності стратегічних комунікацій має щоденне фокусування на стратегічному спілкуванні з цільовими аудиторіями з боку керівництва. Іншими словами жодні інформаційні виклики та загрози не повинні спровокувати зміщення основних пріоритетів інформаційної політики держави [61].

Фактично стратегічні комунікації передбачають динамічний і безперервний зворотній зв'язок з цільовою аудиторією. Важливим

аспектом їх ефективності є поширення інформації у вигляді повідомлення чіткого та однозначного змісту, який виключає двозначність та перспективи маніпуляцій щодо неправильного тлумачення, а контексти повідомлення, мають бути чітко зрозумілими, особливо у секторі безпеки та оборони. Тому суттєвим чином стратегічний успіх передбачає співпрацю та взаємоузгодженість дій серед різних учасників процесу з метою формування єдиного правильного напрямку [62].

Усвідомлення сутності поняття стратегічних комунікацій та імплементація чіткого плану дій посилює позиції держави на геополітичному рівні. Цей процес має базуватися на активізації існуючої мережі дипломатичних каналів зв'язку, подальшому її удосконаленні, розширенні та посиленні мережі [63].

Метою стратегічних комунікацій є поширення стратегічного нарративу, спрямованого на підтримку довгострокових стратегічних цілей держави. Важливу роль у цьому процесі відіграють політичні лідери країн, які мають можливість використання стратегічно важливих політичних каналів міжнародного спрямування для поширення нарративу [64].

Державна інформаційна політика має відповідати інформаційним викликам та загрозам сьогодення – запроваджувати зміну підходів до управління кризами: перехід від реактивного реагування на кризу до прогнозування та управління ризиками [65].

У сучасних умовах учасники інформаційного протистояння мають більше можливостей завдяки здатності отримати доступ до великої кількості інформації [66]. Швидке застосування технологій для обробки та розповсюдження інформації є суттєвою перевагою і водночас призводить до підвищення рівня потенційних загроз. Нові механізми поширення інформації з часом зможуть цілком замінити традиційні канали. З огляду на це у процесі роботи з цільовими аудиторіями необхідно поєднувати класичні напрацювання та найсучасніші елементи соціального розвитку [57].

Нормативним актом, в якому створення та впровадження системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони визначається одним з ключових напрямів ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах, став Указ Президента

України від 14 березня 2016 року №92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»» [67]. Одним з принципів ефективного розвитку системи управління сектором безпеки і оборони, спрямованого на забезпечення керівництва ним як цілісної системи вказано налагодження співробітництва та ефективні стратегічні комунікації між суб'єктами сектору безпеки і оборони» (ДОДАТОК В, табл.В.1) [68].

Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України була затверджена наказом Міністерства оборони України від 22.11.2017 № 612. У документі зазначено, що «узгоджене та своєчасне застосування стратегічних комунікацій має вирішальне значення у протистоянні загрозам в інформаційному просторі, стає джерелом активного розповсюдження інформації у ЗМІ та реагування на поширення неправдивої інформації» [69].

Важливими документами на шляху розбудови системи стратегічних комунікацій Верховної Ради України стали розпорядження керівництва Парламенту. Зокрема, Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.2016 №47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України», яким «з метою створення сприятливих умов для реалізації Декларації відкритості парламенту та підвищення якості українського парламентаризму шляхом здійснення заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та передбачуваності у діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України затверджено План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту та склад Моніторингового комітету з питань Декларації відкритості парламенту. Його метою є забезпечення більш прозорої роботи парламенту та залучення громадян до парламентських процесів відповідно до принципів Декларації відкритості парламенту» [70].

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 №486 «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості

парламенту», було затверджено Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017-2021 роки [71].

Головна мета Комунікаційної стратегії – це «підвищення рівня довіри до Верховної Ради України та сприйняття її як ефективної інституції серед громадян України, організацій громадянського суспільства, ЗМІ та міжнародних аудиторій». Стратегія передбачає вирішення шести основних завдань:

1) «покращення іміджу парламенту шляхом запровадження системних комунікацій за допомогою єдиного комунікаційного центру всередині парламенту, запровадження кодексу етики та правил брендингу Верховної Ради України»;

2) «підвищення обізнаності громадян щодо парламентських процесів»;

3) «забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку»;

4) «удосконалення співпраці з парламентськими та незалежними медіа і журналістами, у тому числі міжнародними засобами масової інформації»;

5) «посилення присутності парламенту на міжнародному рівні»;

6) «оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією всередині парламенту» [71].

Стратегічні комунікації потребують узгодження усіх аспектів взаємодії сучасних держав з урахуванням національних інтересів і різноманітних культурних особливостей, а також покликані якісно тлумачити та чітко формулювати наративи, спрямовані на цільову аудиторію. Інтерактивна система обміну інформацією лідерів-комунікаторів та зацікавлених сторін сприяють динамічному, універсальному та ефективному підходу до політики, що має відображати не просто політику уряду, але й національний наратив, схвалений у суспільстві. На міжнародній арені стратегічні комунікації відіграють особливу роль у заходах стабілізації ситуації, так як всі цивільно-військові операції залежать від вміння спілкуватися в середовищі критично налаштованих спільнот адже, аудиторія є центральним фокусом для операцій зі стабільності [57, 72].

З метою формування злагодженого механізму функціонування системи стратегічних комунікацій необхідним є створення єдиної системи координації заходів з реалізації інформаційної політики України [73].

Історично сформованим є наявність кількох центрів координації системи стратегічних комунікацій відповідно до напрямів діяльності різних гілок влади. Таким чином ми маємо наступні центри генерування стратегічного наративу та координації висвітлення дій на напрямки: Офіс Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів – виконавча гілка влади, Апарат Верховної Ради – законодавча гілка влади, Апарат Ради національної безпеки і оборони та Міністерство оборони України – сектор безпеки і оборони.

У 2016 році Міністерством інформаційної політики був представлений план міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій [68].

Ціллю міжвідомчої координації верхнього рівня стало забезпечення єдиних підходів органів державної влади у здійсненні та управлінні комунікаціями на міжвідомчому рівні, на рівні комунікацій держави з громадянами та іноземними партнерами.

Ключовими агенціями, які долучені до процесу, були визначені Адміністрація Президента, Апарат Ради національної безпеки та оборони, Секретаріат Кабінету Міністрів, Міністерство інформаційної політики та Міністерство закордонних справ.

Одним з напрямків, який набув практичної імплементації стало посилення комплексу заходів з публічної дипломатії. Так, у Міністерстві закордонних справ України у 2015 році, вперше в історії відомства було утворено самостійний структурний підрозділ – Управління публічної дипломатії. Створення Управління означає впровадження в системі Міністерства публічної дипломатії як нового механізму популяризації України у світі та взаємодії з громадськістю [74].

Концепція публічної дипломатії цілісно впроваджується в роботу зовнішньополітичного відомства України, застосовуватимуться найкращі міжнародні практики публічної дипломатії.



Наступним кроком щодо зміцнення можливостей України у сфері публічної дипломатії стало створення у 2017 році Українського інституту при Міністерство закордонних справ України, одним з пріоритетних завдань якого є презентація України за кордоном і зростання довіри до нашої держави у міжнародному інтелектуальному та культурному середовищі.

Слід зазначити, що за результатами опитування InMind Factum Group на замовлення Програми розвитку ООН, проведеними у жовтні 2016 року, виявлено, що на думку респондентів однією з найбільш ефективних функцій Верховної Ради України є саме формуванні зовнішньої політики (табл.3.4) [71].

З метою формування позитивного міжнародного іміджу України та підвищення відкритості діяльності Парламенту у 2015 році на рівні керівництва Верховної Ради та Європейського Парламенту було підписано Меморандум щодо підтримки та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради.

*Таблиця 3.4*

**Ефективність виконання функцій Верховної Ради за регіонами [71]**

Функції	Загалом	Захід	Південь	Центр	Схід
Формування зовнішньої політики України	12%	14%	11%	11%	14%
Призначення Прем'єр-міністра та КМУ	12%	11%	15%	10%	13%
Інформування суспільства про свою діяльність	9%	10%	9%	8%	11%
Формування внутрішньої політики України	9%	10%	9%	7%	11%
Підготовка та прийняття законів	9%	10%	11%	6%	11%

Наступним практичним кроком стала розроблення Дорожньої карта щодо посилення інституційної спроможності та Плану дій відкритості Верховної Ради України за участі Місії Європейського парламенту, Ініціативи «Відкритий парламент», депутатів та фахівців Апарату Верховної Ради та громадськість [75].

У 2017 році у Парламенті була презентована нова Комунікаційна стратегію парламенту на 2017-2021 роки, затверджена

Розпорядженням Голови Верховної Ради. В основу документу було покладено основні напрямки ведення інформаційної політики держави у сфері законодавчої влади. Головне завдання Стратегії – підвищення рівня інституційної спроможності та довіри населення, посилення іміджу відкритого та надійного партнера у геополітичному вимірі [71].

Важливою складовою системи стратегічних комунікації на міжнародному рівні є реалізація програм співпраці Верховної Ради України з законодавчими органами зарубіжних країн, міжпарламентськими структурами, організаціями та об'єднаннями, участь у розробці та забезпеченні, виконання яких є одним з основних завдань Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків [73].

Окрім цього на Управління покладено завдання з організаційного та інформаційного сприяння міжнародній діяльності Верховної Ради України, участь у розробці та забезпеченні виконання програм співпраці Верховної Ради України з законодавчими органами зарубіжних країн, міжпарламентськими структурами, організаціями та об'єднаннями, а також підготовка проектів пропозицій щодо розробки засад, пріоритетних напрямів, конкретних організаційних заходів, що стосуються міжнародної діяльності Верховної Ради України.

Існує практика взаємодії Верховної Ради України з міжнародними парламентськими інституціями. У цьому аспекті Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків здійснює підготовку візитів парламентських делегацій за кордон представників Апарату Верховної Ради та народних депутатів, а також прийомів парламентських делегацій і окремих посадових осіб зарубіжних країн, що сприяє посиленню присутності парламенту України на міжнародному рівні.

Кількість міжнародних парламентських інституцій, в роботі яких бере участь Верховна Рада України сягає понад десяти. Зазначений напрям діяльності є невід'ємним інструментом реалізації інформаційної політики держави на міжнародному рівні.

Внутрішня взаємодія у сфері міжнародного співробітництва на рівні Апарату Верховної Ради забезпечується Управлінням

міжпарламентських зв'язків разом з комітетами у закордонних справах та з питань європейської інтеграції.

Комітет у закордонних справах проводить активну розбудову організаційної структури двостороннього міжпарламентського співробітництва з метою підвищення присутності офіційних представників України на міжнародному рівні. На сьогодні функціонує 94 депутатські групи з міжпарламентських зв'язків з парламентами іноземних держав.

Протягом 2018 року було проведено понад 70 комунікаційних заходів керівництва Комітету з іноземними парламентськими делегаціями, послами, керівниками місій міжнародних організацій. Взаємодіями з міжнародними партнерами була спрямована на посилення співробітництва в економічній, політичній, соціальній сферах та поглиблення двостороннього міжпарламентського співробітництва у форматі депутатських групи з міжпарламентськими зв'язками [75].

Слід зазначити, що виконання вказаних вище завдань реалізується у тісній співпраці з Міністерством закордонних справ України, відповідними підрозділами Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, з міністерствами і відомствами держави формується інформаційно-довідкова база по зарубіжних парламентах і країнах, яка використовується керівництвом Верховної Ради України, народними депутатами України та працівниками Апарату Верховної Ради України.

Протягом 2014-2018 років на Міністерство інформаційної політики України було покладено виконання функції з реалізації державної інформаційної політики на національному та міжнародному рівні. Серед головних напрямів діяльності міністерства варто виділити реалізацію заходів, спрямованих на захист та наповнення інформаційного простору в Україні та за її межами якісною, суспільно важливою та достовірною інформацією [76].

У процесі реформування системи стратегічних комунікацій Міністерством інформаційної політики досягнуто такі результати: створено координаційну групу з представників міністерств та відомств з питань впровадження стратегічних комунікацій;

розроблено концепцію системи навчання державних спеціалістів у сфері комунікацій та базові навчальні програми, проведено практичну підготовку тренерів у цій сфері; надається постійна підтримка Міністерству закордонних справ у впровадженні функції публічної дипломатії як складової частини системи стратегічних комунікацій; у рамках робочої групи проводиться робота щодо формування спроможностей у сфері стратегічних комунікацій у Збройних Силах України (як одного з ключових учасників системи), що передбачено Стратегічним оборонним бюлетенем; надається постійна підтримка щодо навчання спеціалістів з комунікацій у державному секторі та організації взаємодії з партнерами з питань такого навчання [77]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №829 від 2 вересня 2019 року Міністерство інформаційної політики України реформовано у Міністерство культури, молоді та спорту.

Важливим кроком до формування системи стратегічних комунікацій в Україні стало підписання у вересні 2015 року Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом North Atlantic Treaty Organization (НАТО) [78]. З метою імплементації Дорожньої карти Апаратом Ради національної безпеки і оборони України було підготовлено План заходів із реалізації Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО.

Основною метою розбудови системи стратегічних комунікацій Верховної Ради України є забезпечення ефективного механізму комунікації для підвищення рівня інституційної спроможності та довіри населення, посилення іміджу відкритого та надійного партнера у геополітичному вимірі.

У процесі аналізу структури стратегічних комунікацій в Апараті Верховної Ради України було проведено SWOT-аналіз з метою виявлення зовнішніх та внутрішніх факторів, сильних та слабких сторін Верховної Ради у контексті реалізації комунікаційної стратегії, а також планування комплексу заходів з удосконалення системи стратегічних комунікацій парламенту (ДОДАТОК В, табл.В.2).

Сегментація каналів комунікації та цільових аудиторій дозволяє сформувати оптимальну матрицю з поширення стратегічного нарративу потрібними каналами для певних цільових аудиторій. Серед каналів комунікації Верховної Ради України варто виділити наступні:

- первинні канали (на медійному та немедійному рівні);
- вторинні канали (на публічному та політичному рівні).

До медійних каналів Верховної Ради відносять: офіційна сторінка в Інтернеті та соціальних мережах; Парламентський телеканал «Рада» – транслює пленарні засідання Верховної Ради, погоджувальні ради та парламентські слухання та засідання комітетів, а також соціально-політичні програми та інтерв'ю за участі депутатів; Газета «Голос України» – офіційне видання Верховної Ради, яке публікує закони та нормативно-правові акти України, а також перебіг офіційних заходів та подій за участі керівництва Парламенту та народних депутатів; Офіційний сайт Верховної Ради – інформаційна платформа, що містить відомості про законопроекти, зокрема оперативну інформацію щодо зареєстрованих та прийнятих законопроектів, напрямки діяльності Парламенту, народних депутатів та структуру Апарату, а також механізми взаємодії з громадськістю у вигляді е-петицій, запитів, звернень та інші; Офіційні сторінки у соціальних мережах Голови Верховної Ради, Апарату Верховної Ради, комітетів та фракцій.

До немедійних каналів комунікації Парламенту варто віднести заходи та повідомлення для преси, розсилки, зустрічі з представниками дипломатичного корпусу, заходи з представниками експертного середовища та громадськістю.

Вторинні канали комунікації залучаються з метою поширення інформаційного контенту через агентів впливу (агентів комунікації).

На публічному рівні до агентів впливу можна віднести: українські національні та інформаційні ЗМІ, а також акредитовані Верховною Радою представники медіа, які водночас відіграють роль цільової аудиторії за Комунікаційною стратегією, та висвітлюють події Парламенту; іноземні ЗМІ, аналогічно виконують дві функції – висвітлення діяльності Парламенту в міжнародному інформаційному просторі та як цільова аудиторія, залучені до Комунікаційної стратегії; сайти та сторінки в соціальних мережах представників

неурядового сектору, аналітичних центрів, експертних груп, лідерів громадської думки [71].

Перелік окреслених завдань та цілей Комунікаційної стратегії охоплює широкий спектр цільових аудиторій. З огляду на визначені цілі та завдання комунікаційної стратегії коло цільових аудиторій є достатньо всеохоплюючим. Основними цільовими аудиторіями Парламенту є: широка громадськість; неурядові громадські організації; уряди інших країн та їх громадяни; українські та закордонні ЗМІ; органи державної влади; працівники Апарату Верховної Ради та парламентарії. На рівні діяльності Апарату Парламенту необхідною є комунікація з усіма вищезазначеними аудиторіями у двосторонньому форматі, наведеному в ДОДАТКУ В, табл. В.3.

Проміжні результати реалізації Комунікаційної стратегії Верховної Ради за період листопад 2017 року – липень 2019 року засвідчують, що рівень довіри до попереднього складу парламенту за даними Київського міжнародного інституту соціології (далі – КМІС) становив 6,9 % у грудні 2017 року і за даними Центру Разумкова 12,4% у березні 2019 року. Вже до Верховної Ради ІХ-го скликання довіра українців сягнула 47% у вересні 2019 року за даними КМІС. Близько 22% українців вважають, що парламенту попереднього VIII-го скликання були повністю і скоріше властиві доступність та відкритість, при цьому 14,6% погодились щодо підзвітності Верховної Ради. Понад 68% громадян переконані у доступності та відкритості парламенту поточного скликання та у підзвітності Верховної Ради – 59% українців (КМІС, вересень 2019 р.) [79].

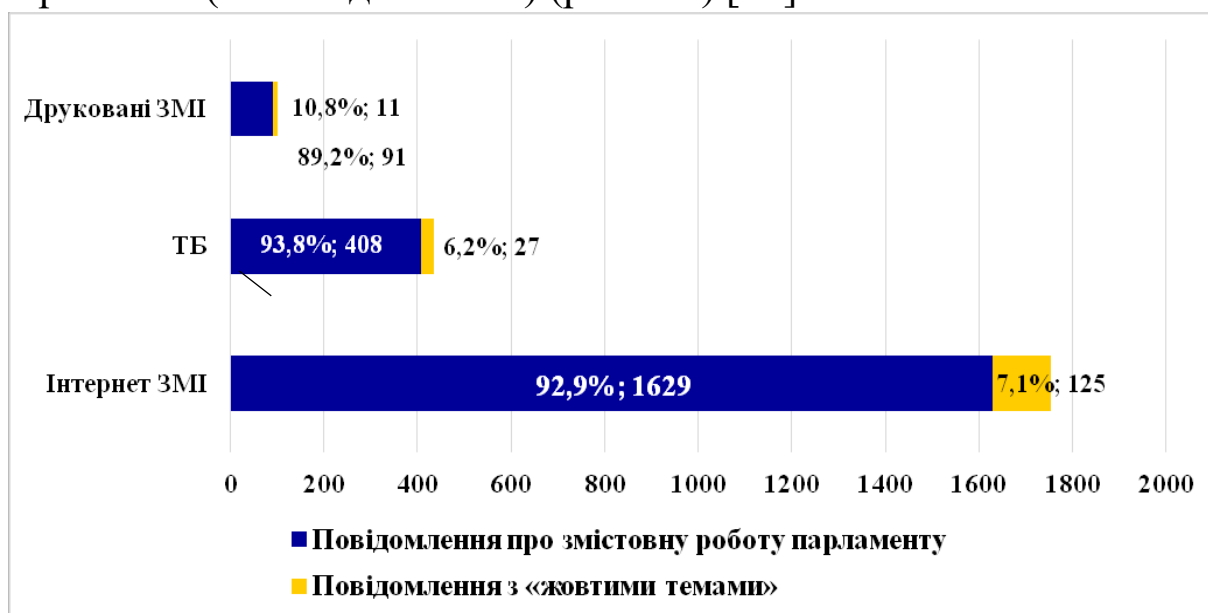
Змістовна робота Верховної Ради протягом 2018 року мала суттєво вищий рівень медіа-активності, аніж «жовті теми». За даними Центру Контент-аналізу найвищий рівень згадуваності Верховної Ради був зафіксований 26-27 листопада 2018 року у процесі обговорення питання щодо введення воєнного стану в Україні (ДОДАТОК В, рис.В.1.).

Аналізуючи висвітлення Верховної Ради у медіа слід зазначити, що моніторинг провідних українських ЗМІ показав, що змістовна робота парламенту привернула абсолютну більшість медійної уваги протягом 2018 року, сягаючи 93% усіх повідомлень про роботу

Парламенту та депутатів на противагу незначній частці «жовтих» і скандальних тем на рівні 7% [80].

Моніторинг охопив 15 провідних медіа: Інтернет ЗМІ (Українська правда, ТСН, Радіо Свобода, Страна.ua, Гордон), національні, інформаційні телеканали (ТРК «Україна», ТК 1+1, ТК Інтер, ТК ICTV, ТК 112), та друковані медіа (Сьогодні, КП в Україні, Факти та коментарі, Дзеркало тижня, Новое время).

Найбільша кількість повідомлень протягом 2018 р., поширених засобами масової інформації, була присвячена законотворчій діяльності народних депутатів (499 повідомлень в онлайн-медіа, 162 – на телебаченні, 38 – в друкованій пресі). На другому місці в усіх типах ЗМІ опинилася міжнародна діяльність депутатів (218 повідомлень онлайн-медіа, 34 – на телебаченні, 8 – в пресі). Щодо «жовтих тем», то у відсотковому співвідношенні до загальної кількості їхня частка була найбільшою в друкованій пресі, причому 7 з 11 публікацій з'явилися в газеті «КП в Україні». Перше місце за кількістю повідомлень на «жовті теми» обійняло Інтернет-ЗМІ «Страна.ua» (52 повідомлення) (рис.3.4.) [80].



**Рис.3.4. Співвідношення висвітлення діяльності Верховної Ради за типами ЗМІ, 2018 рік [80]**

Центр Контент-аналізу за результатами моніторингу інформаційного поля щодо діяльності Верховної Ради у 2018 році виділив найбільші інформаційні тренди. Так, законотворчій роботі

депутатів присвячено третину повідомлень блоку щодо змістовної роботи парламенту (ДОДАТОК В, рис.В.2.).

Водночас механізми взаємодії з громадськістю, їх залучення та поінформованість, потребують подальшого удосконалення. На персональних сторінках народних депутатів офіційного веб-порталу Верховної Ради бракує біографічної довідки про депутата, показника відвідуваності комітетів, контактів та адрес приймалень, посилання на обрану депутатом сторінку у соціальній мережі (веб-сайту), та політичні інтереси законотворця (перелік сфер державної політики). Близько третини депутатів оприлюднювали звіти у відкритому доступі на веб-ресурсі [zvity.org](http://zvity.org). [81].

З парламентських комітетів лише 4 здійснюють онлайн-трансляцію своїх засідань. Варто визначити у кожному комітеті Верховної Ради (секретаріаті) особу, відповідальну за комунікацію. Рекомендовано запровадити чітку процедуру реєстрації на засідання комітетів через звернення до секретаріатів.

Кількість поданих е-петицій коливалася в межах 350-480 петицій у 2017-2018 роках. Кількість громадян, які залучаються до обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради сягала 903 особи у 2017 році, суттєво знизилася у 2018 році (88 осіб) та досягла мінімуму в липні 2019 р. Для активізації використання громадянами інструментів е-демократії не достатньо лише інформаційно-роз'яснювальних матеріалів про користування такими інструментами. Необхідні ширші просвітницькі кампанії про систему поділу влади, принципи роботи вищих органів влади, роль та повноваження парламенту. Також варто унормувати процедури реагування Верховної Ради на петиції громадян, зокрема, за яких умов можуть мати місце комітетські (парламентські) слухання, розгляд порушеного у петиції питання у сесійній залі. Слід передбачити дієві запобіжники ініціювання низки аналогічних за змістом е-петицій.

Абсолютна більшість запитів на отримання публічної інформації від громадян (67%) подані у 2019 році за допомогою засобів електронного зв'язку – через Інтернет-форму, електронний кабінет громадянина, електронною поштою. 30% звернень громадян парламент отримує через електронні засоби подання [79].



Офіційний веб-портал Верховної Ради – один з найбільш відвідуваних сайтів парламентів країн-членів ООН. Середньомісячна кількість відвідувачів сягає 3,3 мільйони, переглядають ресурс 8,17 млн. разів на місяць. Першочергові причини високої відвідуваності сайту Верховної Ради залишаються незмінними: на ньому розміщена вся законодавча база (понад 230 тисяч документів), серед пошукового трафіку найпопулярнішими є запити «Конституція України», кодекси та «Верховна Рада». Водночас потрібна мобільна версія веб-порталу та вдосконалення інтерфейсу для зручнішої навігації відвідувачів.

Разом з тим Комунікаційна стратегія передбачає створення сучасного медіа центру у приміщенні парламенту, що «надає можливість журналістам здійснювати онлайн-трансляції, оперативно створювати й поширювати новини» [71].

Парламентський телеканал «РАДА» дещо наростив свою спроможність та аудиторію за останні роки. У 2018 році телеканал розпочав мовлення у загальнонаціональній мережі DVB-T2 та підвищив частку глядацької аудиторії з 0,01% у 2017 році до 0,1-0,2% у 2019 році (від загальної телеаудиторії старше 18 років).

Рівень залучення офіційних сторінок Верховної Ради у соціальних мережах також поступово зростає. Індекс залучення аудиторії на Твіттер-сторінці парламенту виріс майже втричі за останні роки: з 22,7% у 2017 році – до 62,8% у 2019 році. Помірно зросла залученість користувачів на офіційній сторінці парламенту у соціальній мережі Фейсбук – з 16,8% у 2017 році до 22,9% у 2019 році.

Водночас подальше посилення присутності Верховної Ради у соціальних мережах потребує окремої стратегії їх розвитку (SMM-стратегії). Зокрема, йдеться про переорієнтацію зусиль на діалог з читачами, поширення нових продуктів у сучасних форматах, системне ведення Твіттер-трансляцій пленарних засідань парламенту, визначення підходів до використання Youtube [79].

В рамках міжнародних комунікації та співпраці Верховної Ради України з законодавчими органами зарубіжних країн протягом 2018 року регулярно проводилися зустрічі-прийоми представників парламентів інших країн та дипломатичного корпусу в Україні, а також офіційні візити керівництва за кордон [80].

Реформування системи стратегічних комунікацій спрямоване на посилення інституційної спроможності Верховної Ради у здійсненні комунікаційної діяльності.

Першочерговим кроком на цьому має стати створення єдиного комунікаційного центру. Оскільки зміна шляхів організації комунікацій Парламенту на внутрішньому та зовнішньому рівні без оптимізації внутрішньої взаємодії в рамках структури Апарату, зокрема тих його підрозділів, що здійснюють комунікаційну діяльність [73].

Проведення функціонального аудиту роботи Апарату Верховної Ради, аналіз обов'язків та завдань, та результатів їх виконання на рівні підрозділів, відповідальних за реалізацію Комунікаційної стратегії має бути основою для «ухвалення рішення щодо утворення у структурі Апарату Верховної Ради України єдиного комунікаційного центру (департаменту)» (табл.3.5).

*Таблиця 3.5*

**Функції комунікаційного центру(департаменту) у структурі Апарату Верховної Ради**

<b>ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИЙ ВІДДІЛ</b>	<b>ВІДДІЛ ЗВ'ЯЗКІВ ЗІ ЗМІ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ</b>	<b>ВІДДІЛ ПЕРЕКЛАДУ І ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Відповідальність за Комунікаційної стратегії та план її реалізації;</li> <li>▪ Моніторинг та аналіз інформаційного поля за лояльністю ЗМІ аналіз основних тем;</li> <li>▪ Оцінка ефективності комунікації за охопленням аудиторії;</li> <li>▪ Кризовий інформаційний супровід</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Відповідальність за комунікації з медіа та громадськістю;</li> <li>▪ Забезпечення проведення інформаційних кампаній;</li> <li>▪ Наповнення та супровід офіційного веб-сайту та соціальних мереж Верховної Ради</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Поширення англomовного контенту усіма каналами зв'язку;</li> <li>▪ Технічне забезпечення висвітлення діяльності Верховної Ради</li> </ul>

Основними завданнями Комунікаційного департаменту мають бути «планування, підготовка, реалізація, аналіз та звітування» [71] заходів з реалізації інформаційної політики. У Комунікаційному департаменті варто сформувавши три підрозділи відповідно до напрямів діяльності: інформаційно-аналітичний відділ; відділ зв'язків

зі ЗМІ та громадськістю; відділ перекладу та технічного забезпечення комунікацій.

Інформаційно-аналітичний відділ відповідальний за: розробку комплексної комунікаційної стратегії та плану її реалізації; медіа аудит інформаційного поля за лояльністю ЗМІ, аналіз основних тем; оцінку ефективності комунікації за охопленням аудиторії; розробку плану оптимізації діючих комунікаційних кампаній, тактики поведінки в інформаційному просторі (реакція на негативні інформаційні компанії або їх свідоме ігнорування, спираючись на динаміку поширення та охоплення аудиторії); кризовий інформаційний супровід; щоденний та щотижневий моніторинг інформаційного поля щодо діяльності керівництва та діяльності інституції в цілому, підготовку звітів.

Відділ зв'язків зі ЗМІ та громадськістю відповідальний за: роботу Парламентського телеканалу «Рада» та газети «Голос України»; запуск та підтримку роботи парламентського прес-центру; формування інформаційних повідомлень для медіа, відповідного аудіо-відео контенту; супровід офіційного сайту Парламенту та сторінок у соціальних мережах; взаємодію із медіа, акредитацію парламентських журналістів, опрацювання інформаційних запитів та інше; напрацювання інформаційного контенту для різних цільових аудиторій (інформаційних буклетів, інфографіки та ін.); забезпечення проведення інформаційних заходів для громадськості.

Відділ перекладу та технічного забезпечення комунікацій відповідальний за: переклад інформаційного контенту іноземними мовами; оформлення та розсилку англomовного контенту для різних цільових аудиторій: іноземних медіа, дипломатичних представництв іноземних країн та міжнародних організацій, закордонних аналітичних центрів; технічний супровід трансляцій, здійснення відеозаписів, подальше оцифрування та монтаж, розміщення у внутрішній мережі та сайті Верховної Ради України.

Процес удосконалення системи комунікацій Верховної Ради має «розпочатися з реформування парламентських ЗМІ та підпорядкування їх комунікаційному департаменту Верховної Ради» [71]. Відповідно до Комунікаційної стратегії Верховної Ради на 2017-2021 роки ресурси «парламентських ЗМІ – Парламентського

телеканалу «Рада» та газети «Голос України» – мають увійти до складу Комунікаційного департаменту й бути використані як медійні канали для налагодження системних узгоджених комунікацій парламенту. Відповідна координація співпраці з парламентськими засобами масової інформації в рамках єдиного структурного підрозділу уможливить оптимізацію людських та матеріальних ресурсів у здійсненні системних медіакомунікацій парламенту як інституції. Об'єднання ресурсів парламентських засобів масової інформації в єдиному комунікаційному департаменті сприятиме стратегічному підходу у формуванні роботи цих засобів масової інформації з огляду на комунікаційні потреби Верховної Ради України, у тому числі технічне оснащення та модернізацію Парламентського телеканалу «Рада».

У липні 2018 року Головою Верховної Ради затверджено Стратегію електронного парламентаризму на три роки. Остання спрямована на впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у роботу Верховної Ради, але й передбачає, зокрема, створення єдиного інформаційного простору законодавчої діяльності для «забезпечення прозорості роботи Верховної Ради України, надання народним депутатам України та громадськості ефективного і своєчасного доступу до всіх документів, пов'язаних з роботою Верховної Ради». Заходи, що сприятимуть позиціонуванню Верховної ради України як прозорого та доступного органу (ДОДАТОК В, табл.В.4).

Систематичний аналіз інформаційних запитів та потреб цільових аудиторій, виявлення найбільш дієвих комунікаційних каналів та моніторинг інформаційного поля за результатами поширення актуального інформаційного контенту відповідними каналами – це невід'ємні елементи успішної реалізації Комунікаційної стратегії. З огляду на інформаційні потреби цільових аудиторій підходи до парламентських комунікацій мають адаптуватися у відповідності до їх запитів цільових аудиторій, зокрема і формати інформаційних повідомлень про роботу Верховної Ради.

Суттєвого удосконалення потребує механізм наповнення англійської версії сайту. Станом на сьогодні англійський супровід

здійснюється аутсорсинговою компанією за відповідним щомісячним тарифним планом, що унеможливило б переклад усього інформаційного контенту особливо в період сесійних тижнів та засідань комітетів. Особливої уваги потребує переклад та наповнення англійської версії сайту в розділі відомостей про структуру та керівництво Парламенту та Апарату.

Масштабувати присутність Верховної Ради у соціальних мережах та підвищити в них трафік на офіційний сайт Парламенту допоможе розробка і втілення стратегії розвитку соціальних медіа парламенту. В такому документі варто визначити основні цільові аудиторії, їхні портрети та інтереси, формати залучення підписчиків до діалогу та парламентських заходів, підходи до розробки повідомлень, періодичність їх оприлюднення та відповідальних осіб. Варто розглянути можливість розширення аудиторії через платну рекламу у соціальних мережах, розгортання єдиного Youtube-каналу парламенту та Телеграм-каналу.

Розробка брендингової стратегії Верховної Ради сприятиме втіленню цілісного бачення – як саме буде сприйматися та розвиватися бренд інституції в довгостроковій перспективі – в умовах багатоканальної комунікації парламенту. Така стратегія має закріплювати цінності та модель бренду інституції з раціональними та емоційними ознаками, слоган, дизайн логотипу, айдентики, креативні рішення для відкритих заходів Верховної Ради.

### Література до розділу 3

1. Кричевский Р. Л. Социальная психология малой группы. Москва: Аспект Пресс, 2001. 362 с.
2. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика: монографія. Київ: ЦП «КОМПРИНТ», 2012. 332 с.
3. Hogan R., Curphy G., Hogan J. What we know about leadership. Amer. Psychol. 1994. v.49. 495 p.
4. Рекомендації ОЕСР з питань лідерства та спроможності державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. <http://www.center.gov.ua/> (дата звернення: 06.04.2020).

5. Діденко Н.Г., Стефанова О.А. Сила лідера та його вплив: навчальний посібник для проведення тренінгу. Київ, 2015. 40 с.
6. Forbs. URL: <https://www.forbes.com/#7e14cb822254> (дата звернення: 06.04.2020).
7. Управління персоналом на державній службі. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi> (дата звернення: 06.04.2020).
8. Пархоменко-Куцевіл О. Реформування системи оцінювання державних службовців у контексті євроінтеграції України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. Вип.4. С. 29-34.С.29-34.
9. Орлова Н.С., Верьовіна І.М. Державне управління людським розвитком в контексті європейських соціальних стандартів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. №9. С. 134-138.
10. Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL: [http://ivivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik12/fail/Lipencev.pdf](http://ivivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/Lipencev.pdf)(дата звернення: 06.04.2020).
11. Євдокимова В. Світовий досвід лідерства як складова для вдосконалення системи державного управління в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).
12. Калашнікова С. А. Теоретико-методологічні засади професійної підготовки управлінців-лідерів в умовах сучасних суспільних трансформацій: дис. ... Педагог. Наук: 13.00.06 / Київський університет імені Бориса Грінченка. Київ, 2011. 462 с.
13. Сурай І., Держановська С. Особливості формування лідерства в системі державного управління в Канаді *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 24-35.
14. Оцінювання результатів службової діяльності. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti> (дата звернення: 06.04.2020).
15. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 06.04.2020).

16. Узагальнена статистична інформація щодо результатів оцінювання службової діяльності фахівців з питань реформ за 2018 рік. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/32.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).

17. Державне управління. Офіс реформ. URL: <https://rdo.in.ua/direction/derzhavne-upravlinnya> (дата звернення: 06.04.2020).

18. Діяльність програми SIGMA. Center for adaptation of the civil service. URL: <http://www.center.gov.ua/en/component/k2/item/2807-%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8-sigma> (дата звернення: 06.04.2020).

19. Звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Кабінет Міністрів України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).

20. Реформа державної служби. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 06.04.2020).

21. Орлова Н. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 3 (104). С.139-150.

22. Розвиток лідерства на державній службі як умова належного врядування. URL: [http://academy.gov.ua/doc/koment-inter\\_prezident/2014/koment\\_iner\\_prezident\\_2014\\_07\\_03.pdf](http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2014/koment_iner_prezident_2014_07_03.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).

23. Міжнародна співпраця. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/mizhнародna-spivpracya> (дата звернення: 06.04.2020).

24. Навчальний візит української делегації у Нідерланди. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/navchalnij-vizit-ukrayinskoyi-delegaciyi-u-niderlandi> (дата звернення: 06.04.2020).

25. Результати впровадження проектів міжнародної технічної допомоги. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Mignarodna%20dijalnist/proekti-nads.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).

26. Орлова Н., Поспелова Т. Програмно-цільовий механізм державного регулювання соціальної сфери. *Наукові праці*. 2017. Т.290. Вип. 278. С.108-113.

27. Досвід діяльності канадсько-українського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні». Чернігівська обласна міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення. URL: <http://economy.cg.gov.ua/index.php?id=19524&tp=0> (дата звернення: 06.04.2020).

28. Профілі компетентностей лідерства на державній службі в Україні. Головне управління державної служби України. URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/14/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97\\_%D0%B%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0\\_%D0%B2\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/14/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%B%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).

29. Lord R., Maher K. Leadership and information processing. N.Y., 1991. 375 p.

30. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. №227-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення: 06.04.2020).

31. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26- VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-19> (дата звернення: 06.04.2020).

32. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. №1678-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 06.04.2020).

33. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 06.04.2020).

34. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 06.04.2020).

35. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 06.04.2020).

36. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ



Національного агентства з державної служби від 06.04.2016 р. №72. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16> (дата звернення: 06.04.2020).

37. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 06.04.2020).

38. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 06.04.2020).

39. Спільнота практик. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/spilnota-praktik> (дата звернення: 06.04.2020).

40. Процак К. В., Матвій І. Є. Інноваційні підходи до розвитку компетентностей публічних службовців. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Проблеми економіки та управління*. 2018. № 897. Вип. 2.С. 86-91.

41. Орлова Н.С. Міжнародні виклики до реформування сучасної вищої освіти в Україні. *Проектна діяльність як інструмент досліджень, навчання та інновацій*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару, м.Ніжин, 17-18 березня 2016 р. Ніжин, 2016. С.80-82.

42. Тренінг розвитку лідерських якостей. URL: [http://psy.rv.ua/system/.../trening\\_rozvitku\\_liderskih\\_yakostey.doc](http://psy.rv.ua/system/.../trening_rozvitku_liderskih_yakostey.doc) (дата звернення: 06.04.2020).

43. Побережна В. А. До питання про розвиток інституційного лідерства. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи*: матер. Всеукр. круглого столу, м.Київ, 15 квітня 2015 р. Київ, 2015. С. 54-55.

44. Орлова Н.С. Роль держави у розвитку партнерства вищих навчальних заходів та бізнесу. *Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту*: зб. тез всеукр. наук.-практ. конф., м.Харків, 16-17 квітня 2015 р. Харків, 2015. С.21-24.

45. Бакаєва О.А. Перспективи розвитку лідерства на державній службі як умова належного врядування. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).

46. Яремін І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68с

47. Corruption perceptions index 2018. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата звернення: 06.04.2020).

48. Corruption perceptions index 2019. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/cpi2019> (дата звернення: 06.04.2020).
49. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник*. №14(4). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207> (дата звернення: 06.04.2020).
50. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).
51. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
52. Грузинська І. В. Культура спілкування керівника на державній службі як основний чинник ефективного управління колективом. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=448> (дата звернення: 06.04.2020).
53. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця: навч. посібник. Тернопіль: Крок, 2015. 243с.
54. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555/2015. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 06.04.2020).
55. Tatham S. Strategic Communication: A Primer. *ARAG Special Series: Defence Academy of the United Kingdom*. 2008. №28. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/94411/2008\\_Dec.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94411/2008_Dec.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).
56. Mowlana H. Global Information and World Communication. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/be74/f71921a5f113330ce90f47d045fabae1505.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).
57. Бебик В. М., Копійка С. І., Макаренко Є. А. Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах: монографія. Київ: Вадекс, 2019. 442 с.
58. Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11: Hearing before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities of the Committee on Armed Services House of Representatives, 112 Cong. H.A.S.C. 2011. №112-49. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr67796/pdf/CHRG-112hhr67796.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).
59. Tromblee M. A monograph. Kansas: School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, 2009. 59p.

60. Валюшко І. О. Основні виклики і загрози в епоху інформаційних війн. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2016. Вип. 23(2). С. 142-147.
61. U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication. URL: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/87427.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).
62. Hamilton Bean. Review on Persuasion and Power: The Art of Strategic Communication by James P. Farwell. Washington, DC, Georgetown University Press, 2012. 288 pp.
63. Falkheimer Jesper. Crisis communication and terrorism: the Norway attacks on 22 July 2011. *Corporate Communications: An International Journal*. 2011. Vol. 19, Is. 1. p. 52-63.
64. Peter W. Chiarelli and Stephen M. Smith. Learning from Our Modern Wars: The Imperatives of Preparing for a Dangerous Future. *Military Review*. September-October 2007.
65. Баровська А. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. 2015. №1. С.147-152.
66. Mastering the Narrative. URL: [http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/Feb2013\\_CT\\_StratComm.pdf](http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/Feb2013_CT_StratComm.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).
67. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 06.04.2020).
68. Побудова системи державних стратегічних комунікацій України. Міністерство інформаційної політики України. URL: [https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom\\_Report\\_2016\\_UKR\\_updated.pdf](https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).
69. Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України: Наказ Міністерства оборони України 22.11.2017 №612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17> (дата звернення: 06.04.2020).
70. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 року № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 06.04.2020).
71. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 №486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17/card2#Card> (дата звернення: 06.04.2020).

72. Neate Col Mark C. The Battle of the Narrative. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/101c/e43a3ce2d5b9837f0c9e7daa23eb8c18fb42.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).

73. Орлова Н.С., Майло В.В. Розвиток стратегічних комунікацій в органах публічної влади. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2020, Т.31 (70). № 1. С.63-68.

74. Сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/43433-v-mzs-stvoreno-novij-na-pryam-robotipublichna-diplomatija/> (дата звернення: 06.04.2020).

75. Відбулася презентація Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017-2021 роки. Верховна Рада України. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/fsview/151884.html> (дата звернення: 06.04.2020).

76. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 14.01.2015 р. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2-2015-%D0%BF> (дата звернення: 06.04.2020).

77. Петров В. В. Щодо становлення системи стратегічних комунікацій органів державної влади у контексті розвитку відносин з НАТО. *Стратегічні пріоритети. Серія: Політика*. 2016. № 4. С. 24-29.

78. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО. Навчально-науковий центр стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони URL: <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/%D0%94%D0%BE%D1%80.%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%-%....A2%D0%9E.pdf> (дата звернення: 06.04.2020).

79. Що таке цілі сталого розвитку? Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (дата звернення: 06.04.2020).

80. Сайт Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи URL: <https://ukrcontent.com> (дата звернення: 06.04.2020).

81. Звіти депутатів. Відкритий парламент України. URL: <https://zvity.org/> (дата звернення: 06.04.2020).

## ВИСНОВКИ

Вирішення завдань монографії «Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні» дозволило авторському колективу обґрунтувати наукові результати щодо розвитку сучасних напрямів публічного управління та адміністрування в Україні та визначити шляхи забезпечення сталого розвитку країни та прискорення реалізації реформ.

Дослідження державної економічної політики та результатів децентралізації надали змогу стверджувати про необхідність оновлення та вдосконалення механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. Виділено пріоритетні напрями державної регіональної політики за основними складовими сталого розвитку: стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку; формування конкурентоспроможності регіонів через розробку та впровадження ефективних програм та проектів; створення ефективної системи охорони навколишнього середовища через врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення ефективних територіальних громад; сприяння виконанню завдань органами місцевого самоврядування; інтеграція регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір.

Дослідження публічної інформаційної політики в умовах цифрових трансформацій надали змогу стверджувати, що сьогодні попит на електронні адміністративні послуги в цілому існує, однак через низьку інформованість про наявність альтернативних способів подання документів, переважна більшість користувачів звертається до відповідних органів державної влади особисто. Тож застосування маркетингових технологій в цьому секторі державного управління

відіграє важливу роль. Також, варто зазначити про необхідність популяризації електронних адміністративних послуг, роз'яснення про їх переваги для користувачів, створення зручної та доступної інформаційної платформи, де кожен зможе отримати необхідні відомості для ефективного використання е-сервісів. Результатом реформування у сфері надання адміністративних послуг має стати прозора е-система, скорочення переліку документів для отримання адміністративних послуг, зручний графік для подачі документів, фахове консультування та впровадження відповідальності за безпідставне затягування при наданні цих послуг.

Аналіз ключових компонентів публічного управління у забезпеченні ефективного електронного урядування та розвитку цифрової економіки для країн Європейського Союзу дозволив зробити висновки, що країни з найвищим ступенем розвитку електронного урядування (Данія, Швеція, Фінляндія) займають також найвищі позиції у розвитку цифрової економіки, що підтверджує пряму залежність цих показників. Напрямами удосконалення державної політики в цій сфері для європейських країн можуть стати: покращення управління людським капіталом, поліпшення рівня безперешкодного доступу до інтернет-ресурсів та активізація інтеграції цифрових технологій в практику управління. Дослідження ролі інформаційної безпеки в системі національної безпеки надали можливість зробити висновки щодо пріоритетних напрямів розвитку цифрової політики в Україні та практичних рекомендацій щодо реалізації завдань інформаційної політики держави.

На основі досліджень державних механізмів інформатизації охорони здоров'я в Україні виділено, що основними напрями діяльності в галузі розвитку е-медицини України є: впровадження автоматизованих інформаційних галузевих систем, які, зокрема, дають змогу перейти до ведення медичної документації в електронному вигляді; розвиток телемедицини; удосконалення розвитку системи моніторингу стану здоров'я населення; створення та впровадження нових комп'ютерних технологій профілактики захворювань, діагностики, забезпечення лікувальних процесів; створення загальнодоступних електронних медичних ресурсів;

розробка методів самодіагностики та побудови власної парадигми здоров'я методами е-медицини.

Дослідження компетентнісних засад у розвитку фахівців публічного управління дозволило зробити висновки щодо недостатньо ефективної кадрової політики у системі організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Визначено, що система управління персоналом державних органів повинна забезпечити високу мотивацію і захищеність державних службовців з метою залучення найкращих людських ресурсів, об'єктивний і прозорий відбір, просування кадрів на підставі їх особистих досягнень та потенціалу, систематичне професійне навчання, а також належне ресурсне і технічне забезпечення. Розвиток лідерства має стати одним з ключових елементів оцінювання діяльності керівників на державній службі в Україні, завдяки чому вони зможуть демонструвати свої компетентності при виконанні щоденних функцій, зокрема: слугувати прикладом етичної поведінки та дотримання принципів державної служби, досягати результатів у своєму відомстві, демонструвати аналітичне мислення та ефективну комунікацію, управляти людськими ресурсами тощо.

Також дослідження показали, що ефективна система стратегічних комунікацій є дієвим механізмом реалізації та досягнення стратегічних цілей держави шляхом залучення наявних каналів комунікації, зокрема: публічної дипломатії, зв'язків з громадськістю та медіа, військових зв'язків та заходів з реалізації інформаційних впливів. В останньому розділі обґрунтовано поняття стратегічних комунікацій та доведено, що в умовах інформатизації суспільства та високого рівня інформаційних викликів та загроз необхідним є подальша розбудова системи стратегічних комунікацій та ефективних механізмів її функціонування. Аналіз системи стратегічних комунікацій Верховної Ради дозволив стверджувати, що підходи до розбудови системи стратегічних комунікацій вимагають оптимізації та реформатування у налагодження безперервного та злагодженого операційного планування у частині парламентських комунікацій.



## Відомості про авторів

**ОРЛОВА НАТАЛІЯ СЕРГІЇВНА** – доктор наук з державного управління, професор, залучений експерт та сертифікований тренер Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській облдержадміністрації, професійний коуч (ICU)  
(Передмова, Розділ 1. п.1.1., Розділ 2. п.2.1., Розділ 3. п.3.1., п.3.4., Висновки)

**ДЕГТЯР ОЛЕГ АНДРІЙОВИЧ** - доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова (Розділ 1. п.1.4.)

**ІЛЬІНА АНАСТАСІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА** – кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету (Розділ 2. п.2.3.)

**КОВАЛЕНКО НАТАЛІЯ ВАСИЛІВНА** – в.о. начальника Управління організаційного забезпечення, зв'язків з громадськістю та ЗМІ Державної архітектурно-будівельної інспекції України (Розділ 2. п.2.2.)

**КОВАЛЕНКО ЮЛІЯ МИХАЙЛІВНА** - доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансових ринків Університету державної фіскальної служби України (Розділ 1. п.1.2.)

**КОЗИРЄВА ОЛЕНА ВАДИМІВНА** - доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування Національного фармацевтичного університету (Розділ 2. п.2.4.)

**ЛУКІН СЕРГІЙ ЮРІЙОВИЧ** – кандидат економічних наук, директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській облдержадміністрації» (Розділ 3. п.3.3.)

**МОХОВА ЮЛІЯ ЛЕОНІДІВНА** - кандидат наук з державного управління, доцент магістратури державного управління Центру



післядипломної освіти Донецького національного технічного університету (м. Покровськ) (Розділ 1. п.1.3., Розділ 3. п.3.2.)

**НЕПОМНЯЩИЙ ОЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ** - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Розділ 1. п.1.5.)

**ЯРОВОЙ ТИХОН СЕРГІЙОВИЧ** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Розділ 2. п.2.1.)

# **ДОДАТКИ**

## ДОДАТОК А

## Таблиця А.1

Зведені дані щодо розвитку та електронного урядування та цифрової економіки в країнах ЄС за  
2018 рік, % (на основі [11, 13])

Країни	EGDI				DESI						
	Зважений показник	OSI	ТІІ	НСІ	Зважений показник	Доступ до Інтернету	Людський капітал	Використання інтернет-послуг	Інтеграція цифрових Технологій	Цифрові державні послуги електронного урядування	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Denmark	100	94,7	79,8	91,5	72	64,6	73,5	75,1	61,8	75	
Sweden	88,8	94,4	93,7	78,4	71	60,3	76,2	73,2	57,3	70	
Finland	88,2	96,5	95,1	72,8	70	54,1	78,5	66,1	60,1	78,2	
Netherlands	87,6	93,1	92,1	77,6	70	72,2	74,3	67,2	52,3	70	
Luxembourg	83,3	92,4	78	79,6	63,2	70,7	72,1	66,4	33,2	58,1	
Ireland	82,9	82,6	96,3	69,7	63,1	49,7	61,3	52,8	52,1	64,1	
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	89,9	97,2	92	80	62,1	46,8	75	64,3	44,3	58,6	
Belgium	80,8	75,7	97,4	69,3	61,4	62,1	60,2	54,1	55	59,1	
Estonia	84,9	90,3	88,2	76,1	60,1	28,3	61,5	62,8	59,8	78,1	
Spain	84,2	93,8	88,9	69,9	58,2	18	57,3	70,1	49,3	74,3	
Austria	83	86,8	85,1	77,2	58,2	43,8	66,4	51,4	47,3	65,1	
Malta	80,1	84	79,7	76,6	57,8	37,4	60,5	65	45,8	66,8	
Lithuania	75,3	79,9	83,2	62,9	56,8	5,2	74,5	67,1	49	68,2	
Germany	87,7	93,1	90,2	79,5	55,4	87,4	49,5	57,1	38,7	44,3	
Slovenia	77,1	79,9	89,2	62,3	53,1	80	51,2	48,1	27,1	59,1	
Portugal	80,3	93,1	81,7	66,2	52,7	66,3	47,2	48,1	42,1	59,8	
Czech Republic	70,8	65,3	59,7	87,5	52,5	69,6	56,5	47,1	39,3	50	
France	87,9	97,9	85,9	79,8	51,4	58,2	60,1	40,3	38,6	59,8	

*Продовження табл.А.1*

Країни	Зважений показник	OSI	ТІІ	НСІ	Зважений показник	Доступ до Інтернету	Людський капітал	Використання інтернет-послуг	Інтеграція цифрових Технологій	Цифрові державні послуги електронного урядування
Latvia	69,9	66,7	61,9	81,3	51,1	53,1	49,5	53,1	33,4	66,4
Slovakia	71,6	73,6	59,6	81,4	49,6	58,2	51,2	50	38,6	50
Cyprus	77,4	78,5	80,8	72,8	49,6	60,6	43,1	50,6	38,6	55,1
Hungary	72,7	73,6	60,7	83,6	47,4	58,4	50	52,1	36,7	39,8
Poland	79,3	93,1	86,7	58,1	45	54,1	49,5	40,4	32,3	48,7
Italy	82,1	95,1	83,4	67,7	43,8	51,5	40,1	36,8	38,3	52,3
Bulgaria	71,8	76,4	57,9	81,1	42	53,1	34,7	39,8	33,2	49,2
Romania	66,7	65,9	54,7	79,4	38,7	71,2	32,3	33,1	16,1	40,8
Croatia	70,2	68,1	60,5	81,9	38,7	18,1	38,9	53,1	33,4	50
Greece	78,3	81,9	88,7	64,4	37,1	43,9	28,9	47,1	26,8	38,8

**Стратегії розвитку спроможних лідерів (на основі [10-13])**

Країна	Характеристика
1	2
Великобританія	Орієнтація на базові цінності, визначені та легалізовані в Кодексі державної служби (цілісність, чесність, щирість, об'єктивність, правдивість, справедливість, гідність, прихильність, професіоналізм, порядність). Основним документом для розвитку державного лідерства є Концепція «Реформа державної служби – підхід уряду Великої Британії». В основу реформи державної служби Великої Британії покладена модель саморозвивальної організації, яка містить лідерство як необхідний елемент і фактор для підвищення ефективності організаційного й індивідуального функціонування та розширення можливостей і спроможності кожного. Національна школа уряду (National School of Government) є головною урядовою інституцією для навчання та розвитку державних службовців, яка пропонує навчальні програми «Стратегічне лідерство», «Лідерство та стратегія», «Лідери без обмежень».
Данія	Модель Данії з розвитку лідерів на державній службі сфокусована на європейські рамки компетенцій державного лідерства та реалізується класичними освітніми інституціями (професійні школи, університети). Завдання розвитку лідерського потенціалу державних службовців покладено на Датську школу державного управління у форматі виконавчого коучингу (executive coaching), програми «Долаючи бар'єри». Програма містить як практичну, так і теоретичну частини з акцентом на стратегічному лідерстві в організаціях, які діють у державному та політичному середовищі. Програма сфокусована на трьох важливих аспектах для керівників вищого рівня: стратегічне лідерство, інтернаціоналізм, різноманіття (diversity). Досвід Данії вартий наслідування також у ракурсі запровадження. У практику державної служби запроваджено Коду вищої управлінської досконалості (Code for chief executive excellence).
Ірландія	Програми розвитку державних лідерів направлена на розвиток лідерського потенціалу (інновативність, управління змінами, управління на основі результатів). Серед широкого спектру програм, пропонованих Інститутом державного управління, виділяють програму «Виклик лідерства», «Лідерство в локальному уряді».
Нідерланди	Програми з розвитку лідерів для державної служби реалізують Інститут державного управління Нідерландів, який спеціалізується на навчанні для державного сектору.
Австралія	Програми розвитку державних лідерів включає програму «Практичне лідерство», «Лідерські виміри», «Лідерська майстерність», «Ведення через обмеження», «Нові лідерські горизонти», «Трансформаційне лідерство», «Лідерство без кордонів». Важливим компонентом програми є індивідуальний підхід та оцінка власних можливостей лідерства у сучасному середовищі.
Канада	Індивідуальне та організаційне лідерство визнано державою тими «стовпами», на яких здійснюється розбудова сильної та ефективної державної служби. Канадська школа державної служби (Canadian School of Public Service) є головною державною установою системи професійного розвитку державних службовців Канади. Школою розроблено програму «i-Лідерство», «Живе лідерство», «Лідерство без кордонів» [12]. CSPS забезпечує навчання з лідерства за інтернаціональними програмами: «GEN: Global Engagement Network Program (F201)»; «How Washington Really Works (Z114)». «How Washington Really Works for Senior Leaders (Z131)», «How The European Union Works (G101)», «Canada in the World (G205)». Всі інтернаціональні програми лідерства CSPS акцентують увагу лідерів системи державного управління Канади на інструменти захисту інтересів Канади та впровадження єдиної зовнішньої політики [13]

## Проекти міжнародної технічної допомоги у сфері розвитку державної служби (на основі [25])

Проект	Характеристика
«Зміцнення управління людськими ресурсами в системі державної служби»	Проект впроваджується за підтримки Європейського Союзу з метою покращення якості управління людськими ресурсами та здійснення контролю за витратами на персонал. У рамках проекту передбачено розробку та реалізацію Інформаційної системи управління людськими ресурсами (PoClick), яка дозволить автоматизувати низку операцій служб управління персоналу та дасть можливість ефективно здійснювати кадрове планування, добір персоналу, відслідковувати структуру зайнятості, формувати кадрову статистику, планувати підвищення кваліфікації державних службовців. За період реалізації проекту розроблено та затверджено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план дій щодо її реалізації, розроблено інституційні та функціональні вимоги до системи та структури.
«Розвиток громадянських компетентностей в Україні-DOCCU»	Метою проекту є підтримка сталого розвитку громадянського суспільства в Україні шляхом навчання державних службовців, системи післядипломної освіти, поширення знань про освіту з прав людини освіти в цілому. Впроваджено понад 45 модулів з розвитку громадянських компетентностей за якими пройшли навчання більше 47 тис. державних службовців. У рамках проекту видано посібник для державних службовців щодо розвитку громадянських компетентностей та підручник «Порядок денний директорату міністерства: практичний посібник». Крім того запущено в роботу україномовну версію міжнародного освітнього сайту <a href="http://www.living-democracy.com.ua">www.living-democracy.com.ua</a> . Впровадження проекту сприятиме удосконаленню процесу співпраці між органами державної влади, системою освіти та громадськістю щодо створення демократичного середовища у місцевих громадах.
«Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)»	Проектом передбачено реалізацію заходів щодо підвищення спроможності Національного агентства України з питань державної служби у плануванні роботи за методологією управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management methodology (RBM)), створення електронних навчальних курсів для державних службовців щодо стратегічного планування за методологією RBM та методології оцінки гендерного впливу. Станом на кінець I півріччя 2019 року визначено технічні вимоги до електронних навчальних курсів та розроблено їх структуру. Зазначені навчальні курси будуть інтегровані до системи підвищення кваліфікації державних службовців та впроваджені на базі Української школи урядування.
«Сприяння впровадженню заходів ТАІЕХ: забезпечення логістичних послуг та реалізація завдань із фінансового управління»	З метою розбудови інституціональної спроможності, обміну інформацією, адаптації національного законодавства до <i>acquis communautaire</i> Європейською Комісією запроваджено інструмент зовнішньої допомоги Technical Assistance Information Exchange (TAIEX). За допомогою інструменту TAIEX надаються такі послуги за рахунок коштів ЄС: експертна допомога, організація навчальних візитів, проведення та організація робочих зустрічей та семінарів. За результатами впровадження проекту у I півріччі 2019 року відбулося 18 заходів TAIEX (10 семінарів, 4 навчальні поїздки до держав-членів ЄС та 4 експертні місії до України)
«Підвищення рівня інституціоналізації у системі державного управління»	Метою проекту є сприяння створенню та впровадженню відкритої та прозорої системи управління людськими ресурсами у контексті реформування державної служби. У рамках проекту надано технічне обладнання та програмне забезпечення Національному агентству України з питань державної служби, необхідне для впровадження системи управління людськими ресурсами та електронного документообігу.

Таблиця Б.3

**Порівняльна таблиця рівнів компетенцій лідерства керівники вищого рівня керівники середньої ланки базовий рівень керівників [28]**

	КЕРІВНИКИ ВИЩОГО РІВНЯ	КЕРІВНИКИ СЕРЕДНЬОЇ ЛАНКИ	БАЗОВИЙ РІВЕНЬ КЕРІВНИКІВ
Центральні органи виконавчої влади	<i>(Керівники та заступники керівників державного органу)</i>	<i>Керівники департаменту/ управління</i>	<i>Керівники відділу/сектору</i>
Місцевий рівень		<i>Керівники окремих/ самостійних структурних підрозділів</i>	<i>Керівники відділу/сектору у складі департаменту</i>
1	2	3	4
<b>ОРІЄНТАЦІЯ НА РЕЗУЛЬТАТ</b>	<p>Визначає очікувані результати діяльності відомства;</p> <p>Керує та спрямовує діяльність відомства в цілому або у визначеному напрямі на досягнення очікуваних результатів;</p> <p>Бере відповідальність за результативність діяльності відомства в цілому або у визначеному напрямі;</p> <p>Самостійно приймає вчасні та обґрунтовані рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>Очолює стратегічне планування;</p> <p>Визначає напрями та пріоритети діяльності відомства, корегує пріоритети діяльності в разі потреби; визначає першочерговість дій на основі пріоритетів відомства;</p> <p>Надає політично-нейтральні пропозиції Міністрові/ керівникові відомства у сфері своєї відповідальності;</p>	<p>Усвідомлює/розуміє очікувані результати діяльності відомства;</p> <p>Організація діяльності структурного підрозділу(ів) на досягнення очікуваних результатів;</p> <p>Бере відповідальність за результативність діяльності свого структурного підрозділу;</p> <p>Приймає вчасні та обґрунтовані рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>Надає пропозиції керівництву щодо стратегічного плану та забезпечує дотримання реалізації стратегічних планів;</p> <p>Здійснює поточне планування, визначає першочерговість дій структурного підрозділу на основі пріоритетів відомства та планує робоче навантаження залежно від потреб;</p> <p>Забезпечує дотримання</p>	<p>Усвідомлює/розуміє очікувані результати діяльності відомства;</p> <p>Організація діяльності підлеглих структурного підрозділу(ів) на досягнення очікуваних результатів;</p> <p>Бере відповідальність за результативність діяльності свого структурного підрозділу;</p> <p>Приймає вчасні та обґрунтовані рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>Забезпечує дотримання реалізації стратегічних планів, надає пропозиції керівництву щодо стратегічного плану;</p> <p>Планує робоче навантаження, управляє своїм робочим часом та часом своїх працівників на щоденній основі залежно від потреб;</p>

Продовження табл.Б.3

1	2	3	4
	<p>Керує та спрямовує розроблення та впровадження політик; Здійснює оцінку досягнення результатів діяльності; Забезпечує постійне удосконалення діяльності відомства, сприяючи його результативності та ефективності; Приймає рішення щодо залучення та ефективного використання фінансових, людських, інформаційних та інших ресурсів для досягнення цілей, що стоять перед відомством.</p>	<p>пріоритетів діяльності на рівні свого структурного підрозділу; Формує пропозиції щодо політики, стратегій, програм діяльності; Здійснює моніторинг та оцінку досягнення результатів діяльності; Постійно удосконалює діяльність структурного підрозділу (департаменту/управління), сприяючи його результативності та ефективності; Управляє людськими, інформаційними та іншими ресурсами ефективно.</p>	<p>Забезпечує дотримання пріоритетів діяльності на рівні свого структурного підрозділу; Напрацьовує первинні матеріали для формування пропозицій щодо політики, стратегій, програм діяльності; Здійснює моніторинг вчасного та якісного виконання поставлених завдань; Постійно удосконалює діяльність структурного підрозділу (відділу/сектору), сприяючи його результативності та ефективності; Управляє на своєму рівні людськими, інформаційними та іншими ресурсами ефективно.</p>
<p>АНАЛІТИЧНЕ МИСЛЕННЯ</p>	<p>Формулює бачення, враховуючи соціальні, економічні та інші тенденції розвитку у суспільстві та у світі; Розуміє та керується пріоритетами уряду при формуванні бачення, напрямів та стратегій діяльності відомства; Аналізує великі обсяги інформації з різних джерел та розглядає різні точки зору; Враховує факти, обмеження, ймовірні ризики та потенційні наслідки діяльності, а також можливості запобігання непередбачуваним обставинам та ризикам;</p>	<p>Розглядає та узагальнює інформацію з різних джерел, аналізує різні точки зору; Враховує факти, обмеження, ймовірні ризики та потенційні наслідки діяльності, а також можливості запобігання непередбачуваним обставинам та ризикам; Генерує та представляє керівництву нові ідеї; Аналізує зміни у відомстві, країні, світі та пропонує шляхи управління змінами; Аналізує та пропонує</p>	<p>Систематизує та узагальнює інформацію з різних джерел, враховує різні точки зору; Враховує факти, обмеження, ймовірні ризики та потенційні наслідки діяльності, а також можливості запобігання непередбачуваним обставинам та ризикам; Генерує та представляє керівництву нові ідеї. Творчо підходить до вирішення поточних питань; Аналізує зміни у відомстві, країні, світі та вивчає міжнародний</p>



Продовження табл.Б.3

1	2	3	4
	<p>Генерує та представляє керівництву вищого рівня нові ідеї; Аналізує зміни у відомстві, країні, світі та визначає шляхи управління змінами; Аналізує та пропонує керівництву альтернативні шляхи вирішення питань/ розв'язання проблем.</p>	<p>керівництву альтернативні шляхи вирішення питань/ розв'язання проблем;</p>	<p>досвід; Аналізує та пропонує керівництву альтернативні шляхи вирішення питань/ розв'язання проблем.</p>
<p>УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ</p>	<p>Демонструє професіоналізм, добротність, етику поведінки, високу культуру спілкування, слугуючи прикладом для інших працівників; Мотивує працівників відомства на досягнення цілей організації; Створює середовище, в якому існує взаємна довіра, цінуються взаємоповага та співпраця; Надає підпорядкованим працівникам свободу у виборі шляхів виконання завдань, вмiє делегувати повноваження; Заохочує надання працівниками ідей та висловлення різних точок зору; Планує людські ресурси відомства; Здійснює наставництво та надає підтримку керівникам середньої ланки щодо можливостей виконання завдань та діяльності системи; Керує процесом набору та просування працівників;</p>	<p>Демонструє професіоналізм, добротність, етику поведінки, високу культуру спілкування, слугуючи прикладом для інших працівників; Мотивує підпорядкованих працівників на досягнення цілей та результативну діяльність; Створює умови для співпраці, розвиває в колективі взаємну довіру та взаємоповагу; Надає підпорядкованим працівникам свободу у виборі шляхів виконання завдань, вмiє делегувати повноваження; Заохочує надання працівниками ідей та висловлення різних точок зору; Розподіляє обов'язки/ завдання серед безпосередньо підпорядкованих службовців, враховуючи їхні навички та здібності; Здійснює наставництво та</p>	<p>Демонструє професіоналізм, добротність, етику поведінки, високу культуру спілкування, слугуючи прикладом для інших працівників; Мотивує підпорядкованих працівників на досягнення цілей та результативну діяльність; Підтримує в колективі взаємну довіру та взаємоповагу, заохочує та організовує командну роботу; Надає підпорядкованим працівникам свободу у виборі методів / способів виконання завдань, вмiє делегувати повноваження; Заохочує надання працівниками ідей та висловлення різних точок зору; Розподіляє обов'язки/ завдання серед безпосередньо підпорядкованих службовців,</p>

Продовження табл.Б.3

1	2	3	4
	<p>Визнає та відзначає результативну діяльність формально та неформально;</p> <p>Надає працівникам в разі потреби рекомендації щодо вдосконалення діяльності;</p> <p>Створює можливості для професійного розвитку працівників, приділяє час особистому розвитку;</p> <p>Сприяє дотриманню балансу між роботою та приватним життям працівників відомства;</p> <p>Вивчає та розуміє потреби працівників;</p> <p>Вирішує конфліктні питання, запобігає їх виникненню;</p> <p>Вчить сам(а) та навчається від інших.</p>	<p>надає підтримку керівникам базового рівня щодо виконання поставлених завдань та досягнення результатів;</p> <p>Надає пропозиції щодо набору та просування працівників;</p> <p>Цінує/відзначає внесок кожного працівника та надає рекомендації щодо відзначення результативної діяльності;</p> <p>Надає працівникам в разі потреби рекомендації та підтримку для вдосконалення діяльності;</p> <p>Створює можливості для професійного розвитку працівників, приділяє час особистому розвитку;</p> <p>Сприяє дотриманню балансу між роботою та приватним життям підпорядкованих працівників;</p> <p>Вивчає та розуміє потреби працівників;</p> <p>Вирішує конфліктні питання в колективі, запобігає їх виникненню;</p> <p>Вчить сам(а) та навчається від інших.</p>	<p>враховуючи їхні навички та здібності;</p> <p>Здійснює наставництво та надає підтримку підпорядкованим працівникам щодо досягнення результатів при виконанні поставлених завдань;</p> <p>Надає пропозиції щодо набору та просування працівників;</p> <p>Цінує/відзначає внесок кожного працівника та надає рекомендації щодо відзначення результативної діяльності;</p> <p>Надає працівникам в разі потреби рекомендації та підтримку для вдосконалення діяльності;</p> <p>Сприяє професійному розвитку працівників, приділяє час особистому розвитку;</p> <p>Сприяє дотриманню балансу між роботою та приватним життям підпорядкованих працівників;</p> <p>Вивчає та розуміє потреби працівників;</p> <p>Вирішує конфліктні питання в колективі, запобігає їх виникненню;</p> <p>Вчить сам(а) та навчається від інших.</p>
<p>ЕФЕКТИВНА КОМУНІКАЦІЯ</p>	<p>Спілкується відкрито та підтримує регулярний зворотній зв'язок з працівниками відомства;</p>	<p>Спілкується відкрито та підтримує регулярний зворотній зв'язок з працівниками відомства;</p>	<p>Спілкується відкрито та підтримує регулярний зворотній зв'язок з працівниками відомства;</p>

Продовження табл.Б.3

1	2	3	4
	<p>Встановлює прозорий процес збору та обміну інформацією у відомстві;</p> <p>Чітко та логічно висловлює свої думки усно та письмово;</p> <p>Звертається до керівництва за поясненнями та настановами щодо напрямку діяльності;</p> <p>Формулює та відстоює свою позицію/точку зору перед керівництвом;</p> <p>Чітко інформує працівників про бачення, пріоритети, цілі та очікувані результати діяльності;</p> <p>Інформує та консультує громадян/громадськість;</p> <p>Публічно виступає із промовами та у засобах масової інформації;</p> <p>Співпрацює з колегами у відомстві та в інших організаціях;</p> <p>Вміє слухати, прислухається до ідей, позицій інших осіб;</p> <p>Модерує обговорення, збалансовуючи різні позиції, погляди, точки зору;</p> <p>Веде переговори, обґрунтовує свої позиції, вміє знайти компромісне рішення.</p>	<p>Сприяє обміну інформацією по вертикалі та по горизонталі;</p> <p>Чітко та логічно висловлює свої думки усно та письмово;</p> <p>Звертається до керівництва за поясненнями та настановами щодо напрямку діяльності;</p> <p>Формулює та відстоює свою позицію/точку зору перед керівництвом;</p> <p>Чітко інформує працівників про завдання та очікувані результати діяльності;</p> <p>Інформує та консультує громадян/громадськість;</p> <p>Публічно виступає із промовами;</p> <p>Співпрацює з колегами у відомстві та в інших організаціях;</p> <p>Вміє слухати, прислухається до ідей, позицій інших осіб;</p> <p>Модерує обговорення, збалансовуючи різні позиції, погляди, точки зору;</p> <p>Веде переговори, обґрунтовує свої позиції, вміє знайти компромісне рішення.</p>	<p>Забезпечує обмін інформацією по вертикалі та по горизонталі;</p> <p>Чітко та логічно висловлює свої думки усно та письмово;</p> <p>Звертається до керівництва за поясненнями та настановами щодо напрямку діяльності;</p> <p>Формулює та відстоює свою позицію/точку зору перед керівництвом;</p> <p>Чітко інформує працівників про завдання, надає чіткі настанови (інструкції) працівникам стосовно вимог щодо роботи та очікуваних результатів;</p> <p>Консультує, готує письмові відповіді на запити громадян;</p> <p>Співпрацює з колегами у відомстві та в інших організаціях;</p> <p>Вміє слухати, прислухається до ідей, позицій інших осіб;</p> <p>Модерує обговорення; збалансовуючи різні позиції, погляди, точки зору;</p> <p>Веде переговори, обґрунтовує свої позиції, вміє знайти компромісне рішення.</p>

## Ключові елементи лідерської компетенції керівників державних службовців [40]





Знання	Загального законодавства держслужби
1	2
Уміння	<p>вести переговори та вміння комунікувати, аналітично мислити та здійснювати стратегічне планування, здійснювати управлінську діяльність з орієнтацією на результат, визначати потреби громади, готовність відстоювати, забезпечувати дотримання та захист прав та свобод, що гарантовані громадянами, планувати і раціонально використовувати свій робочий час, зберігати високу працездатність в екстремальних умовах за необхідності виконувати роботу в короткі терміни, визначати цілі та пріоритети, своєчасно виявляти і попереджати потенційно небезпечну ситуацію, сприймати різні точки зору, позиції і знаходити компроміс, визначати і обґрунтовувати необхідність змін для поліпшення існуючих процесів, виявляти потенційні можливості і наслідки впровадження запропонованих, вміння подолати опір змінам, брати особисту відповідальність за прийняття ризикованих рішень, організувати контроль за ефективністю використання ресурсів, враховувати результати цього контролю під час подальшого використання ресурсів, уміти приймати рішення, дотримуючись встановленої процедури, на своєму рівні відповідальності, просто і дохідливо пояснювати складні теми, роз'яснювати складні питання менш досвідченому державному службовцю, встановлювати ефективну взаємодію з колегами всередині державного органу, а також міжвідомчу взаємодію, вибудовувати чесні і справедливі відносини з колегами, засновані на взаємоповазі, уміти створювати атмосферу взаємодопомоги і підтримки членів команди, викликати прагнення співпрацювати, а не змагатись, інноваційно мислити, приймати нестандартні рішення, розподіляти завдання, враховуючи знання, досвід, здібності, особисті якості і мотивації підлеглих для забезпечення якості і своєчасності виконання завдань,</p>
Навички	<p>бути відповідальним за управління людськими ресурсами, проводити зустрічі і спілкування з громадянами, а також представниками громадських організацій, виявляти зміни і коригувати дії з метою підвищення результативності, працювати з різними джерелами інформації, з різними даними, з великими обсягами інформації, виявляти особисті сильні і слабкі сторони, потреби у саморозвитку з метою підвищення результативності, вирішувати конфліктні ситуації, аналізувати безліч взаємодіючих факторів, ґрунтуючись на неповній та/або суперечливій інформації, готувати службові листи, включаючи відповідні звернення державних органів, громадян та організацій у встановлений термін.</p>

## Характеристика сучасних концепцій лідерства [40]

Назва теорії	Суть	Лідер/публічний службовець
«Організації, що навчаються» (П. Сенге)	Щоб бути конкурентоспроможними, організації повинні постійно навчатись	Крім того, що сам керівник має усвідомлено розвивати вміння з використання знань, він повинен ще створити умови для особистісного розвитку своїх працівників
«Лідерство служіння» (Р. Грінліф)	Філософія людей, що спочатку обирають служіння і лише потім лідерство як ще один спосіб служіння	Лідер – публічний службовець, слуга, який ставить інтереси спільноти вище від своїх власних інтересів
Теорія розподіленого лідерства (Бредфорда-Коена)	У команді, яка виконує проект, зовсім не обов'язково мати одного лідера. Проект переважно ділиться на кілька етапів, і на кожному з них виявляється затребувана компетенція, носій якої і стає тимчасовим лідером, що координує роботу групи на певному етапі	Публічні службовці повинні мати якості для роботи в команді, готові зайняти лідерські позиції за потреби, бути відповідальними, легко делегувати повноваження, довіряти колегам
«Суперлідерство» (С. Манцт, Г. Сімс)	Суть моделі полягає в тому, що найкращий лідер – це той, хто перетворює більшість людей, які йдуть за ним, на лідерів для самого себе	Вищий рівень лідерства на державній службі, коли керівник-лідер створює умови для перетворення підлеглих на лідерів, допомагає їм ними стати
Теорія «емоційних компетенцій лідера» (Д. Гоулман)	Успішність лідерства визначається не технічними навичками, знаннями та інтелектуальними здібностями, а більшою мірою емоційною компетенцією	Уміння управляти емоціями, надихати колектив, розуміти свої та чужі емоції, підвищувати рівень власного емоційного інтелекту – невід'ємні навички сучасного лідера – публічного службовця
«Резонансне лідерство» (Р. Бояцис)	Ця теорія поглиблює застосування емоційного інтелекту, надаючи особливої уваги самосвідомості, самоконтролю, емпатії, соціальній чутливості, соціальним та комунікативним навичкам	Може зустрічатись як резонансний лідер, так і лідер-дисонанс. Сучасний лідер публічної служби – харизматична особистість, яка легко пристосовується до змін, максимально розвиваючи та використовуючи свій емоційний інтелект

ДОДАТОК В  
Таблиця В.1

**Введення поняття «стратегічні комунікації» у сфері державної політики**

	I		II		III		IV
	Дорожня картка Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним Секретаріатом НАТО		Затверджено понятійний апарат системи стратегічних комунікацій у документах стратегічного рівня сектору безпеки і оборони		Включення розділу про стратегічні комунікації до Щорічного послання Президента до Верховної Ради		Включення компоненту інформаційних операцій до Компетенції розвитку сектору безпеки та оборони
Жовтень 2015	Розроблена модель координації спільних зусиль партнерів, які беруть участь у розбудові стратегічних комунікацій в Україні	Вересень 2015	Визначення стратегічні комунікації як частини оборонних спроможностей у Військовій Доктрині	Вересень 2016	Розділ про стратегічні комунікації включено до Аналітичної доповіді до Щорічного послання Президента. Глава 9. Інформаційна безпека. Відповідь на Гібридну війну. 9.3. Стратегічні комунікації	Березень 2016	До розподілу відповідальності на міжвідомчому рівні доданий компонент інформаційних операцій
		Червень 2016	Збройні Сили України визначили розбудову спроможностей стратегічні комунікації як оперативну ціль в Стратегічному оборонному бюлетені				
		Лютий 2017	Розвиток системи страткому віднесено до національних інтересів України в інформаційній сфері. Надано визначення поняттям «кризові комунікації», «урядові комунікації», «стратегічний наратив» у Доктрині інформаційної системи				

## Аналіз зовнішніх та внутрішніх факторів ставить за мету виявити сильні та слабкі сторони Верховної Ради України у контексті комунікаційної стратегії

СИЛЬНІ СТОРОНИ (STRENGTHS)	СЛАБКІ СТОРОНИ (WEAKNESSES)
1	2
<p>пізнаваність інституції</p> <p>наявні підрозділи та персонал в Апараті Верховної Ради України, на яких покладено виконання функцій комунікації</p> <p>наявність управління комп'ютеризованих систем та кваліфікованого персоналу, що відповідає за впровадження новітніх технологій</p> <p>висока відвідуваність офіційного веб- сайту Верховної Ради України</p> <p>напрацьовані зв'язки й можливість отримувати консультативну та фінансову допомогу з боку міжнародних організацій при здійсненні парламентських реформ</p> <p>наявний кваліфікований персонал із створення відео, аудіо та друкованого контенту, прихід молодих кваліфікованих кадрів з бізнес-середовища до складу Апарату Верховної Ради України</p> <p>законодавче регулювання зовнішніх комунікацій Верховної Ради України (постанова Верховної Ради України про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України чергового скликання)</p> <p>упровадження Інтранету в тестовому режимі</p> <p>пооява сторінок Верховної Ради України у соціальних мережах</p> <p>з'являються окремі звіти про діяльність народних депутатів</p> <p>заплановано створення «відкритого простору» в приміщенні Верховної Ради України</p> <p>починаючи з 2016 року ВРУ здійснює закупівлі за допомогою електронної системи публічних закупівель ProZorro</p> <p>розпочалось виконання Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту від 5 лютого 2016 року</p>	<p>можливості комунікації з парламентом не просуваються активно й тому мало відомі громадянам</p> <p>відсутні єдина концепція інформаційної політики та проактивний підхід до здійснення комунікацій, єдиний координаційний центр для здійснення комунікацій</p> <p>відсутній єдиний бюджет на здійснення парламентських комунікацій</p> <p>відсутні єдині стандарти роботи з відвідувачами, зверненнями тощо</p> <p>велика кількість персоналу, що має посередні або низькі навички володіння новітніми засобами комунікації</p> <p>нечіткий розподіл обов'язків у здійсненні комунікацій, в тому числі й міжнародних, всередині Верховної Ради України, функції можуть дублюватись або відсутні, погана координація між існуючими підрозділами Верховної Ради України</p> <p>офіційний веб-сайт Верховної Ради України містить обмежену кількість публічної інформації, має застарілий інтерфейс, недосконалу англійську версію й складний пошук інформації;</p> <p>пілотна система внутрішньої електронної комунікації Інтранет не містить всіх необхідних функцій</p> <p>бракує «цифрової» стратегії щодо присутності Верховної Ради України у Інтернеті та соціальних медіа</p> <p>народні депутати у спілкуванні зі засобами масової інформації не користуються інтересами парламенту як інституції</p> <p>відсутній кодекс етики народного депутата</p> <p>відсутній єдиний брендинг у комунікаціях Верховної Ради</p>

Продовження табл.В.2

<p>звернення громадян приймаються на веб-сайті ВР усіма зручними для громадян способами у пілотному режимі, а також в електронному вигляді шляхом надсилання на електронну адресу (червоне викреслити).</p>	<p>України Як наслідок – стереотип, нав'язаний Верховній Раді України( у тому числі і народними депутатами), закритої складної системи, яка не є орієнтованою на інтереси громадян</p>
<p>МОЖЛИВОСТІ (OPPORTUNITIES)</p>	<p>ЗАГРОЗИ (THREATS)</p>
<p>залучення громадськості та незалежних експертів до реформування комунікаційних служб ВР та впровадження нових систем та процедур комунікації</p> <p>залучення консультативних та фінансових ресурсів міжнародних організацій для навчання, модернізації, впровадження нових процедур комунікації, здійснення перекладів й створення матеріалів тощо</p> <p>використання синергії від взаємодії із службами інших відомств у здійсненні міжнародної комунікації</p> <p>офіційне визнання керівництвом ВР курсу на підвищення прозорості та підзвітності парламенту</p> <p>високий рівень уваги до діяльності парламенту з боку громадськості</p> <p>зростаюча популярність сторінок Верховної Ради України у соціальних мережах</p> <p>використання незалежних досліджень та медіа моніторингів, у тому числі міжнародних, у процесі прийняття рішень</p> <p>використання новітніх технологій для збільшення присутності Верховної Ради України в інформаційному полі</p>	<p>найнижчий рівень довіри серед владних інститутів, стереотипізація Верховної Ради України як корумпованого та неефективного органу влади</p> <p>суспільство не розуміється на повноваженнях Апарату Верховної Ради України та розподілі відповідальності всередині Верховної Ради України</p> <p>політичний дефолт України, втрата легітимності, розбалансування основних повноважень гілок влади і зникнення парламенту як незалежної законодавчої інституції</p> <p>неправдива та маніпулятивна інформація про діяльність Верховної Ради України у засобах масової інформації України та за кордоном</p> <p>відмова міжнародних інституцій підтримувати Верховну Раду України та реформи в Україні</p>



## Цільові аудиторії комунікаційної діяльності Верховної Ради

Основні аудиторії	Сегментація	Потреби аудиторій в комунікації	Первинні канали комунікації	Вторинні канали/агенти комунікації
1	2	3	4	5
громадськість	виборці в Україні	розуміння парламентських процесів та наряду, в якому рухається країна; обізнаність про законодавчі ініціативи, що впливають на життя окремих груп; усвідомлення, що парламентарії відстоюють інтереси та права своїх виборців; здатність контролювати діяльність депутатів свого округу та інших; отримання підтвердження у професійній і злагодженій роботі парламенту, впевненість у державі;	Парламентський телеканал «Рада»; газета «Голос України»; офіційний веб-сайт Верховної Ради України; соціальні мережі – сторінки Голови Верховної Ради України, депутатів, запити та звернення до депутатів; зустрічі з парламентаріями; відвідання парламенту/екскурсії	незалежні засоби масової інформації України – телевізійні, друковані, онлайн; соціальні мережі - сторінки лідерів думок, НУО, ЗМІ
	неповнолітні громадяни			
	Українці за кордоном			
громадські об'єднання та групи впливу	громадські об'єднання	обізнаність та активна участь в розробленні законодавчих ініціатив заради просування інтересів груп, якими опікуються; можливість надати експертну підтримку в розробленні законодавства та/або під час виконання представницьких функцій парламенту; тлумачення парламентських процесів та складання прогнозів щодо впливу законодавчих ініціатив на функціонування власних цільових аудиторій;	офіційний веб-сайт Верховної Ради України; база законодавства ВР; розсилки Верховної Ради України; аналітичні довідки; заходи, зустрічі за участю громадських організацій; відповіді на запити; особисті зустрічі, спілкування	соціальні мережі - сторінки НУО, лідерів думок, парламентаріїв
	експертні громадські об'єднання			
	професійні та галузеві об'єднання			

Продовження табл. В.3

1	2	3	4	5
іноземні аудиторії	<p>дипломатичні місії, присутні в Україні</p> <p>Європейський парламент</p> <p>ключові гравці міжнародної політики, міжнародні донори</p> <p>парламенти інших країн світу</p> <p>уряди інших країн світу</p>	розуміння парламентських процесів та напряму, в якому розвивається країна; поінформованість про своєчасне міжнародне отримання англомовних новин про рішення Верховної Ради України для усвідомленого прийняття власних рішень щодо розбудови дипломатичних, економічних та інших стосунків з Україною;	офіційний веб-сайт Верховної Ради України – англомовний контент; розсилки Верховної Ради України англійською мовою; зустрічі з керівництвом Верховної Ради України; зустрічі з парламентаріями; спільні заходи, участь керівництва в міжнародних заходах; участь парламентаріїв у міжнародних заходах;	іноземні ЗМІ новини іноземною мовою українських ЗМІ прес-служби посольств та інших суб'єктів міжнародної політики; соціальні мережі – англомовні джерела лідерів думок; інформування з боку груп дружби, постійних делегацій Верховної Ради України у парламентських асамблеях, міжнародних організаціях
засоби масової інформації	<p>пул парламентських журналістів</p> <p>Національні та інформаційні телеканали</p> <p>Друковані та Інтернет ЗМІ</p> <p>іноземні ЗМІ</p> <p>незалежні журналісти, які висвітлюють роботу парламенту</p>	своєчасне отримання актуальної інформації про діяльність парламенту; можливість прямих трансляцій та швидкого повідомлення новин про діяльність парламенту; оперативний зворотний зв'язок від парламентаріїв, керівництва Верховної Ради України та керівника Апарату Верховної Ради України для отримання коментарів та/або роз'яснення новин	прес-брифінги, прес-конференції; розсилки прес-служби Апарату Верховної Ради України; он-лайн трансляції засідань парламенту, фракцій та парламентських груп; відвідання парламенту; офіційний веб-сайт Верховної Ради України; виступи парламентаріїв у засобах масової інформації	соціальні мережі – сторінки керівників Верховної Ради України, прес-служби Апарату Верховної Ради України, окремих депутатів незалежні засоби масової інформації
органи влади	Уряд, центральні органи державної влади	своєчасне отримання новин про законодавчі ініціативи парламенту; можливість впливати на	керівництво та Апарат Верховної Ради України парламентарії	виконавчі органи влади прес-служба Президента України, Президент

Продовження табл.В.3

1	2	3	4	5
	інші органи влади	законотворення та прийняття рішень; своєчасне отримання новин про законодавчі ініціативи парламенту; можливість впливати на законотворення та прийняття рішень;	парламентські медіа – Парламентський телеканал «Рада», газета «Голос України» спільні заходи за участю представників ВР, органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування офіційний веб-сайт Верховної Ради України	України представники фракцій, парламентських груп окремі депутати
керівництво, народні депутати України, органи Верховної Ради України та працівники Апарату Верховної Ради України	Голова Верховної Ради України, Секретаріат Голови Верховної Ради України	обізнаність про діяльність керівництва та органів Верховної Ради України; своєчасне планування участі в заходах та інших видах комунікації, що стосуються сфери відповідальності підрозділів; ефективний розподіл обов'язків та швидке опрацювання рішень, що стосуються сфери відповідальності підрозділів	План спільних подій та заходів, пошта та розподіл доручень, рух документів, архів документів та аналітики, архів відео- та фотоматеріалів, архів інформаційних повідомлень, контактна інформація тощо наради між структурними підрозділами доручення, розпорядження особисте спілкування / телефонні комунікації	соціальні мережі офіційний веб-сайт Верховної Ради України
	фракції, МФО та групи, ТСК;			
	депутатський корпус Верховної Ради України;			
	Керівник Апарату Верховної Ради України;	можливість залучати парламентаріїв, фракції, комітети та керівництво Верховної Ради України до запланованої комунікації із зовнішніми аудиторіями; обізнаність про рішення та плани керівництва парламенту та Апарату Верховної Ради України для відповідного вчасного планування; ефективний розподіл комунікаційних		
	заступники Керівника Апарату Верховної Ради України;			
	керівники відокремлених структурних підрозділів; співробітники Апарату ВВР	функцій всередині Верховної Ради України		

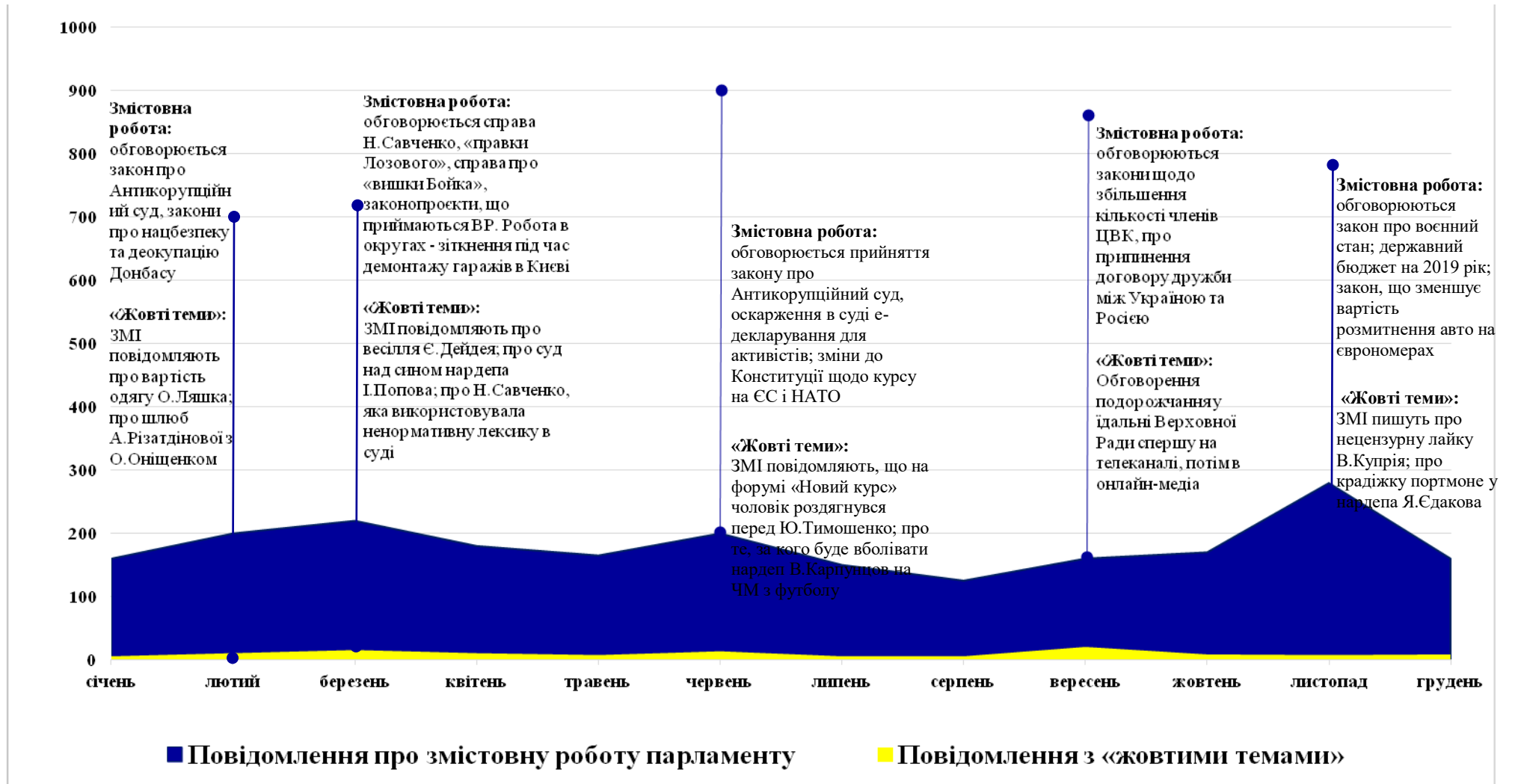
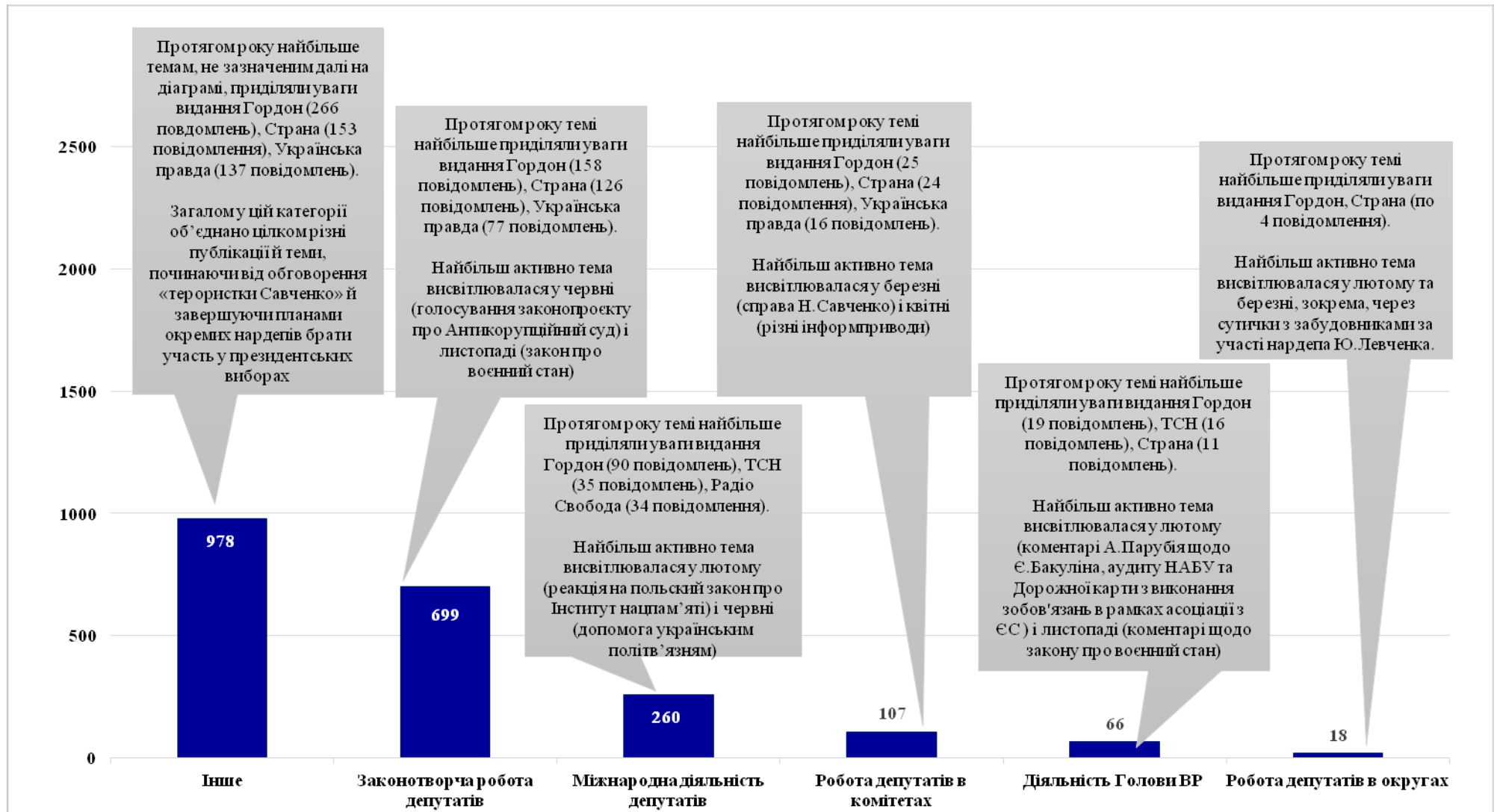


Рис. В.1 Динаміка висвітлення діяльності Верховної Ради України, 01.01.2018-31.12.2018 [80]



**Рис.В.2. Аналіз інформаційного поля щодо змістовної роботи Верховної Ради, 01.01.2018 – 31.12.2018 [80]**

## Заходи, спрямовані на позиціонування верховної ради як відкритого і доступного органу

Отримання громадянами, громадськими об'єднаннями, іноземними партнерами і представниками бізнесу якісної, вичерпної інформацію від Верховної Ради, адаптованої під конкретну цільову аудиторію	Створення «єдиного вікна» у Верховній Раді, зокрема в комітетах, для комунікації з громадськими організаціями, бізнес-асоціаціями, групами впливу на законотворчі процеси
Розширення переліку інформації, яка оприлюднюється на веб-порталі ВР за замовчуванням та у формі відкритих даних: біографічні довідки народних депутатів, контакти і адреси приймалень, бюджетні компенсації народним депутатам і фінансова звітність ВР загалом	Призначення у кожному комітеті Верховної Ради відповідальну особу за комунікацію з громадськістю
Забезпечення розробки і поширення узагальнюючих оглядів за сферами державної політики (переважно від комітетів ВР): які законопроекти вже ухвалені, які опрацьовуються, зі зручним пошуком/ тематичною розсилкою таких матеріалів, зокрема англійською мовою	Перегляд та оприлюднення порядку доступу громадськості до засідань комітетів ВР
Своєчасне оприлюднення деталізованої інформації про роботу комітетів Верховної Ради: анонсів засідань, голосування членів комітету, функціонування і доступ до робочих груп, інформації про членів комітетів Верховної Ради	Розроблення мобільного додатку для комунікації з Верховною Радою, отримання анонсів відкритих заходів, інформації про проходження певних ініціатив
Забезпечення розміщення актуальної і зведеної інформації про склад депутатських фракцій і комітетів, структуру Апарату англійською мовою (з іменами, посадами і контактами відповідних посадових осіб) - у приміщеннях Верховної Ради, онлайн-ресурсах	Запровадження зручного способу отримання зворотнього зв'язку від громадських організацій, бізнесу та міжнародних партнерів про ефективність комунікаційної політики Верховної Ради та її роботи загалом
Регулярне поширення у соціальних мережах ВР (Твіттер, Фейсбук) найбільш важливих новин про роботу Верховної Ради і прогрес (timeline) в ухваленні ключових законопроектів англійською мовою	Забезпечення регулярного підвищення кваліфікації працівників Апарату ВР, зокрема комітетів, з ефективних комунікацій

**Наукове видання**

*Українською мовою*

**Детермінанти розвитку публічного управління та  
адміністрування в Україні**

*колективна монографія за загальною редакцією  
доктора наук з державного управління, професора  
Орлової Наталії Сергіївни*

*В авторській редакції*

Оригінал-макет підготовлено Ю.Л. Мохова

Підписано до друку 04.05.2020.

Формат 60×84 1/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Гарнітура Times New Roman. Умовн. друк. аркушів – 15,23.

Обл.-вид. аркушів – 14,16. Тираж 300 прим.

ВД «Освіта України»

ФО-П Маслаков Руслан Олексійович

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК №4726 від 29.05.2014 р.

Тел. (095) 699-25-20.

E-mail: osvita2005@gmail.com