

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ПУЛЮЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Колективна монографія

**за загальною редакцією
доктора економічних наук,
професора Н. Б. Кирич**

ТЕРНОПІЛЬ–2020

УДК 351/354
К 38

Рекомендоване до видання рішенням вченої ради
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя
(Протокол № 10 від 28 листопада 2019 року)

Рецензенти:

Толуб'як В. С. – д.н. з держ. упр., доцент, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, заступник директора Навчально-наукового інституту публічного управління, Тернопільський національний економічний університет

Тарасюк Г. М. – д.е.н., професор, декан факультету бізнесу та сфери обслуговування, Державний університет «Житомирська політехніка»

Краснокутська Н. С. – д.е.н., професор, завідувач кафедри менеджменту та оподаткування, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

К 38 Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування :
Колективна монографія / за заг. ред. д.е.н., проф. Кирич Н. Б. –
Тернопіль: ФОП Паляниця В. А., 2020. – 268 с.

ISBN 978-617-7875-04-7

В колективній монографії розглядаються проблеми, що пов'язані з удосконаленням та функціонуванням системи публічного управління в Україні.

Колективна монографія розрахована на фахівців, науковців, викладачів, аспірантів та студентів економічних спеціальностей.

Опубліковані матеріали відображають власну думку авторів, яка може не збігатися з позицією редакції та носити дискусійний характер. За зміст матеріалів відповідальність несуть автори.

ISBN 978-617-7875-04-7

УДК 351/354

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
ГАЛУЩАК М.П., ГАЛУЩАК О.Я. ЕЛЕКТРОННА ТЕРНОПІЛЬЩИНА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	7
ЗЯЙЛИК М.Ф. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	33
КИРИЧ Н.Б., ЛІБУСЬ Т.І. ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	50
КУЖДА Т.І. СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В СВІТІ	71
ЛУЦИКІВ І.В., КОТОВСЬКА І.В. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО Й КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	87
МАШЛІЙ Г.Б. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: СТАН, ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	109
МОСІЙ О.Б., СТРУТИНСЬКА І. В. ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ Е-УРЯДУВАННЯ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	128
ОКСЕНТЮК Р.А. ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, НА ПРИКЛАДІ СКАЛА-ПОДІЛЬСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ	144
ПОТЮК В.М. ВПЛИВ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ВІТЧИЗНЯНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	166
РУДАКЕВИЧ М.І. КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА КОРПОРАТИВНЕ ГРОМАДЯНСТВО В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ: МОРАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА РОЗВИТОК	180
СОРОКІВСЬКА О.А., ВОЛЯНИК Г.М., КАЗМІРЧУК О.В. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ У СФЕРУ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ УКРАЇНИ	213
ШВЕДА Н.М. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ КОМАНДНОЇ РОБОТИ В ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ	236
ЮРИК Н.С., ГАРМАТЮК О.О. ДОСЛІДЖЕННЯ АНТИКРИЗОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ	255

ПЕРЕДМОВА

Будь-яка високорозвинена держава повинна створювати умови, при яких її громадяни житимуть в комфорті та добробуті. Таким умовам мають сприяти, з одного боку, стала економіка, а з іншого боку – ефективне функціонування апарату державного управління та органів місцевого самоврядування. Саме органи публічного управління визначають гармонійне формування належних і безпечних умов проживання, навчання, охорони здоров'я тощо. В зв'язку з цим пунктом окреслення проблем публічного управління та визначення шляхів їх вирішення виступають на передній план для створення гармонійного демократичного суспільства.

Автори, результати досліджень яких викладено у колективній монографії, визначають та аналізують проблеми публічного управління та адміністрування та пропонують шляхи їх вирішення. При цьому значна увага приділена питанням: оцінці стану та перспектив розвитку електронної Тернопільщини (зокрема, Галушак Михайло дослідив запровадження та розвиток електронного урядування в Україні та на Тернопільщині, а Галушак Ольга вивчила практичне втілення програмних документів щодо розвитку електронного урядування на прикладі Тернопільської області, а також роль державних та волонтерських проектів у побудові ефективної системи взаємодії органів влади і громадськості з використанням інформаційно-комунікаційних технологій), визначенню ролі та значення функцій зв'язків із громадськістю у системі публічного управління (Зяйлик Марія), дослідженню основних напрямів державної екологічної політики на регіональному рівні (зокрема Кирич Наталія проаналізувала основних напрями державної екологічної політики України, а Лібусь Тетяна оцінила державну екологічну політику на регіональному рівні та проблеми активізації природоохоронної діяльності на прикладі Тернопільської області), оцінці стану та перспектив розвитку електронного урядування в Україні та в світі (Кужда Тетяна), сучасні проблеми організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні (зокрема Луциків Іванна

проаналізувала сучасний стан організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні, визначила основні проблеми в даній сфері, а Котовська Ірина проаналізувала зарубіжний досвід організації кадрового забезпечення органів публічної влади та розробила рекомендації щодо підвищення ефективності й результативності кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні та пропозиції для якісного формування складу публічних службовців), оцінку регіонального розвитку в Україні: стан, виклики та проблеми інвестиційного забезпечення (Машлій Галина), дослідження ролі е-урядування у розвитку місцевого самоврядування (зокрема Мосій Ольга провела дослідження процесів е-урядування та аналіз існуючих практик е-урядування в органах місцевого самоврядування, а Струтинська Ірина визначила проблеми і перешкоди формуванню е-урядування в органах місцевого самоврядування), формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на прикладі Скала-Подільської селищної ради (Оксентюк Роман), впливу митної політики на зовнішньоекономічну діяльність вітчизняних підприємств в умовах євроінтеграції (Потюк Василь), корпоративна соціальна відповідальність та корпоративне громадянство в сучасній державі: моральні засади та розвиток (Рудакевич Марія), особливості формування та імплементації європейських програм розвитку у сферу суспільного життя України (зокрема, Сороківська Олена дослідила діалектику розвитку суспільних програм Європейського Союзу у науково-технічній, освітній та інноваційній сферах, а також у галузі публічного управління та адміністрування, визначила найважливіші етапи формування співпраці України та Європейського Союзу у процесах імплементації спільних програм розвитку суспільної сфери, Воляник Галина розглянула особливості реалізації масштабних проектів у державному та регіональному вимірі (на прикладі Тернопільської області), Казмірчук Олег визначив характерні особливості та пріоритетні сфери впровадження європейського досвіду в суспільне життя), прикладні аспекти організації командної роботи в публічній організації (Шведа Наталія), дослідження антикризових інструментів в діяльності публічної

організації (зокрема Юрик Наталія дослідила особливості застосування таких інструментів, як антикризова стратегія та антикризова програма, Гарматюк Оксана – моніторинг, контролінг, реінжиніринг та реструктуризація).

Висловлюємо щирі подяку рецензентам: доктору наук з державного управління, доценту, професору кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, заступнику директора Навчально-наукового інституту публічного управління Тернопільського національного економічного університету Толуб'яку В. С., доктору економічних наук, професору, декану факультету бізнесу та сфери обслуговування Державного університету «Житомирська політехніка» Тарасюк Г. М., доктору економічних наук, професору, завідувачу кафедри менеджменту та оподаткування Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут» Краснокутській Н. С. за цінні поради та зауваження. Всі відгуки та пропозиції будуть сприйняті з вдячністю і використані у подальшій роботі.

УДК 35.077

**ЕЛЕКТРОННА ТЕРНОПІЛЬЩИНА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ**

Галушак М.П.

*к.т.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

Галушак О.Я.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**ELECTRONIC TERNOPIL REGION: STATE AND PROSPECTS OF
DEVELOPMENT**

Halushchak M.P.

Halushchak O.Y.

Анотація. Тотальне запровадження та розвиток електронного урядування покликані сприяти системному реформуванню усіх рівнів державного управління та місцевого самоврядування в Україні у світлі європейського вибору нашої держави. У статті досліджено практичне втілення програмних документів щодо розвитку електронного урядування на прикладі Тернопільської області. Висвітлено роль державних та волонтерських проектів у побудові ефективної системи взаємодії органів влади і громадськості з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Встановлено, що попри значні здобутки Тернопільщини у запровадженні е-послуг і е-демократії, зусилля владних органів повинні бути більше зосереджені на вирішенні потреб суспільства.

Ключові слова: електронне урядування, електронна демократія, е-послуги, інформаційно-комунікаційні технології.

Summary. The total introduction and development of e-governance are promoted to systemic reform of all levels of state administration and local self-governance in Ukraine towards the European choice of our state. The practical implementation of program documents as for development of e-governance on the example of the Ternopil region has been investigated in the article. The role of state and volunteer projects in building an effective system of interaction between bodies of power and the public with using of information and communication technologies has been highlighted. It has been established that despite the significant achievements of Ternopil region in the introduction of e-services and e-democracy, the efforts of power bodies should be more focused on satisfying society needs.

Key words: e-governance, e-democracy, e-services, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Побудова ефективної системи електронного урядування в Україні останні роки належить до найбільш актуальних завдань нашої держави. Стратегічна мета полягає у спрощенні управлінських процесів на місцевому, регіональному і глобальному рівнях для пересічних громадян, бізнес-структур і публічних установ за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, що повинно позначитись як на ефективному наданні різноманітних послуг, так і на ролі всього суспільства в процесах ухвалення державних рішень. Перехід до електронного урядування повинен сприяти трансформації усіх форм діяльності органів влади, зміні їх структури та функцій. Успіх реалізації цього завдання залежить від правильної координації та ефективної взаємодії усіх суб'єктів цього процесу.

Аналіз досліджень проблеми. Теоретичним аспектам електронного урядування присвячені праці Архипової Є.О., Барікової А.А., Семенченка А.І., Дрешпака В.М., закордонний досвід висвітлено у роботах Абраменка Ю.Ю., Семенова А.В., Лопушинського І.П., аналізом практичних результатів його

впровадження в Україні займались Гонюкова Л.В., Колесніченко І.М., Марченко В.В., Маматова Т.В. Проте, враховуючи бурхливий розвиток електронного урядування саме в останній період, існує потреба у систематизації місцевого досвіду діяльності публічних організацій у цій сфері діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження стану запровадження елементів електронного урядування, спрямованих на забезпечення потреб суспільства, органами державної влади та місцевого самоврядування у Тернопільській області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський вектор розвитку України документально затверджено низкою документів, серед яких одним з фундаментальних є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікована Законом №1678-VII від 16.09.2014. Угодою передбачено «співробітництво щодо розвитку інформаційного суспільства» (стаття 389) шляхом «широкого використання загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) приватними особами, бізнесом та адміністративними органами шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і впровадження онлайн-послуг, зокрема електронного бізнесу, електронного уряду, електронної охорони здоров'я і електронного навчання» (стаття 391) [1].

З метою систематизації чинної політики в сферах електронного урядування, інформатизації, розвитку інформаційного суспільства, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, цифровізації органів державної влади 1 жовтня 2014 року засноване Державне агентство з питань електронного урядування України. Агентство провадить діяльність за такими основними напрямками: електронні послуги, відкриті дані, електронна взаємодія державних реєстрів (інтероперабельність), електронний документообіг, електронна ідентифікація, електронна демократія, національна програма інформатизації та інше [2].

У січні 2015 року Указом Президента України затверджено Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [3], у розділі 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації стратегії» якої серед 62-х інших невідкладних реформ та програм розвитку держави зазначена Програма електронного урядування. Фактично з цього моменту почався основний етап розвитку електронного урядування в Україні. Процес істотно інтенсифікувався після залучення до розробки програмного забезпечення волонтерів та іноземних фахівців. Практичним результатом втілення державної політики у сфері інформатизації суспільства стало те, що за результатами комплексної оцінки розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2016. E-Government In Support Of Sustainable Development» Організації Об’єднаних Націй, що проводиться раз на два роки, Україна у 2016 році посіла 62 місце з 193 країн, які брали участь у оцінці, спромігшись піднятися на 25 позицій порівняно з попереднім періодом. Разом з тим, слід зазначити, що цей факт може лише вселяти надію на зміну негативних тенденцій, які спостерігалися у попередні роки, адже за аналогічною оцінкою 2008 р. наша держава посідала 41 місце, з того часу систематично погіршуючи позиції. Саме тому Кабінет Міністрів України зазначив, що 62 місце свідчить про значне відставання нашої держави від світових темпів розвитку електронного урядування та необхідність удосконалення державної політики у даній сфері [4].

Розбудову сучасної системи електронного урядування, яка відповідала б кращим світовим аналогам, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р “Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік” названо одним з першочергових завдань реформування державного управління в нашій державі [5]. Фактично визнано, що система державного управління в Україні не відповідає європейському вибору держави, гальмує проведення комплексних реформ і призводить до низьких рейтингів конкурентоспроможності України на світовій арені. За показниками Індексу

світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 рік серед 144 країн світу Україна посіла у категоріях: «ефективність уряду» - 130 місце, «тягар державного регулювання» - 115 місце, «прозорість формування державної політики» - 103 місце. Як один із засобів вирішення проблеми з метою «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни» розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р затверджена «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» [4].

Концепція - це комплексний документ, спрямований на підвищення ефективності роботи державних структур та місцевого самоврядування в Україні, що ставить за мету досягнення якісно нового рівня управління державою, який відповідав би європейським вимогам, та покращення якості надання публічних послуг, у тому числі шляхом мінімізації корупційних ризиків при виконанні владних повноважень. Вона покликана подолати низку негативних моментів, що істотно обмежують розвиток ІКТ, основними серед яких є:

- недосконалість нормативно-правової бази щодо регулювання сфери електронного урядування;
- недостатність фінансування для реалізації проєктів з інформатизації та електронного урядування;
- погана координація дій учасників та низька якість реалізації проєктів у зазначеній сфері;
- технічна недосконалість інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення належного рівня електронного урядування;
- незадовільні темпи розвитку у владних структурах систем внутрішнього електронного документообігу;

- відсутність електронної взаємодії державних реєстрів у системі органів влади;
- неготовність працівників державних служб та органів місцевого самоврядування до розвитку інструментів електронного урядування;
- низький рівень інформаційної безпеки у владних телекомунікаційних системах;
- низькі темпи зростання обсягів наданих електронних послуг, особливо приватним особам;
- обмежені можливості щодо електронної ідентифікації осіб в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

Історично склалося, що під електронним урядуванням, в першу чергу, розуміють використання ІКТ для підвищення ефективності державного управління, зокрема телекомунікаційних систем, що забезпечують діяльність державних органів. Проте зараз вже слід вести мову не тільки про автоматизацію або переведення у комп'ютерний формат існуючих паперових процедур, а про нові способи організації і доведення інформації, що повинно породити нові стилі керівництва, нові можливості при обговоренні та ухваленні стратегічних суспільних рішень, нові способи ведення справ на основі врахування думки громадян та територіальних громад.

Згідно з Концепцією “електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” [4].

Звичайно, ефективне запровадження електронного урядування в Україні неможливе без волі центральних органів влади, проте воно не обмежується лише міністерствами та відомствами. Значно ближчі до простих громадян місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Саме тому п. 4 Концепції «рекомендовано органам місцевого самоврядування, а також

підприємствам, установам та організаціям, що належать до комунальної форми власності, керуватись положеннями Концепції під час запровадження електронного урядування» [4].

Не залишилась осторонь загальнодержавних тенденцій і Тернопільщина, яка вже має певний практичний досвід на шляху запровадження системи е-врядування та її окремих елементів (модулів). Пройдено низку етапів, зокрема на першому з них відбулося відкриття веб-сайтів органів державної влади та самоврядування з висвітленням довідкової інформації щодо політики та основних напрямків їх діяльності, структури та принципів управління, контактної інформації та режиму роботи, правових засад їх функціонування, видів послуг, які вони надають. Також там розміщувалися посилання на електронні ресурси інших органів та установ.

Наступним кроком стала інтеграція окремих владних веб-сайтів та запровадження простих елементів інтерактивної взаємодії - двостороннього зв'язку органу влади та громадянина, передусім послуг з метою скорочення бюрократичних перешкод – розміщення форм, бланків, замовлень для подальшого друку, які передбачають можливість їх заповнення і відправки та не потребують особистої присутності. Удосконалена навігація порталу дозволяє користувачу переходити з однієї веб-сторінки на іншу як горизонтально (органи одного підпорядкування), так і вертикально, зокрема від центральних до місцевих органів. Також сформувалися певні можливості зворотного зв'язку шляхом подання заяв, звернень, скарг, запитів і т. п.

Сформований рівень розвитку електронного урядування окремих державних та самоврядних структур відрізняється через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин, викликаних різними обсягами асигнувань в даному регіоні чи органі, віддаленістю від адміністративного центру, волею керівників та особистою мотивацією посадових осіб, рівнем вмінь та практичних навичок держслужбовців тощо. Проте можна стверджувати, що теперішній етап характеризується досить активним переведенням відносин громадянина і органів державної влади в режим он-лайн, активною реалізацією зворотного

зв'язку, наприклад наданням відповідей на звернення громадян, постійним розширенням спектру он-лайн послуг та зростанням їх кількості, становленням певних елементів цифрової демократії - інтерактивного двостороннього спілкування громадянина і органу влади з метою врахування думки першого при ухваленні рішення другим. Оскільки реалізація зазначених дій можлива лише за умови підтвердження особи, розвинулись певні форми електронної ідентифікації. Проте стверджувати, що владні структури Тернопільщини кардинально переорієнтувались на активний обмін інформацією з громадянами по всій горизонталі та вертикалі влади або надають громадянам через свої веб-сайти повний чи бодай задовільний спектр он-лайн послуг, поки-що зарано.

Робота з впровадження е-урядування в Тернопільській області попри розрізненість і різноплановість окремих зусиль все ж зазнала координуючого впливу, особливо зі сторони обласної державної адміністрації (ОДА). Так у 2016 році сектором інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату ОДА була розроблена програма інформатизації Тернопільської області "Електронна Тернопільщина" на 2016 - 2018 роки (далі – програма). Програма затверджена до виконання рішенням Тернопільської обласної ради за № 423 від 30 листопада 2016 року. Учасниками програми зазначені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Тернопільській області.

Програмою визначено стратегію та першочергові завдання інформатизації місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування області, метою яких є «забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки процесів прийняття управлінських рішень, забезпечення прозорості діяльності органів влади та їх ефективної взаємодії, розвитку інформаційних послуг для громадян, фізичних та юридичних осіб, впровадження сучасних та перспективних інформаційних технологій в усі сфери життєдіяльності регіону», а головною метою програми названо «розбудову інформаційного суспільства та створення умов для розвитку регіональної складової електронної інформаційної системи „Електронний Уряд”» [6].

Фінансування програми планувалося виключно за рахунок коштів обласного бюджету – щорічно по 500 тис. грн. або 1,5 млн. у загальному підсумку. Проте слід підкреслити, що планові обсяги коштів зазнали істотного коригування (у бік зростання) в ході втілення Програми у життя. При початкових 1,5 млн грн. рішенням 10 сесії Тернопільської обласної ради від 9 серпня 2018 р. лише на потреби обласної держадміністрації було додатково виділено 1,2 млн. грн., а на інтегрування у цю систему обласної ради – ще 0,75 млн. грн., тобто додаткове фінансування істотно перевищило початкову планову вартість, що, загалом, є характерним для багатьох проектів, які реалізуються за публічні кошти у нашій державі.

Засвідчити ефективність реалізації програми 2016-2018 рр., попри те, що термін її реалізації вже минув, поки-що важко через відсутність достовірної аналітичної та статистичної інформації. Проте тепер уже відділом інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату ОДА розроблено новий «Проект програми інформатизації Тернопільської області “Електронна Тернопільщина” на 2019 - 2021 роки», затверджений розпорядженням голови обласної ОДА від 04 лютого 2019 року і спрямований на розгляд чергової сесії Тернопільської обласної ради [7]. У розділі «Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма» даного проекту визнано, що «деякі завдання, які були передбачені Програмою інформатизації Тернопільської області “Електронна Тернопільщина” на 2016 - 2018 роки не були реалізовані». З тексту проекту хіба-що можна зробити висновок, що практичним результатом попередньої програми є інформатизація та електронне урядування у самій обласній державній адміністрації, які забезпечені системою електронного документообігу АСКОД, а до даної системи підключені і районні державні адміністрації та їх структурні підрозділи.

Порівняння проекту програми 2019-2021 рр. з програмою 2016-2018 рр. наводить на певні роздуми. У загальному можна стверджувати, що це документи з практично ідентичним змістом – переважаюча більшість їх складових частин чи навіть розділів співпадають повністю аж до розділових

знаків, як то «головні проблеми інформатизації місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування області», «визначення мети програми», «пріоритетні напрями програми», «основні принципи реалізації програми», «основні шляхи і засоби розв’язання проблеми, визначеної програмою», «основні завдання програми» і т.д. У проекті практично повністю повторені «Очікувані результати реалізації програми», за винятком впровадження системи електронного документообігу. Це фактично може служити підтвердженням, що ні мета, ні завдання попередньої програми так і не були досягнуті, як й не була розв’язана жодна проблема?

Найбільш істотною різницею нового проекту і старої програми є різке зростання обсягів фінансування, поки-що планових – аж у 5 разів – до 7,5 млн. грн. Також проект передбачає перекладення частини зобов’язань з виключно обласного бюджету, як у 2016-2018 рр., на районні бюджети та бюджети міст обласного значення (табл. 1).

Таблиця 1

Ресурсне забезпечення програм інформатизації Тернопільської області
“Електронна Тернопільщина” 2016-2018 рр. та 2019-2021 рр., тис. грн.

Обсяг коштів, які пропонується залучити на виконання програми	“Електронна Тернопільщина” 2016-2018 рр.				“Електронна Тернопільщина” 2019-2021 рр.			
	2016 рік	2017 рік	2018 рік	Усього витрат	2019 рік	2020 рік	2021 рік	Усього витрат
Обсяг ресурсів, усього, у тому числі:	500	500	500	1500	2500	2500	2500	7500
кошти обласного бюджету	500	500	500	1500	2000	2000	2000	6000
кошти районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення	-	-	-	-	500	500	500	1500
кошти місцевих бюджетів територіальних громад	-	-	-	-				
кошти інших джерел	-	-	-	-				

Детальний аналіз змісту обох програм інформатизації “Електронна Тернопільщина” засвідчив низку проблем саме з інформатизацією області, адже їх можна скоріш назвати програмою інформатизації виключно органів влади, а ніяк не суспільства. Тому вони, на нашу думку, можуть бути елементом

задекларованого електронного уряду, але не можуть вважатися ефективним засобом електронного урядування, орієнтованого на задоволення потреб громадян. Підтвердженням цього є плановий розподіл фінансування в межах програм на окремі потреби (табл. 2). В обох випадках кошти були виділені на технічне забезпечення органів влади (п.п. 1-4), а єдиний захід, який з наближенням можна назвати спрямованим на розвиток електронного урядування шляхом надання адміністративних послуг (п. 5), у програмі 2016-2018 рр. залишився декларативним, оскільки фінансування на нього не передбачалося, а у новому проекті він взагалі відсутній.

Таблиця 2

Використання коштів на заходи програм інформатизації Тернопільської області “Електронна Тернопільщина” 2016-2018 рр. та 2019-2021 рр., тис. грн.

Перелік заходів програми	“Електронна Тернопільщина” 2016-2018 рр.			“Електронна Тернопільщина” 2019-2021 рр.		
	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
1.1 Створення системи відео-конференцзв’язку в органах влади області	25	25	25	Відсутній		
1.2 Розвиток системи відео-конференцзв’язку в органах влади області	Відсутній			20	20	20
2. Забезпечення органів влади області засобами сучасної обчислювальної техніки та периферійним обладнанням	120	100	50	1000	1000	1000
3. Розвиток системи електронного документообігу та регіональної системи захищеної електронної пошти в обласній та районних державних адміністраціях, обласній, районних, сільських та селищних радах області	355	325	375	1400	1400	1400
4.1 Створення комплексних систем захисту інформації на об’єктах інформаційної діяльності	-	50	50	Відсутній		
4.2 Створення систем захисту інформації на об’єктах інформаційної діяльності, впровадження електронного цифрового підпису	Відсутній			80	80	80
5. Розроблення та впровадження автоматизації процесів надання адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади	-	-	-	Відсутній		

Рівень довіри до влади зі сторони суспільства багато в чому залежить від її бажання та готовності спілкуватися з населенням. На сьогоднішній день

влада, яка діє на основі комунікативних правил, має широко застосовувати нові ІКТ для передавання інформації у процесі надання публічних послуг, тим самим створюючи нові моделі взаємодії держави з громадянами. Проте з викладеного вище можна зробити висновок, що у Тернопільській області, як і в більшості регіонів України, проекти впровадження технологій електронного урядування за останні роки, в основному, ставили за мету значне підвищення якості та ефективності внутрішнього функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, були орієнтовані на процеси їх внутрішньої взаємодії. Складається враження, що на певних етапах в запровадженні електронного урядування в Україні, і в Тернопільській області зокрема, більше були зацікавлені волонтери. Однією з підстав для такого твердження може служити той факт, що на головній сторінці офіційного веб-порталу Тернопільської ОДА міститься посилання за назвою «Електронні послуги Тернопільської області», а при переході за цим посиланням здійснюється переадресація на <https://ternopil.igov.org.ua/> - регіональне представництво порталу державних послуг iGov, проте з окремою вибіркою послуг по Тернопільській області.

Портал державних електронних послуг iGov створила команда волонтерів за підтримки Агенції електронного урядування разом із Міністерством економіки та Адміністрацією Президента у червні 2015 року. Основна мета проекту на момент створення - отримання довідок та документів в електронному вигляді чи попереднє їх замовлення, без очікування в черзі. Один з найбільш активних менеджерів проекту iGov - Дмитро Дубілет – колишній директор з інформаційних технологій "ПриватБанку", співзасновник компанії ІСТ Competence Center, у 2016 році заявив, що на той момент в Україні різними органами надавалось понад 1200 різноманітних послуг і метою проекту було переведення усіх цих послуг в електронну форму, бажано до кінця того ж року.

Запуск надання е-послуг через iGov для держави не коштував нічого. Зазвичай у великих проектах, пов'язаних з ІКТ, фінансування вимагають ІТ-спеціалісти, сервери та ліцензії на програмне забезпечення. Проект створили

волонтери, які працювали безкоштовно. Він функціонує на базі серверів, які безоплатно надає українська компанія De Novo. У ході робіт використовувалися програмні продукти з відкритих джерел, які теж не вимагають витрат коштів. Таким чином, з боку влади потрібні були лише бажання та загальна підтримка щодо переведення послуг в електронну форму. Послуги, які надаються через iGov, оплачуються громадянами у тих самих розмірах, що й за умови їхнього надання звичайним способом. Ніякої додаткової комісії за використання iGov громадянин не сплачує. Крім того є підстави вважати, що у майбутньому державні органи повинні зменшити тарифи на надання електронних послуг, адже собівартість їх є набагато нижчою.

Попри те, що юридично у проекту iGov не було власника, його підтримали велика кількість волонтерів та приватних компаній, яких не влаштувала діюча модель надання державних послуг в Україні. У середньостроковій перспективі проект мав належати міжнародній організації Transparency International - всесвітній некомерційній організації, відомій своєю активною антикорупційною діяльністю і представленої більш, ніж у 100 країнах світу, зокрема у нашій державі в особі відділення “Transparency International Україна”. Саме “Transparency International”, крім іншого, виступила гарантом прозорості використання грошей інвесторів.

Портал iGov служить площадкою взаємодії громадянина та спеціаліста – виконавця послуги. Тут надаються послуги, які доступні лише власне на цьому сайті, а також забезпечується доступ до послуг державних органів або органів місцевого самоврядування, реалізованих на окремих порталах. iGov – це платформа, що може легко інтегруватися з різними ІТ-рішеннями, впровадженими у державних органах. Наприклад, якщо установа уже має систему документообігу або певні послуги, iGov виконує лише можливості входу та виходу. За умови наявності у державного органу власного сайту можна до нього долучити iGov, наприклад шляхом зовнішніх посилань на потрібні сторінки через iGov.

Проект iGov розпочав роботу у Дніпропетровській області. Поступово він розширює географію та перелік послуг, які можна отримати в електронному вигляді. 28 січня 2016 р. у Тернопільській ОДА підписана трьохстороння угода між обласною державною адміністрацією, обласною радою та громадською організацією «Технології проти корупції» про реалізацію пілотного проекту iGov із переведення послуг органів влади Тернопільщини в електронну форму. Оскільки за умовами співпраці Тернопільська область бажала долучитись не лише до загального порталу, але й мати власний інтернет-ресурс електронних послуг, було прийнято рішення розробити та реалізувати окремий портал для нашої області. Саме тоді місцевий інтернет-ресурс отримав назву «Електронні послуги Тернопільської області». Попри гучну назву до сьогодні це практично той самий проект з абсолютно ідентичним інтерфейсом, що і всеукраїнський портал iGov.

Завдяки активній роботі волонтерів та певній підтримці органів влади (а інколи навіть всупереч протидії останніх) Тернопільщина знаходиться на передових позиціях по наданню електронних послуг через портал iGov в Україні: за даними 2016-2017 рр. (за 2018 р. інформація поки-що відсутня) вона утримувала друге місце після Дніпропетровської обл. (рис. 1), яка є беззаперечним лідером по кількості замовлених послуг загалом у нашій державі. Її навіть не відображено на діаграмі, оскільки показники області настільки переважають інші регіони України, що при відповідному масштабуванні дані таких регіонів були б практично непомітні.

Наприклад, за підсумками 2016 р. Дніпропетровська обл. випереджає Тернопільську майже у 70 разів. Звичайно це спричинено тим, що саме з Дніпропетровської області почався розвиток проекту, тут спостерігається найсильніша його підтримка з боку владних органів. Найбільша кількість запущених видів послуг також у цій області.

З самого започаткування проекту iGov була задумка йти в ньому шляхом однієї з найуспішніших українських реформ останніх років, що здобула світове визнання – веб-порталу публічних закупівель ProZorro - розробити проект як

волонтерську ініціативу, а потім передати його на баланс держави (очікувалося, що Міністерству економіки). Частково ця ідея знайшла втілення 17 липня 2018 р. – портал перейшов на баланс ДП при Дніпропетровській ОДА. Цим згідно закону «Про адміністративні послуги» iGov отримав офіційні права надавати послуги не тільки в окремому регіоні, а по всій країні. За словами Дмитра Дубілета «коли волонтери iGov зверталися до мерів, керівників областей і районів з пропозицією безкоштовної допомоги, в 99% випадків вони отримували відповідь: ви - недержавна структура, тому ми будемо освоювати бюджети і запускати послуги самі. З першим вони зазвичай справлялися відмінно, з другим - не дуже» [8]. Та й до волонтерського порталу було складно підключати державні реєстри, а без підключення реєстрів неможливо автоматизувати отримання послуг.

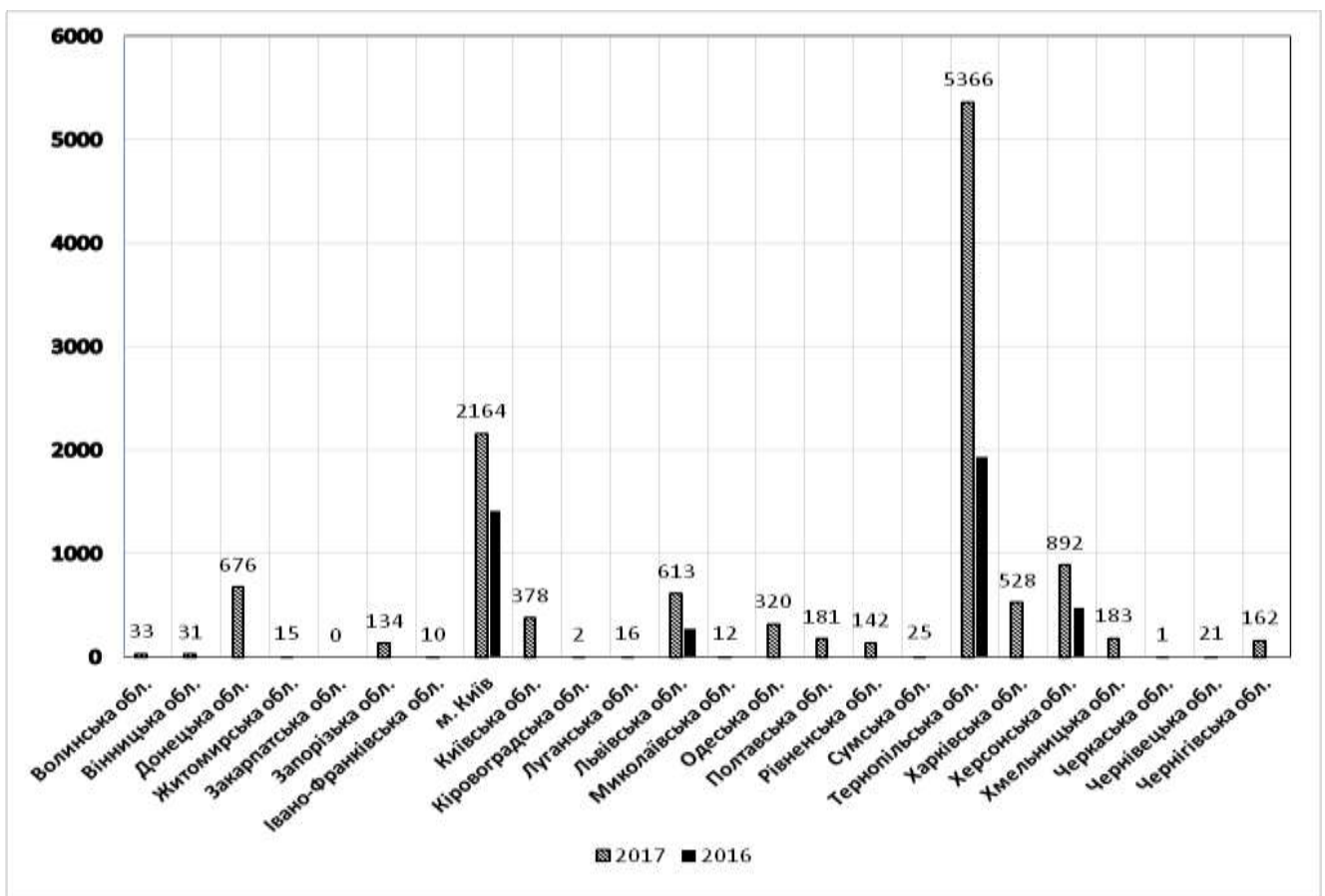


Рисунок 1 – Рейтинг регіонів України за кількістю опрацьованих через портал iGov е-послуг у 2016-2017 рр.

Попри оптимістичні очікування станом на даний момент про черговий етап розвитку проекту iGov стверджувати зарано, скоріш навпаки. Порівняння кількості доступних на порталі різних видів онлайн послуг станом на 01.09.2018 р. та 01.03.2019 р. показує, що освоєння нових послуг практично повністю припинено (табл. 3). Фактично iGov став регіональним сервісом Дніпропетровської області. Значна кількість волонтерських груп в інших регіонах України, у т.ч. у Тернопільській обл., припинила свою роботу. Це пояснюють необхідністю підготовки значної кількості офіційної документації для надання порталу, який розвивався як громадська ініціатива, офіційного державного статусу. Проте за фактом це свідчить, що волонтерські ідеї, засновані на ентузіазмі, в Україні розвиваються значно ефективніше за державні. Складається враження, що й координатор проекту Дмитро Дубілет, який був однією з найбільших рушійних сил популяризації порталу, втратив до нього інтерес, оскільки сторінка проекту у facebook, на якій він виступав з офіційним оголошенням всіх важливих подій, не поповнюється інформацією з осені 2018 р. Незважаючи на певну паузу у розвитку iGov, Тернопільська обл. за кількістю доступних послуг знаходиться на третьому місці після Дніпропетровської та Львівської (табл. 3).

Таблиця 3

Кількість доступних на порталі iGov видів онлайн послуг по регіонах України
(станом на 01.09.2018 р. та 01.03.2019 р.)

Регіон	Доступно он-лайн послуг		Регіон	Доступно он-лайн послуг	
	01.09.2018	01.03.2019		01.09.2018	01.03.2019
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Волинська обл.	100	105	Миколаївська обл.	68	68
Вінницька обл.	106	106	Одеська обл.	77	77
Дніпропетровська обл.	234	231	Полтавська обл.	102	103
Донецька обл.	76	86	Рівненська обл.	119	119
Житомирська обл.	61	61	Сумська обл.	82	89
Закарпатська обл.	55	55	Тернопільська обл.	148	148
Запорізька обл.	65	65	м. Тернопіль	51	51

Продовження таблиці 3

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Івано-Франківська обл.	80	80	Харківська обл.	79	79
м. Київ	55	55	Херсонська обл.	114	115
Київська обл.	140	147	Хмельницька обл.	135	135
Кіровоградська обл.	53	53	Черкаська обл.	76	76
Луганська обл.	74	74	Чернівецька обл.	64	64
Львівська обл.	185	186	Чернігівська обл.	59	59

Однією з причин значної нерівномірності у територіальному розподілі кількості доступних на iGov послуг є те, що на практиці команда волонтерів зіштовхнулася з величезною кількістю проблем в особі місцевих органів самоврядування. Хоч за законом місцеве врядування підпорядковується громадянам, впровадження системи надання електронних послуг істотно залежить від бажання та переконань безпосереднього керівника певного регіону чи органу. Прикладом наявних проблем може служити центр Тернопільської обл. – м. Тернопіль, мерія якого повністю відмовляється від запровадження електронних послуг через iGov, нічим не мотивуючи своє рішення. Заставити їх прийняти інше ніхто не може. Тому є послуги, які надаються у всіх районах Тернопільської області, проте не надаються саме в м. Тернополі, який є осередком найбільш схильних до таких нововведень громадян (табл. 3). Фактично законодавство дає місцевим органам право такого вибору. Станом на березень 2019 р. через iGov загалом по Україні 422 послуги доступно онлайн, 90 — очікуються скоро, 572 — в роботі. При цьому у Тернопільській обл. 148 послуг доступно онлайн, тоді як Тернополі їх всього 51, а у Тернопільському районі – 68.

Можливо більш ефективним кроком у розвитку iGov було б переведення його у підпорядкування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, як це планувалося з самого початку. Проте при міністерстві вже функціонує Єдиний державний портал адміністративних послуг. На відміну від волонтерського проекту iGov він створений на виконання вимог прийнятого ще у 2013 році Закону України «Про адміністративні послуги». Фактично портал

почав працювати у березні 2016 року і він є другим загальноукраїнським порталом електронного урядування, доступним для жителів Тернопільщини.

На першому етапі своєї роботи Єдиний портал здебільшого працював в інформаційному режимі та забезпечував вичерпну інформацію про адміністративну послугу і місце її отримання, а також містив перелік, шаблони та зразки необхідних документів. На теперішньому етапі у ході розвитку Єдиного порталу відбувається послідовне впровадження послуг в електронному вигляді (по мірі готовності суб'єктів надання). Оскільки портал знаходиться у розпорядженні Мінекономрозвитку, перші послуги, які запустили в електронному вигляді на ньому, були саме послугами МЕРТ. Станом на 01 березня 2019 р. на порталі в електронному вигляді можна отримати 209 послуг, 120 з яких припадає на одну з 12 поки-що представлених галузей - природні ресурси та екологія. Це загалом у 2 рази менше, ніж на iGov.

На Єдиному порталі зібрана величезна кількість інформації, проте виключно про адміністративні послуги, які вказані в ЗУ «Про адміністративні послуги». При цьому варто зазначити, що в Україні є значна частина послуг, яка згідно цього закону не вважаються адміністративними, тому інформація про них відсутня на порталі, як і можливість їх там отримати.

Фактично Єдиний державний портал адміністративних послуг створено з тією ж метою, що і Портал державних послуг iGov. Багато в чому вони дублюють один одного. Кожен з них має певні переваги та недоліки. Беззаперечною перевагою порталу iGov є його вартість. Він створений за кошти спонсорів і працею волонтерів, у той час як розробником Єдиного порталу є АТ «Інфоплюс», який отримав уже значну суму коштів за базову модель. Оскільки тендер на розробку порталу був проведений ще до запровадження системи Прозорро, його вартість для нас невідома, проте відомо, що оголошуються додаткові закупівлі послуг з вдосконалення порталу – звичайно, за державні кошти. Наприклад, у листопаді-грудні 2017 р. проведено закупівлю послуг з модернізації Єдиного порталу загальною вартістю 1,998 млн. грн.

Портал iGov також переважає за кількістю видів послуг, які вже надаються. Звичайно, слід зауважити, що у першому випадку, на відміну від другого, не всі послуги є доступними для усіх регіонів України. Важливим показником є кількість послуг, які були надані за допомогою порталу. В цій категорії Портал iGov також є беззаперечним лідером.

Портал державних послуг iGov має істотний недолік - відсутність законодавчої підтримки його роботи, тоді як Єдиний державний портал адміністративних послуг регламентується Законом України «Про адміністративні послуги». Саме цей фактор є одним з вирішальних у їх розвитку на даному етапі.

Окрім кількості наданих послуг, не менш важливою є оцінка користувачами їх якості. На Порталі iGov громадяни можуть оцінити якість наданої послуги у балах від 1 до 5, а також залишити відгук. На Єдиному порталі повністю відсутні можливості як оцінити якість, так і залишити відгук. Також не ведеться лічильник кількості наданих послуг, що явно не відповідає нормам системи E-gov 2.0. Проте портал ще в стадії розвитку, тому цілком ймовірно його доопрацювання.

Портал iGov забезпечує усі можливі варіанти авторизації користувачів: електронний цифровий підпис, банківські карти BankID та ID картки громадян, в свою чергу Єдиний портал визнає лише електронний цифровий підпис. Електронна ідентифікація громадян, які бажають отримувати адміністративні та інші послуги он-лайн, є зараз надзвичайно актуальною проблемою. Адже з урахуванням необхідності імплементації в Україні норм Регламенту eIDAS (Electronic Identification and Signature – Положення Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу щодо електронної ідентифікації та послуг довіри для електронних транзакцій на внутрішньому ринку) електронна ідентифікація фізичних і юридичних осіб відбувається шляхом видачі їм в установленому порядку і на основі встановленої схеми спеціальних персональних засобів електронної ідентифікації (електронних карток, паспортів та інших засобів, тобто електронних ідентифікаторів, пов'язаних з конкретною особою).

Обмеження лише електронним цифровим ключем створює перешкоди, в першу чергу, для громадян, оскільки юридичні особи, які є суб'єктами господарювання, вже використовують такий спосіб для підтвердження податкової та іншої звітності, у банківських розрахунках і для них отримання цифрового підпису та його підтримання протягом року є й так актуальними, тоді як фізичні особи-підприємці або пересічні громадяни такої послуги раніше не потребували, а з огляду на те, що вона часто ще й платна, не схильні до неї і зараз.

Враховуючи факт, що розробники iGov знаходяться у постійній координації з МЕРТ, передача його на баланс Міністерства й створення на базі двох розрізнених спільного потужного порталу, спроможного об'єднати у собі цілий комплекс адміністративних та інших послуг, що зараз надаються чи будуть надаватися розрізненими структурами, могла б стати оптимальним варіантом розвитку подій. Для цього потрібні лише політична воля і внесення відповідних змін у нормативно-правові акти.

Закон «Про адміністративні послуги» передбачає, що електронні послуги можуть надаватися як через Єдиний портал, так і через інші інтегровані системи. Мерія Тернополя обрала шлях впровадження елементів електронного урядування через створення окремих сервісів. Сьогодні у Тернополі функціонує понад два десятки електронних сервісів та порталів, за допомогою яких мешканці міста можуть записатися на прийом до лікаря он-лайн, повідомити про певні проблеми, відслідковувати рух міського громадського транспорту, оплачувати комунальні послуги і т.п. Частина з них на сайті міської ради об'єднані у рубрику «Е-сервіси»: онлайн-форми для подачі електронного звернення або електронного запиту; е-консультації; інтерактивні карти зовнішньої реклами, реєстру комунального майна та позашкільних закладів Тернополя; онлайн-форма для повідомлення про неетичну поведінку або конфлікт інтересів.

Видається, що саме Тернопільська міська рада, попри певні проблеми, наприклад, небажання співпрацювати з загальноукраїнським порталом iGov,

займає чи не найпереводіші позиції в області щодо впровадження елементів електронного урядування у тих ділянках, які стосуються співпраці місцевих органів влади і жителів нашого міста. Підтвердженням цього може служити «Концепція розвитку е-урядування Тернопільської міської територіальної громади на 2019–2020 роки», затверджена Тернопільською міською радою 22 лютого 2019 р. Мета зазначеного документу полягає у «сприянні створенню єдиної скоординованої політики у сфері надання електронних послуг у громаді, визначення напрямків, механізмів і строків формування ефективної системи е-урядування, забезпечення доступності та простоти у наданні е-послуг, впровадженні інструментів е-демократії, розбудови інформаційного суспільства, досягнення європейських стандартів якості надання електронних адміністративних/неадміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами органу місцевого самоврядування» [9].

Серед основних завдань Концепції зазначаються як традиційні «інформатизація міських галузей та розвиток галузевого е-урядування (е-медицина, е-освіта, е-торгівля, е-транспорт, е-туризм тощо)», так і «забезпечення функціонування нових інструментів е-демократії за інформаційно-комунікаційних систем», чого можна досягти шляхом «якісно нового рівня відкритої взаємодії Тернопільської міської ради та жителів громади» та «удосконалення моделі муніципального управління завдяки впровадженню ефективних технологій електронного урядування і використання електронних засобів для дослідження і виявлення ключових проблем та потреб жителів» [9].

Відповідно до “Концепції розвитку електронного урядування в Україні”, електронна демократія – форма організації суспільства, за якої громадяни та представники бізнесу залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій [4]. Саме електронна демократія розширює поле використання ІКТ, надаючи органам державної влади можливість оперативно доводити власні рішення до широких верств населення

та отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, та забезпечуючи громадянам участь у політичних процесах шляхом підвищення рівня їхньої поінформованості щодо актуальних проблем діяльності органів влади та можливість пропонувати свої варіанти їх вирішення або отримання більш якісних послуг.

Порівняння ролі Концепції міської ради та обласних програм «Електронна Тернопільщина» у розвитку електронного урядування, спрямованого на забезпечення потреб суспільства, свідчить далеко не на користь останніх. Попри те, що й у Концепції ставляться завдання оновлення системи електронного документообігу та програмних засобів для організації ефективної роботи структурних підрозділів та комунальних підприємств Тернопільської міської ради, а також процесів взаємодії різноманітних видів сервісів, баз, реєстрів тощо, вони займають лише незначне місце порівняно з заходами, спрямованими на досягнення необхідного рівня ефективності та результативності е-урядування у частинах е-послуг та е-демократії (табл.4).

Таблиця 4

Основні заходи «Концепції розвитку е-урядування Тернопільської міської громади на 2019–2020 роки» у частинах е-послуг та е-демократії

№	Назва	Короткий опис
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1	Оновлення сайту Центру надання адміністративних послуг	З метою забезпечення єдиної точки входу для мешканця за допомогою «Персонального кабінету жителя» з використанням SingleSign-On (технологія єдиного входу) з повним пакетом послуг: від онлайн-черги, подачі документу до відстеження стану оформлення та можливості отримати документ онлайн
2	Онлайн-консультації щодо надання послуг	Надання, при потребі, через «Персональний кабінет» онлайн-консультацій перед поданням документів соціальними службами та працівниками ЦНАПу
3	Інтеграція «Соціальної карти тернополянина»	Інтеграція «Соціальної карти тернополянина» у систему надання е-послуг як один з варіантів електронної ідентифікації особи для доступу до «Персонального кабінету жителя»
4	Переведення послуг в онлайн-формат	Переведення надання послуг в онлайн з метою підвищення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю надання таких послуг

1	2	3
5	«Контакт-центр Тернопільської міської ради»	Контакт-центр – це система, спрямована на підвищення ефективності приймання, реєстрації, обробки та виконання звернень громадян стосовно аварійних ситуацій, скорочення часу на підготовку звітної та аналітичної інформації щодо роботи із зверненнями, налагодження зворотного зв'язку та якості взаємодії громадян і влади
6	Бюджет громади	Підготовка та розповсюдження інфографічних матеріалів щодо дохідної та видаткової частини бюджету Тернопільської міської територіальної громади.
7	Персональний кабінет жителя	Це засіб взаємодії на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності надання державних і місцевих послуг та отримання інформації, використання взаємо-інтегрованих систем тощо
8	Е-освіта	Переведення онлайн-черги для запису у дитячий садочок, гурток та школу через «Персональний кабінет жителя» та інших послуг
9	Е-медицина	Удосконалення системи онлайн-запису до лікаря через окремий портал з можливістю ведення електронної медичної картки пацієнта
10	Е-безпека	Робота «Ситуаційного центру» із забезпеченням моніторингу ситуації у місті через камери відеоспостереження для контролю за безпекою у громаді
11	Е-робота	Інформування про вакансії у закладах освіти та соціальних установах тощо на єдиній платформі

Одним з найпрогресивніших кроків, передбачених Концепцією для результативного розвитку та впровадження е-демократії у м. Тернополі, довкола якого передбачено реалізацію низки інших завдань, є створення «Персонального кабінету жителя» - індивідуальної персоніфікованої веб-сторінки, за допомогою якої тернополяни зможуть здійснювати електронний документообіг з суб'єктами або центрами надання послуг онлайн. Такий засіб уже започатковано у Києві, Дніпрі, Львові та інших містах України.

Основними послугами, що будуть надаватись завдяки веб-сервісу «Кабінету жителя» Тернополя, є:

- адміністративні послуги;
- послуги з надання інформації про медицину, освіту та інші галузі;
- запис на прийом до посадових осіб;
- послуги з надання інформації про місце реєстрації особи;

- інші можливості, перелік яких буде доповнюватись.

Перевагою «Персонального кабінету жителя» стане використання «Єдиної точки входу» для ідентифікації з метою отримання усіх вище перелічених послуг. Сюди в автоматичному режимі будуть підтягуватися всі дані, які можуть бути корисні для жителів. У ньому будуть об'єднані усі створені раніше інформаційні ресурси та послуги, які поки що надаються різними порталами, що доставляє певні складності як користувачам, так і операторам сервісних центрів. Городянам не потрібно буде вишукувати на сайтах окремих установ потрібний ресурс – через електронний кабінет можна буде оплатити всі житлово-комунальні послуги, записатися у чергу чи на прийом до лікаря, подати петицію у міськраду, взяти участь в обговоренні актуальних проблем міста, скористатися транспортним додатком, отримати адміністративні і неадміністративні послуги онлайн, а також всю необхідну інформацію щодо управління кожним окремим житловим будинком. Перелік буде постійно розширюватися. Фактично відпаде потреба у цілій низці паперових процедур та документів, необхідності їх дублювати, у постійному збиранні довідок, відвідуванні різноманітних органів, очікуванні у чергах і т.д. Усю необхідну інформацію у персональну базу даних необхідно внести один раз, за потреби вона оновлюватиметься автоматично. Одним із важливих кроків у цьому напрямку буде передача даних, які раніше зберігалися у ЖЕКах та ОСББ, з наступним збереженням е-документів у е-архівах.

У контексті того, що значна частина послуг, які надаються в Україні сьогодні, зокрема через Єдиний державний портал адміністративних послуг, вимагають у якості засобу ідентифікації особи виключно електронного ключа, з отриманням якого поки-що існують проблеми, використання «Соціальної карти тернополянина» як одного з варіантів доступу до «Персонального кабінету жителя» слід визнати вдалим рішенням.

Для втілення Концепції електронного урядування у Тернополі виділено 3 мільйони гривень. Значущим є той факт, що при освоєнні цих коштів переваги будуть надані саме тернопільським ІТ-компаніям.

Ще одним з варіантів отримання он-лайн послуг жителями Тернопільщини є окремі сервіси виконавчих органів, які мають розгалужену структуру підрозділів по усій території України, але підпорядковуються центральним органам управління. Тому бажання місцевої влади не завжди достатньо для запуску електронних послуг в окремому конкретному місті чи області. Прикладом самостійного запуску власного порталу електронних послуг може служити пенсійний фонд України (ПФУ). Станом на 01.03.2019 р. через зазначений портал надається 12 послуг, ще 5 зазначені як такі, що знаходяться у розробці. Для користувачів передбачено два способи авторизації: особиста подача заяви у конкретно визначеному для кожної особи відділенні пенсійного фонду та отримання реєстраційного коду он-лайн доступу або використання електронного цифрового ключа. Портал електронних послуг ПФУ є слабо інтегрованим у структуру загальноукраїнських сервісів - через портал iGov загалом по Україні доступно лише 3 таких послуги (ще 2 – у розробці), в Тернопільській обл. – доступна 1 послуга, інших скоро не очікується, а через Єдиний портал можна отримати всього дві послуги, що стосуються пенсійного забезпечення.

Висновки. Таким чином, на основі викладеного вище можна стверджувати, що на Тернопільщині електронне урядування активно розвивається, а за рівнем впровадження окремих його елементів область знаходиться на передових позиціях серед інших регіонів України. Разом з тим слід визнати, що про формування цілісної ефективної системи говорити ще дуже зарано. Попри низку програм, концепцій і проектів результати істотно різняться як у територіальному розрізі, так і залежно від окремих владних органів, дії яких залишаються різноспрямованими, а інколи навіть просто декларативними. Зокрема більшу роль в інформатизації суспільства мала б відігравати Тернопільська ОДА як місцевий орган державної виконавчої влади, покликаний об'єднати та скоординувати зусилля інших публічних установ та громадських організацій. Поки-що успіхи самої адміністрації у цій галузі доволі скромні, а діяльність щодо впровадження електронних технологій

більшою мірою спрямована на задоволення власних потреб, а не суспільства. Спроба вирішити нагальні потреби за рахунок проекту iGov спочатку принесла результати, але схоже, що на сьогодні волонтерський резерв у межах нашої області вичерпав себе. Діяльність мерії Тернополя більшою мірою служить прикладом впровадження ІКТ, покликаних задовольнити потреби пересічних громадян.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2010
2. **Державне агентство з питань електронного урядування України: веб-сайт.** URL: <https://www.e.gov.ua/ua>
3. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124>
5. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>
6. Програма інформатизації Тернопільської області “Електронна Тернопільщина” на 2016 - 2018 роки. URL: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/51595/_612.pdf
7. Проект програми інформатизації Тернопільської області “Електронна Тернопільщина” на 2019 - 2021 роки. URL: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/72918/_41.pdf
8. Майданчик iGov перейшов на баланс держави. *Економічна правда*. 17 липня 2018 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/07/17/638779/>
9. Концепція розвитку е-урядування Тернопільської міської територіальної громади на 2019–2020 роки. URL: https://rada.te.ua/sesiya/proekti-rishen-sesii/proekti-rishen-sesii-tmr/26965.html?fbclid=IwAR1e1BaH0_CDMBN4owbtfcRFfGtBqcFvrcLDY0UZkEihnOwAQdogLYEI0sw

УДК 352/354.1

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зяйлик М.Ф.

*к. е. н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

THE ROLE AND VALUE OF PUBLIC COMMUNITY FUNCTIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION MANAGER

Mariya Ziailyk

Анотація. Визначено роль, місце та значення зв'язків із громадськістю у системі публічного управління. Охарактеризовано основні функції зв'язків із громадськістю та визначено напрями формування іміджу органів державної влади. Зв'язки з громадськістю є невід'ємною складовою органу влади і, в першу чергу, спрямовані як на формування і підтримання власного позитивного іміджу, так і усієї системи влади.

Ключові слова: зв'язки із громадськістю, громадськість, імідж, публічне управління, публік рилейшнз, органи державної влади.

Summary. The role, place and importance of public relations in the system of public administration are determined. The main functions of public relations are characterized and directions of forming the image of public authorities are defined. Public relations are an integral part of a government body, and primarily aimed at creating and maintaining their own positive image and the entire system of government.

Key words: public relations, public, image, public administration, public relations, public authorities.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими та практичними завданнями. Зв'язки з громадськістю — “паблік рилейшнз” (від англ. *public relations* — відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) — одна із конкретних функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між організацією і громадськістю [1]. Паблік рилейшнз (ПР) сьогодні сприймається як важливий елемент ділових відносин усіх сфер повсякденного життя.

Мета паблік рилейшнз органу державної влади — встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та державною владою, що засноване на природі, знанні та повній інформованості. Батьківщиною паблік рилейшнз вважаються США, і за останні роки ця діяльність знайшла своє визнання в багатьох країнах світу. В Україні цей термін почав входити в практику управління з кінця 80-х років ХХ століття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наш час термін “*public relations*” включає в себе такі основні напрямки: суспільна думка; суспільні відносини; урядові відносини; життя спільноти; промислові відносини; фінансові відносини; міжнародні відносини; споживчі відносини; дослідження і статистика та засоби масової інформації.

Аналіз аспектів даної проблеми закладений у дослідженнях вітчизняних учених та дослідників: В.Борисенко, А.Галумов, С.Колосок, В.Королько, В.Кузнєцов, С.Блек, Д.Ольшанський, Г.Почепцов, С.Тихомирова, Т.Федорів. Серед закордонних дослідників дану проблему вивчали: Е.Бернейз, Дж.Брум, С.Катлін, Л.Серелон, А.Сентеру, Д.Форрестол. Дані вчені у своїх роботах торкалися визначення поняття паблік рилейшнз для державно-управлінських відносин та досліджували технології PR – діяльності.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В Україні поки що дуже мало існує консультативних агентств у галузі паблік рилейшнз, а також ще не у всіх органах державної влади (зокрема на рівні районних адміністрацій)

створено власні служби зв'язків з громадськістю. Досвід західних країн та специфіка діяльності органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування, які повинні проводити постійні кампанії зі зв'язків з громадськістю, свідчить про доцільність створення в державних органах власних служб паблік рилейшнз. Цілі й завдання цих служб в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування мають полягати в постійному інформуванні громадськості про політику державного органу і його повсякденну діяльність; наданні громадськості можливості виголошувати свою думку про нові важливі проекти і плани до прийняття остаточних рішень; здійсненні просвітницької роботи серед громадськості про діяльність державних органів та системи місцевого самоврядування, інформувати людей про їх права та обов'язки; розвитку в населення почуття громадянської гордості.

Постановка завдання. Мета статті – визначення ролі та значення функцій зв'язків із громадськістю у системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Паблік рилейшнз спирається на певні методи — сукупність прийомів, засобів та інструментів, за допомогою яких суб'єкт управління взаємодіє з громадськістю [1]. До загальноприйнятих методів ПР можна віднести: взаємодію з засобами масової інформації, використання друкованого слова; фотографії; виставки та ярмарки; кіно; аудіовізуальні засоби; використання усної мови; рекламу “престижу”; вивчення громадської думки; конференції; гостинність тощо.

Здійснення паблік рилейшнз на практиці поділяється на три групи дій: 1) активні дії стосовно досягнення доброзичливості; 2) збереження репутації (виявити традиції організації, які можуть зашкодити громадській думці, і відмовитись від них); 3) внутрішні відносини (використання прийомів, зорієнтованих на створення у співробітників почуття відповідальності та зацікавленості у справах адміністрації). У державних установах, паблік рилейшнз здійснюється двома шляхами: через створення відділів або управлінь

зв'язків з громадськістю або через залучення консультантів з ПР. Часто використовують і те, і інше.

Основними функціями відділу публік рилейшнз при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є зв'язки із засобами масової інформації; зв'язки з місцевим населенням; взаємозв'язки з інформаційними центрами; створення та підтримання узагальненого іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування; організація виставок; організація зборів і лекцій; робота на підвищення ролі й авторитету органу державного управління.

Основними завданнями служби публік рилейшнз у державних органах на міжнародному ринку мають бути: поліпшення взаєморозуміння між регіоном, який координує відповідний державний орган, і тими закордонними регіонами, з якими регіон вступає в контакт; створення “суспільного обличчя” державному органу; розробка заходів, скерованих на виявлення та ліквідацію чуток чи інших джерел непорозуміння; поширення сфери впливу державних організацій засобами відповідної реклами, виставками, відео- і кінопоказами; здійсненням будь-яких дій, спрямованих на поліпшення контактів між людьми або організаціями.

Аналізуючи сьогоднішній стан розвитку українського суспільства, ми можемо сказати, що він ще не повною мірою відповідає демократичним принципам. Причинами цього є низький рівень життя населення, значна корумпованість, заполітизованість суспільства, що тягнуть за собою недовіру та байдужість громадян до участі у державницьких справах. Розбудова нового українського громадянського суспільства повинна передбачати тісну співпрацю органів державної влади з населенням, а також із врахуванням їх громадської думки. Тому, питання налагодження ефективних зв'язків із громадськістю є надзвичайно актуальним у формуванні позитивного іміджу владних структур, забезпеченні прозорості та гласності в їх діяльності.

Під громадськістю розуміють спільноту людей, утворену за певних обставин, які усвідомлюють проблемність ситуації і реагують на неї однаково

чином [2]. Громадськість може бути зовнішня – громадяни, громадські організації, профспілкові та інші галузеві об'єднання, підприємства, державні установи, різноманітні течії та партії, і внутрішня – працівники органів державної влади, об'єднані службовими відносинами, обов'язками, відповідальністю.

Тому, зв'язки з громадськістю ми розглядаємо як науку про управління громадською думкою [2]. Основними завданнями зв'язків з громадськістю є вивчення, аналіз та управління суспільною думкою; аналіз і регулювання суспільних відносин; висвітлення владно-управлінських відносин, забезпечення двостороннього спілкування; дослідження споживчих відносин; створення позитивного іміджу організації, установи і т.д.

Метою діяльності фахівців із зв'язків із громадськістю у системі публічного управління є налагодження двостороннього спілкування між громадянами та державною владою задля встановлення спільного комунікативного простору, досягнення взаєморозуміння, заснованого на достовірності, компетентності та повноті інформації. Способом досягнення цієї мети є свідомий, плановий та довготерміновий вплив на створення зовнішнього і внутрішнього соціально-психологічного середовища, яке було б сприятливим для позитивного іміджу у системі публічного управління, а також забезпечення позитивної поведінки цього середовища у ставленні до самого органу державної влади.

Сьогодні, одним із першочергових завдань зв'язків із громадськістю у системі публічного управління є формування привабливого позитивного іміджу органів державної влади, який передбачає емоційно-психологічний вплив на громадськість з метою популяризації та реклами. Ключовим елементом роботи з публік рилейшнз є вплив на стан громадської думки. Більшість акцій ПР проводиться з метою: сформуванню громадську думку, якщо її немає; переконати людей змінити свою думку та посилити наявну думку громадськості.

Крім того, наука “*public relations*” виконує декілька головних функцій, які відображають специфіку її предмета та місце в системі наук [3]. Аналіз громадської думки, контроль за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв висвітлюють найбільш проблемні зони життя суспільства, показують слабкі місця, дають можливість сформулювати та передбачити напрями розвитку та розв’язання проблем. Своєчасне прогнозування змін настрою та інтересів певних груп громадськості може забезпечити успішну переорієнтацію органів публічного управління на нову сферу впливу та поширення актуальної інформації.

Кожний орган у системі публічного управління, кожний керівник, які дбають про свій позитивний імідж в очах громадськості, повинні оптимально використовувати різні моделі і методи публік рилешнз – сукупності способів та прийомів, засобів, інструментів за допомогою яких суб’єкт управління взаємодіє з громадськістю [4].

Хочеться відмітити, що формування позитивного іміджу засобами зв’язків з громадськістю, його цілісність залежить не тільки від створення певного штучного образу, а й від того, як цей образ сприймається громадськістю, іншими державними органами. Тому позитивний імідж необхідно постійно підтримувати, рекламувати, просувати в певному напрямку, використовувати у різноманітних відносинах і взаємодіях. Робота в системі публічного управління із зв’язків з громадськістю буде ефективною, якщо здійснюватиметься адекватно, гнучко та системно, коли конкретні заходи збігатимуться з конкретними економічними, правовими, політичними, моральними та технологічними факторами.

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів державної влади. Саме прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, проведення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку суспільства. У всіх демократичних країнах влада зобов’язана виконувати чіткі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми

залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.

Для формування громадянського суспільства і розбудови правової держави регулювання інформаційних відносин має важливе значення. Ось чому у системі публічного управління повинні використовуватись новітні інформаційні технології для надання інформації всім членам суспільства, комерційним організаціям та іншим установам. У період становлення публічної політики в Україні, саме цей напрям зв'язків із громадськістю є найбільш затребуваним, оскільки фахівцям у сфері зв'язків з громадськістю найчастіше доводиться займатися висвітленням у засобах масової інформації політичних подій чи дій політиків у позитивному плані.

Діяльність державних підрозділів зі зв'язків з громадськістю найчастіше зводиться до спостереження за подіями, просто реагуючи на них, замість того, щоб випереджаючи можливі негативні наслідки, розробляти й здійснювати тривалі програми, розраховані на перспективу, на створення стійкої позитивної репутації своєї організації або ж держави в цілому.

Найявні державні служби зв'язків з громадськістю в Україні, в основному, сприймаються як такі, які займаються зняттям напруженості в суспільній думці з гострих проблем, у тому числі пов'язаних з непрофесійною діяльністю політиків чи державних діячів. Напевне тому, у суспільній свідомості сформувалося негативне ставлення до всього, пов'язаного із зв'язками з громадськістю.

В українському суспільстві низьким залишається рівень конструктивної взаємодії органів державної влади, політичних партій, суспільних організацій, які тільки зароджуються. Недоліком вітчизняних служб зв'язків з громадськістю є те, що в Україні відсутня злагоджена політика всіх гілок влади у роботі зі зв'язками з громадськістю. Сьогодні кожний з органів влади формує власну інформаційну політику, яка іде врозріз з політикою інших державних органів, а це посилює негативне сприйняття з боку громадськості [5].

Тому, на нашу думку, сьогодні вкрай важливо забезпечити діалог між підрозділами зв'язків з громадськістю у системі публічного управління, що дозволить створити єдину комунікаційну та іміджеву політику [6].

Однією із серйозних перешкод на шляху реформування системи державного управління є дисгармонія у взаємостосунках між громадянами та органами виконавчої влади, який дістався суспільству у спадок від радянської епохи. До сих пір панує уявлення, що громадянин є особою, яка повинна бути повністю підпорядкована директивним вказівкам органів виконавчої влади. Тому, необхідно зруйнувати стереотип, створивши у всіх працівників державного сектора уявлення про їх роль як державних службовців та посиливши їх відповідальність за задоволення потреб суспільства. Отже, відкритість влади є необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян та участь в управлінні державними справами.

Під час становлення в Україні новітньої публічної політики саме система зв'язків з громадськістю є більш всього необхідною, оскільки фахівцям в цій сфері частіш за все доводиться висвітлювати в засобах масової інформації поточні події, зміни в роботі органів влади чи дії політиків у позитивному плані. Діяльність підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах публічної влади найчастіше наближається до моніторингу подій, реагуючи на них постфактум. Бажаним при цьому є випередження можливих негативних наслідків, розробка та здійснення тривалих інформаційних програм, що розраховані на перспективу й на формування стійкого позитивного іміджу органу публічної влади.

Зараз вкрай важливим є забезпечення постійного діалогу між підрозділами зв'язків з громадськістю різних органів публічної влади. Це дасть змогу створити єдину комунікаційну політику та методику формування позитивного іміджу. Виходячи з цього постає актуальне питання регулятивних зв'язків у таких системах як горизонтальна; вертикальна та внутрішньо-організаційна.

В діяльності структурних підрозділів по зв'язкам з громадськістю, ми можемо визначити такі функції взаємодії органів влади та громадянського суспільства як комунікація суб'єктів та об'єктів політичного процесу; контроль громадської думки, моніторинг процесів, що відбуваються в суспільстві; інформування суспільства відносно власної діяльності; вербалізація настроїв, що переважають в суспільстві; створення позитивного іміджу органів влади та маніпуляція громадськими настроями тощо.

Для демократичних країн є характерним, що влада мусить виконувати зобов'язання інформувати населення стосовно власної діяльності. На цьому ж рівні стоїть потреба застосовувати механізми залучення широкої громадськості до створення стратегій та програм розвитку, вирішення особливо важливих та суперечливих питань, оцінювання якості роботи органів публічної влади тощо. Розвиток громадянського суспільства в Україні створює умови для активної участі громадськості в управлінських процесах або навіть залучення до прийняття управлінських рішень. Зв'язки з громадськістю перетворилися на обов'язковий елемент функціонування органів влади всіх рівнів. На нинішньому етапі за умов впровадження нової парадигми державного управління на органи влади покладається забезпечення відкритості та прозорості в управлінні публічними справами. Громадськість повинна мати доступ до інформації, необхідної для участі в громадському житті, виборах, процесі прийняття рішень та обговоренні політики органів влади, яка має бути чіткою та зрозумілою для них.

Система державного управління в Україні буде ефективна лише за наявності інформатизації між усіма її складовими. Головним напрямом функціонування органів влади є створення єдиної інформаційної системи засобів та інструментів, що створять сприятливі умови для роботи інформаційних ресурсів, спростять збір, обробку та використання інформації для здійснення інтересів громадян, поліпшення економічного стану, розвитку нових технологій, поліпшення соціально-економічного стану, росту продуктивності праці та розвитку духовності. Зв'язки з громадськістю

займають головне місце в створенні позитивного іміджу органів публічного управління. У контексті реформування державного управління інститут PR слід розуміти, як вплив на громадську думку, з метою формування очікуваної поведінки та розглядати паблік рилейшнз як технологію, що формує сучасну політику.

В Україні, як і в усіх цивілізованих країнах, роль мас-медіа завжди набирає обертів, як засіб комунікативної діяльності, формування та розвитку громадської думки, впливу на життєдіяльність громадян та поведінку широких мас. Головною особливістю сучасних мас-медіа є розповсюдження соціально вагомої інформації, котра відображає дійсність, життєдіяльність громади в цілому. Від характеру та способу подачі інформації в суспільстві формується певна система цінностей та пріоритетів, що в свою чергу формує ставлення громадськості відносно діяльності органів влади.

Таким чином, інформація через засоби масової інформації перетворюється у своєрідне джерело влади, через яке можна здійснювати вплив на велику кількість людей. Не викликає сумніву й те, що в сьогоденній політичній системі йде загострення боротьби за можливість контролювати засоби масової інформації. Це означає, що реалізація завдань органів влади в інтересах суспільства може провадитись тільки за умови, коли громадяни будуть вчасно інформувати відносно поточної діяльності, а також з боку засобів масової інформації не буде тиску.

В демократичному суспільстві досить велика увага приділяється взаємозв'язкам між засобами масової інформації та органами управління всіх рівнів. Комунікаційні зв'язки громадськості та органів публічного управління можуть проходити через співпрацю з представниками громадських організацій; прийоми виборців за відповідними округами; особисті зустрічі з верхівкою керівництва; кореспонденцію та виступами у засобах масової інформації.

Таким чином, можемо констатувати, що інформаційний фундамент взаємодії мас-медіа та органів влади складається з прямих та зворотніх інформаційних зв'язків. Прямі зв'язки визначають як комплексний

інформаційний потік, який спрямовується на все суспільство, він стосується функціонування органів влади, ситуації в країні у цілому, програм розвитку та подальших перспектив.

Це в свою чергу забезпечує функціонування органів влади за допомогою: друку та поширення спеціальних інформаційних бюлетенів, інформаційних збірників, оглядів, експрес-інформації, прес-релізів та ін.; організації брифінгів, “круглих столів”, прес-конференцій, інтерв'ю у засобах масової інформації з представниками керівництва органів влади; виступи представників керівництва органів влади у засобах масової інформації в тематичних рубриках, програмах тощо. Якщо говорити про зворотні зв'язки, то вони розуміються як комплексний інформаційний потік, що виходить з боку громади в цілому, а також організацій та підприємств, навіть засобів масової інформації, в бік органів влади. Він стосується реальних вагомих проблем, які пов'язані з життєдіяльністю міста, регіону, країни, судженням про ситуацію в різних галузях життя суспільства та конкретних дій влади загалом, окремих посадових осіб, а також рівнях їх значущості та доцільності.

Зворотні зв'язки включають в себе наступні елементи: звернення громадян та громадські ініціативи; прямі ефіри на радіо та телебаченні, “гарячі лінії” та відповідні рубрики у засобах масової інформації; моніторинг, аналітичне дослідження та абсорбування важливої для органів місцевого самоврядування інформації у засобах масової інформації та систематичний моніторинг громадської думки.

Прямі і зворотні зв'язки, у свою чергу, є взаємопов'язаними та взаємозалежними, здійснюватися вони повинні у комплексі. При прийнятті управлінських рішень, органи влади повинні враховувати громадську думку, адекватно оцінювати та робити прогнози на реакцію населення в разі зміни ситуації та дій центрального та місцевого керівництва. Варто також відмітити, що в Україні, де тривалий час цілеспрямовано дезінформували населення, досить складним є створення надійних інформаційних основ для поліпшення взаємозв'язків органів влади з суспільством.

Отже, на виконання замовлень одних політичних партій, політиків, представників місцевої влади або бізнесу, журналісти в той же час висловлюються проти інших. Подібними діями поглиблюється недовіра громади до окремих посадовців та влади загалом. За таких обставин органи влади становляться доволі вразливими. Зв'язки з громадськістю роблять вагомий внесок у модернізацію процесу управління суспільно важливими галузями та функціонування органів влади. Варто відзначити той аспект, що інститут зворотних зв'язків з громадськістю вдало виконує роль інструменту для отримання та збереження влади або хоча б певного політичного впливу. Основними елементами зв'язків з громадськістю в органах публічної влади є:

- консультування, котрі проводяться та базуються на основі людської поведінки;
- дослідження громадської думки, а також поглядів та очікувань територіальної громади;
- вироблення вказівок та методичних рекомендацій для реалізації необхідних заходів;
- моніторинг з метою виявлення та усунення небажаних протиріч у сфері життєдіяльності громади;
- домовленості щодо сприяння стабільності та досягнення соціальної справедливості, взаємоповаги між всіма учасниками політичного життя;
- формулювання власних інтересів органів влади та інтересів суспільства, пошук балансу між ними;
- поділ на цільові групи, в інтересах котрих може прийматися те чи інше управлінське рішення;
- заходи опікування найбільш уразливими членами громади [5].

Зв'язки з громадськістю є одним з головних елементів діяльності органів публічного управління. Однак, є достатньо велика вада, оскільки підрозділи, що відповідають за цей процес, потребують певної методології, підготовки кваліфікованих кадрів, практичного досвіду та майстерності застосувати всі

можливі прийоми у своїй практичній діяльності. Зв'язки з громадськістю передбачають налагодження двосторонніх зв'язків для того, щоб було можливо створити спільний комунікативний простір, використовуючи достовірну, компетентну та повну інформацію для досягнення взаєморозуміння. Варто відмітити, що суть сучасного інформаційного і комунікативного простору відображається в рамках масового суспільства, до будь-яких суспільно важливих процесів та проблемних питань може бути залучене усе суспільство. Це обумовлює твердження, що оперативне застосування зв'язків з громадськістю набуває першочергового значення. Саме тому, потрібно систематично проводити моніторинг громадської думки й дослідження настроїв та побажань суспільства, потім повинна проводитись аналітична робота, яка, в свою чергу, виливається у стабільно діючі зв'язки з громадськістю.

В системі державного управління зв'язки з громадськістю виступають в ролі інструменту управлінського впливу, сама ефективність якого напряму залежить від регулярного функціонування підрозділів у зв'язках з громадськістю. Україні потрібно більш детально освоювати методи зв'язків з громадськістю, діяльність, що спрямовується на висвітлення управлінських рішень в системі державного управління. Методи впливу на громадську думку стають дедалі різноманітнішими й витонченими, і тому необхідно більш кваліфіковано підходити до застосування публік рилейшнз на практиці. Необхідно запрошувати більш кваліфікованих спеціалістів із зв'язків з громадськістю для забезпечення постійних консультацій, віднаходити варіанти співпраці з PR-менеджерами, що добре зарекомендували себе у приватному секторі чи під час виборчих кампаній. Недовіра громадськості до органів публічного управління породжується низкою причин, а саме через технічні, історичні та організаційні причини..

До технічних причин відноситься те, що в органів публічного управління не завжди є можливість пояснити громадянам мету своєї діяльності та причини прийняття певних рішень. Ці причини фактично не дають можливості адекватно інформувати населення виходячи з умов, в яких вони функціонують.

Історичні причини зумовили формування стійкої позиції в громадськості відносно до органів влади загалом, та окремих чиновників зокрема. Недовіра, в свою чергу, стає джерелом протиставлення громадськості відносно цих органів та її працівників.

Організаційні причини недовіри пов'язані з низьким рівнем кваліфікації службовців, відсутністю компетенції у спілкуванні з громадськістю. Серед умов, що сприятимуть покращенню взаємовідносин між державою та суспільством, можна виділити наступні: зменшення адміністративних процедур, мінімізація документообігу, зокрема, необхідного переліку паперів, які повинен подавати окремих громадянин до органів влади усіх рівнів незалежно від їх підпорядкування, використання новітніх технологій для прискорення процедур прийняття управлінських рішень. Як свідчить практика, позитивного результату можна досягти за допомогою особистого спілкування посадових осіб з громадянами, "гарячих ліній", тощо. Щоб відбулися позитивні зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного менеджменту.

Поліпшення репутації органу публічної влади напряму залежить від посилення переконань серед широкого загалу про легітимність функціонування відповідного органу. Першочерговим є забезпечення постійної підтримки двостороннього зв'язку, що вимагає від органів влади та їх керівників майстерності у зміні стратегії, якщо громадськість відхиляє пануючу політику організації чи не визнає її законність [4]. В основі такої концепції лежить принцип, відповідно до якого суспільство припускає вплив на себе тільки за умови готовності органу публічної влади до діалогу з метою узгодження положень своєї діяльності.

Сьогодні фахівці у зв'язках з громадськістю досить добре використовують свою майстерність: здатність вислухати, здатність спілкуватися з громадою. Основним завданням діяльності органів публічного управління є відтворення внутрішнього та зовнішнього соціально-політичного та психологічного середовища, котрий буде сприятливим для успіху установи,

забезпечення потрібної поведінки даного середовища відносно цієї установи. Головним елементом діяльності у зв'язках з громадськістю можна назвати вплив на громадську думку серед населення та формування позитивного іміджу [6]. Більшість операцій у зв'язках з громадськістю втілюється в життя із трьома базовими завданнями, а саме переконати громадськість поміняти власну думку; створити громадську думку, у випадку якщо вона відсутня та підкріпити думку громадськості або трансформувати наявну думку у більш сприйнятну.

Майстерність формувати вербальні чи мовні комунікації лежить в основі діяльності у зв'язках з громадськістю. В практичній діяльності це формує вміння переконливо говорити та правильно писати: що потрібно, як потрібно, де потрібно, коли потрібно, кому потрібно.

Ефективність інформування громадськості щодо дії органів публічної влади окреслюється наступними вимогами до управлінської інформації:

- повідомлення має бути актуальним та робитися оперативно без великої затримки;
- достовірна інформація дає змогу приймати рішення найбільш ефективно;
- повнота інформації, що ґрунтовно розкриває наявні в суспільстві проблеми;
- управлінська інформація повинна бути доступною для всіх представників громадськості, це потрібно враховувати під час обрання каналів комунікації;
- зрозумілість інформації, її чітке оформлення для вільного сприйняття.

Серед перешкод для підвищення ефективності інформаційної політики можна виділити наступні: брак загальноприйнятої системи зв'язків з громадськістю; відсутність єдиної системи аналітичного забезпечення органів публічної влади; недостатня відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень; рідка практика проведення громадських слухань [6].

Пошук згоди між органами влади з одного боку та суспільством чи пересічним громадянином – з іншого, є достатньо складним. Вирішення

проблем, що стоять перед державою можливе лише за умови забезпечення постійної взаємодії та зосередження зусиль органів влади усіх рівнів та суспільства. Основним завданням зв'язків з громадськістю органів публічного управління є створення іміджу ефективного та компетентного керівництва, яке може вирішувати проблемні питання, при цьому не утискаючи законних прав громадян на своєчасний доступ до достовірної інформації [5]. З функціональної точки зору зв'язків з громадськістю є керованим процесом, що має безпосередній вплив на формування громадської думки, тому важливим є правильне використання усіх наявних в органів влади можливостей. Суспільство може справляти як позитивний так і негативний вплив на управлінські процеси, тому воно повинне відчувати намагання можновладців забезпечити максимальну прозорість та відкритість.

Висновки даного і перспективи подальших досліджень. На жаль, на сьогоднішній день, зв'язки з громадськістю в Україні ще не стали тією системою взаємозв'язку, яка виконує комунікативні функції взаємодії держави й громадянського суспільства. Світова практика свідчить, що зв'язки з громадськістю – це невід'ємна частина будь-якої сучасної управлінської діяльності.

Можемо стверджувати, що зв'язки із громадськістю у системі публічного управління є надзвичайно важливими, являються важливою і відповідальною сферою діяльності органів державної влади, яка переобдбає різноманітні технології та шляхи реалізації інформаційної взаємодії. Без чесних, відкритих, доброзичливих відносин між адміністративними органами та населенням робота стає дуже продуктивною. Крім того, зв'язки з громадськістю є невід'ємною складовою органу влади і, в першу чергу, спрямовані як на формування і підтримання власного позитивного іміджу, так і усієї системи влади.

Література

1. Білоус В.С. Зв'язки з громадськістю (паблік рілейшнз) в економічній діяльності. / В.С. Білоус. – К.:КНЕУ, 2005. – 275 с.

2. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування О.В.Бабкіна, В.В.Басалюков, В.М.Бебик та ін.; за заг. ред. В.М.Бебика, С.В.Куніцина. – Мауп, 2003. – 240 с.
3. Барна Н.В. Іміджелогія. Навч. посіб. для дистанційного навчання / Н.В.Барна . – К.:Університет “Україна”, 2007. – 217 с. Н.В.
4. Малиновський В.Я. Державне управління. В.Я.Малиновський. - К.: Атіка, 2003. – 576 с.
5. Толкачов І. Виникнення та становлення прес-служб органів державної влади як основного інструменту здійснення державницького PR / Толкачов // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, соціологія, філософія. Вип. 11. Ужгород: Говерла, 2009 [Електронний ресурс]. Національна бібліотека України імені В.І.Вернадського. – URL:[http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural:Nvuu PSF. 2009.11. Tolkachov.pdf/](http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu_PSF.2009.11.Tolkachov.pdf)
6. Тихомирова С.Б. Зв'язки з громадськістю. С.Б.Тихомирова. К.: НМЦВО, 2001, 560 с.

УДК 502.35

**ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ
ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Кирич Н.Б.

*д.е.н., професор, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

Лібусь Т.І.

*аспірант, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**AN INVESTIGATION OF THE MAIN DIRECTIONS FOR THE STATE
ECOLOGICAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL**

Kyrych N.B.

Libus T.I.

Анотація. В основу сучасної екологічної політики України покладені підходи, які орієнтують природоохоронну діяльність на досягнення встановлених нормативів якості природного середовища, що відображено в національному законодавстві про екологію. Вони, як відомо, регламентують якісні параметри гранично допустимого вмісту хімічних речовин та інших видів шкідливого впливу на природні компоненти. При цьому вважається, що дані норми є екологічно допустимими, а тому соціально безпечними. Такій концепції і відповідає діюча модель управління природним середовищем.

Ключові слова: екологічна політика, нормативний підхід, екологічна ситуація, органи місцевої влади.

Summary: The modern environmental policy of Ukraine is based on approaches focusing the environmental activities on achievement of established

environmental quality standards according to the national environmental legislation. As known, these standards set a maximum permissible level for the concentration of chemicals and other dangerous and harmful substances. At the same time these standards set air quality standards, water quality standards and others that are environmentally acceptable, and therefore socially safe. This concept is a basis of existing environmental management model.

Key words: ecological policy, normative approach, ecological situation, and local authorities.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими та практичними завданнями. Останні десятиріччя характеризуються глибоким переосмисленням шляхів подальшого економічного розвитку суспільства. Це переосмислення знайшло своє втілення в сприйнятій світовою спільнотою концепції сталого розвитку. Відповідно до цієї концепції екологічна діяльність стає однією з важливих задач управління виробництвом. Одним з загально визнаних інструментів розв'язання екологічних проблем промислового виробництва є екологічний менеджмент, який відіграє важливу роль також і у публічному управлінні та адмініструванні. Останнім часом нормативний підхід в екологічному управлінні все частіше ставиться науковцями під сумнів. Адже самі норми гранично допустимих концентрацій є далеко не ідеальними. До того ж, їхня компонентна прив'язка по кожному інгредієнту абсолютно не враховує можливих наслідків взаємодії хімічних сполук і взаємовпливу природних сфер. Аргументацію недосконалості нормативного регулювання якості природного середовища можна розширити регіональною специфікою природно-антропогенних процесів, яскраво вираженим проявом критичної межі економічної ефективності природоохоронних заходів при досягнутому рівні виробничих технологій і очисного устаткування [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленням загальних питань дослідження основних напрямів державної екологічної політики на регіональному рівні та проблемам активізації природоохоронної роботи

присвячено чимало наукових праць, зокрема: С. Дусановського, С. Покропивного, А. Бохана, З. Варналія, В. Сизоненка. Проблемні питання економіки природокористування висвітлені у працях І Лицура, Л. Мельника, Р. Шерстюка, А. Чухна, О. Васюти, Н. Навроцького та інших. У наукових працях М. Сороки, В. Євтушевського та І. Гречановської визначені засади державно-регуляторного та організаційно-економічного механізму екологізації підприємництва.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Негативні прояви в екологічній сфері, а також неефективність використання існуючих механізмів державної політики, які потребують суттєвого вдосконалення, значною мірою є наслідками неефективно виконаних державних програм із захисту довкілля, неефективних рішень як на національному, так і регіональному рівнях.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження основних напрямів державної екологічної політики на регіональному рівні та проблем активізації природоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основи глобальної екологічної політики закладено в Декларації Стокгольмської конференції ООН з проблем навколишнього середовища 1972 р. Водночас єдиний нормативно-правовий акт, що визначає екологічну політику і стратегію нашої держави – Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [1]. Багато положень цього документа не втратило своєї актуальності, однак у

цілому він уже не відповідає вимогам сьогодення, оскільки за період, який минув з 1998 р., відбулися значні події на міжнародному рівні, які визначили подальший розвиток екологічних стратегій, а в Україні – суттєві зрушення в напрямі посилення економічної діяльності. Зазначене зумовило необхідність розроблення проекту нового стратегічного документа на довгострокову перспективу – Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р., яка враховує процеси глобалізації економіки, розвиток ринкових відносин та рішення Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища “Довкілля для Європи” (2003 р.), Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в м. Йоганнесбурзі (2002 р.), вступ України до СОТ, положення ряду міжнародних зобов’язань України у сфері охорони навколишнього природного середовища. Розроблення цього стратегічного документа обумовлене необхідністю підвищення ефективності структури управління у сфері охорони довкілля на державному та регіональному рівнях [2].

Особливістю екологічного стану України є те, що гострі локальні екологічні ситуації поглиблюються регіональними кризами, зокрема довготривалими економічними та соціальними. Дотепер на всій території відчуваються також наслідки катастрофи на Чорнобильській АЕС. Порушення екологічної рівноваги вже не є, як раніше, місцевими, локальними і такими, що швидко минають. Вони створюють реальну загрозу порушення механізмів життєзабезпечення, ускладнюють соціально-економічний розвиток, стримують підвищення якості життя населення та держави в цілому. Екологічні проблеми, які пов’язані з соціально-економічним становищем країни, мають конкретне виявлення на регіональному рівні.

Науковці приділяють особливу увагу тлумаченню поняття “регіон”. Так, проект Закону України 2005 р. “Про територіальний устрій України” (ст. 13) дає таке визначення цього поняття: “Регіон – частина території України, яка є адміністративно-територіальною одиницею та утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об’єднує райони

та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів та міст-районів, надання їх населенню визначених законом спеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані в районах та містах-районах. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: області, міста-регіони” [6].

Концепція державної регіональної політики України визначає державну регіональну політику як напрям державної політики, головне завданням якої – забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку окремих регіонів. Державна регіональна політика являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, унітарність і цілісність Української Держави як єдиного політичного, соціально-економічного та правового простору, а з іншого – необхідну децентралізацію, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів, розвиток міжрегіональних відносин, ефективну реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Під механізмом реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні розуміється сукупність важелів, інструментів і регламентуючих методів, використання яких суб'єктами екологічного управління забезпечує перетворення вихідних рішень (створення еколого-економічних передумов сталого розвитку регіонів) в результат (еколого-безпечне довкілля).

Сучасна державна система управління природоохоронною діяльністю є занадто централізованою та з елементами відомчості. Це веде до зниження ефективності управління на регіональному рівні, зокрема щодо напрямів планування та використання інвестицій природоохоронного призначення, а також не дає можливості повністю враховувати територіальні інтереси в створенні екологічно безпечного довкілля [4].

Регіональна екополітика України законодавчо ґрунтується й реалізується через розроблені та ухвалені Верховною Радою закони, кодекси, більше 100 підзаконних актів, інструкцій, нормативів. Затверджені й реалізуються

"Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", в яких на державному рівні проголошено довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем у сукупності цілей, завдань, механізмів та інструментів.

Екологічна політика може бути реалізована як через виконання спеціально розроблених екологічних планів дій або програм, так і інтегруванням екологічних вимог та пріоритетів у секторальні стратегії, програми розвитку або плани дій, конкретні проекти.

Основні заходи державної екологічної політики здійснюються на регіональному рівні. Чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони природи. Досить згадати ст.13 Конституції України, згідно з якою "земля, її надра та атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України... є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах визначених цією Конституцією".

В основу формування державної екологічної політики покладений принцип, відповідно до якого екологічна безпека є важливим елементом і складовою національної безпеки держави. Таким чином, особливістю екологічної політики є вміння вибирати найбільш ефективні методи реалізації практичних заходів у різних сферах громадського життя для досягнення поставлених цілей. Це узгоджується з наведеним у міжнародному стандарті ISO 14001-97 визначенням екологічної політики як політики, що створює основу для діяльності та досягнення екологічних цілей і завдань. Звідси випливає висновок про існування двох основних *моделей екологічної політики*, що базуються на різних принципах її функціонування. *Перша модель* функціонує за принципом «реагуй і виправляй» та орієнтована на ліквідацію наслідків екологічних порушень. Сьогодні в Україні переважає саме така модель

екологічної політики. *Друга модель* ґрунтується на принципі «прогнозує і попереджай» і є найбільш ефективною.

В управлінні природокористуванням беруть участь усі гілки влади: *законодавча, виконавча та судова*. Кожна з них виконує свої функції і містить у своєму складі підрозділи, що мають спеціальні повноваження щодо регулювання екологічних питань.

Реалізація державної екологічної політики здійснюється на трьох рівнях управління: *національному, регіональному, місцевому*, що, у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони навколишнього середовища. Згідно з Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки» територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони природи визначається територіальними обсягами природних геоекосистем і поділяється на: загальнодержавні (у масштабах усієї України), регіональні (охоплюють територію в межах двох чи більше областей або поширюються на територію суміжних держав та акваторію морської економічної зони), місцеві (охоплюють територію в межах області, району) [6].

Організаційно управління природокористуванням здійснюється за допомогою *територіального та відомчого принципів*.

Територіальний принцип означає, що загальнодержавне управління має територіальний характер. Воно поширюється на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи в межах держави в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, загальнодержавне управління здійснює Кабінет Міністрів України та виконавчий орган обласної ради народних депутатів на підлеглий йому території.

Відомче управління розповсюджує свої дії лише на певний об'єкт природи: води, землю, ліс тощо. Воно не пов'язане з адміністративно-територіальним розподілом, а поширюється на природокористування певним

природним ресурсом, незалежно від того, на території якої області він знаходиться.

Законодавчі функції управління природокористуванням та охорони навколишнього природного середовища належать Верховній Раді України та органам місцевої влади.

До функцій органів місцевої влади належать:

- забезпечення реалізації державної екологічної політики;
- затвердження місцевих екологічних програм;
- надання згоди на розміщення на своїй території підприємств, установ, організацій;
- організація локального й об'єктного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення інформування населення та громадськості про стан навколишнього середовища;
- контроль за додержанням екологічного законодавства;
- організація робіт із ліквідації екологічних наслідків аварій;
- здійснення державного контролю за дотриманням прикордонного законодавства;
- інші.

Виконавча функція управління природокористуванням у державі належить Кабінету Міністрів України, виконавчим і розпорядчим органам місцевої влади, а також спеціально уповноваженим на те державним органам.

Основними функціями Кабінету Міністрів є:

- реалізація державної екологічної політики;
- розробка та втілення в життя екологічних програм і великих природоохоронних заходів;
- координація діяльності міністерств та інших спеціально уповноважених органів управління в частині охорони навколишнього природного середовища та природокористування;

- реалізація міжнародних угод, виконання Україною взятих на себе в рамках цих угод зобов'язань і підтримання міжнародних відносин;
- забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, проведення обліку забруднень, прогнозування);
- формування та використання державних позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища;
- регулювання використання ресурсів державного значення;
- встановлення порядку визначення плати за спеціальне користування природними ресурсами, за забруднення навколишнього природного середовища.

Виконавчі та розпорядчі органи місцевої влади виконують такі функції:

- реалізація рішень відповідних рад народних депутатів;
- розробка місцевих, регіональних екологічних програм;
- визначення нормативів плати й розмірів платежів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;
- затвердження для підприємств лімітів використання природних ресурсів (газ, електроенергія, нафта й ін.), за винятком державних ресурсів;
- організація збирання, переробки, утилізації та захоронення всіх відходів на своїй території;
- забезпечення систематичного й оперативного інформування населення про стан навколишнього середовища;
- інші функції.

Відомчий принцип управління природокористуванням проявляється у здійсненні державного контролю за станом природних ресурсів і заходів щодо їх охорони й раціонального використання з боку галузевих міністерств і відомств, що належать до органів спеціальної компетенції, уповноважених виконувати природоохоронні функції.

Центральним органом державної виконавчої влади в Україні є Міністерство екології та природних ресурсів та його органи на місцях (обласні

управління екології та природних ресурсів). Міністерство екології та природних ресурсів України реорганізоване з Державного комітету УРСР з екології і раціонального природокористування в 1991 р., а потім у 1994 р. в Мінекобезпеки України. Міністерство виконує такі функції:

- проведення державної екологічної, економічної та науково-технічної політики, спрямованої на збереження та відтворення безпечного для існування живої й неживої природи навколишнього середовища;
- захист життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища;
- досягнення стійкого соціально-економічного розвитку й гармонійної взаємодії суспільства та природи.

Серед головних завдань Міністерства є захист інтересів України на міжнародній арені, державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства України, нормативно-правове регулювання використання природних ресурсів, організація та проведення державної екологічної експертизи, обґрунтування доцільності розроблення державних і регіональних екологічних програм. Основною функцією судової влади є захист прав і свобод людини, у тому числі й екологічних [9].

Для реалізації покладених на неї функцій судова влада повинна бути самодостатньою й незалежною від інших гілок державної влади, об'єднаною громадян, юридичних і фізичних осіб. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами на засадах рівності учасників судового процесу перед законом і судом, гласності судового процесу, самостійності й незалежності судів, недоторканності та незмінюваності суддів. Конституцією України заборонено делегування функцій судів чи привласнення їхніх функцій іншими органами або посадовими особами.

Тернопільська область відносно інших регіонів України відзначається низкою проблем, пов'язаних із забрудненням навколишнього природного середовища та незбалансованим використанням природних ресурсів. Внаслідок того, що природоохоронна діяльність не належала до соціально-економічних

пріоритетів, не вдалося забезпечити сталий розвиток території та екологічне спрямування економіки.

Державне управління охорони навколишнього природного середовища у Тернопільській області забезпечує реалізацію державної політики Міністерство екології та природних ресурсів України.

Екологічна політика Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Тернопільській області спрямована на збереження та відновлення екосистеми на території області, що необхідна для гармонічного існування живої і неживої природи, досягнення рівноваги використання природних ресурсів, їх відновлення, а також гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення.

Серед основних пріоритетів Управління є:

1. забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, моніторингу стану навколишнього природного середовища;
2. забезпечення збалансованості екологічних, економічних та соціальних інтересів області;
3. забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території області, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
4. сприяння усвідомленню жителями області необхідності збереження навколишнього природного середовища для майбутніх поколінь;
5. залучення громадськості до формування та реалізації екологічної політики;
6. достовірне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища на відповідній території,

оперативне оповіщення про виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та про хід виконання заходів щодо їх ліквідації.

У Тернопільській області існує ряд *екологічних проблем*, для розв'язання яких необхідне поєднання зусиль місцевих державних адміністрацій, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

- в області на складах сільськогосподарських підприємств, а також безхазяйних складах накопичено 78,077 т. непридатних, невідомих та заборонених пестицидів. Зберігання такої кількості пестицидів у несприятливих умовах негативно впливає на стан навколишнього природного середовища та створює загрозу надзвичайних ситуацій, пов'язаних з аварійним забрудненням довкілля. Знешкодження даних небезпечних відходів передбачено заходами Загальнодержавної програми поводження з токсичними відходами;

- сміттєзвалище м. Тернополя розміщене у районі с. Малашівці Зборівського району. Сміттєзвалище знаходиться у другому поясі санітарної охорони Тернопільського водозабору, чим створюються передумови забруднення водних горизонтів і реальна небезпека для здоров'я людей. Питання вибору земельної ділянки під розташування нового полігону ТПВ м. Тернополя не вирішується;

- незадовільний стан каналізаційних мереж та очисних споруд більшості населених пунктів області. Через неефективну роботу каналізаційних очисних споруд та відсутність очисних споруд у населених пунктах багатьох районів області у відкриті водойми щороку скидається близько 2,432 млн. м³ недостатньо очищених та неочищених стічних вод;

- м. Чортків є одним з основних забруднювачів водних об'єктів області. Діючі очисні споруди міста забезпечують лише механічну очистку стічних вод. У ріку Серет скидається 0,6 млн м³ недостатньо очищених стічних вод, що суттєво погіршує екологічний стан р. Серет, створює небезпеку для розташованих нижче по течії населених пунктів, водозабору м. Чернівці та р. Дністер;

- незадовільна експлуатація та санітарний стан організованих полігонів твердих побутових відходів міст і селищ області, відсутність їх паспортизації та ведення належного обліку відходів, що видаляються;

- погіршення стану охорони лісів, які перебували в користуванні колишніх колгоспів. У складних соціально-економічних умовах, при відсутності належного контролю з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, відбулося неконтрольоване використання лісових ресурсів, а в непоодиноких випадках знищення або пошкодження лісів;

- більшість підприємств і суб'єктів підприємницької діяльності при видобуванні корисних копалин допускають грубі порушення Кодексу України про надра. Значна кількість кар'єрів експлуатується самовільно, без належного правокористування.

Основні чинники та критерії для визначення найважливіших екологічних проблем, пов'язані із:

- дуже високим відсотком розорюваності території області (61,6 %);

- забрудненням земель промисловими, побутовими відходами, а також засобами хімізації;

- забрудненням поверхневих вод неочищеними та недостатньо очищеними зворотними водами підприємств системи житлово-комунального господарства, частка яких у загальному скиді забруднених вод складає 89 %;

- нижчим від екологічного оптимуму показником лісистості області (13,9 %);

- погіршенням ситуації з розробкою надр без спеціальних дозволів на користування надрами;

- фінансуванням природоохоронних заходів державних, регіональних та місцевих екологічних програм по залишковому принципу.

Основними шляхами розв'язання екологічних проблем в області є комплекс природоохоронних заходів, які мають здійснюватися у різних соціально-економічних і культурних сферах. Ці заходи пов'язані зі зменшенням шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, забезпеченням

раціонального використання природних ресурсів, ренатуралізацією природних комплексів, упровадженням схем оптимізації господарського освоєння території області і базуються на прийнятті екологічно обґрунтованих управлінських рішень з урахуванням позиції громадськості.

На даний час в області існує 3 діючих регіональних природоохоронних програми затверджених рішеннями Тернопільської обласної ради:

1. Програма охорони навколишнього природного середовища в Тернопільській області на 2014-2020 роки (від 18.09.2014)
2. Програма розвитку водного господарства та водно – екологічного оздоровлення природного середовища Тернопільської області на період до 2021 року (від 12.11. 2013)
3. Програма розвитку лісового господарства Тернопільщини на 2017-2021 роки (від 10.05.2017)

Основною метою програми є охорона навколишнього природного середовища шляхом реалізації екологічної політики, спрямованої на стабілізацію та поліпшення стану навколишнього природного середовища в області, розбудови інфраструктури охорони навколишнього природного середовища та покращення екологічної ситуації для забезпечення сталого розвитку території, підвищення стандартів якості природних об'єктів до європейського рівня, екологічно збалансованого використання природних ресурсів, впровадження управлінських механізмів, що дозволяють здійснювати прийняття рішень з урахуванням громадської ініціативи і позиції.

Програмою передбачається здійснення комплексу заходів, спрямованих на досягнення її мети. Програмування основних заходів здійснено на підставі глибокого аналізу екологічної ситуації в області та основних чинників, що впливають на тенденції і динаміку процесів у природоохоронній сфері.

З огляду на зазначене, а також враховуючи наявність в області ряду галузевих програм екологічного спрямування, якими передбачено виконання заходів в питаннях охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, цивільного захисту населення, попередження техногенних

аварій, використання генетично-модифікованих організмів, формування міського середовища тощо, цією програмою визначено основні заходи за такими напрямками:

- зміни клімату;
- екологічне управління та горизонтальні питання, зокрема освітня та навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього природного середовища та процесу прийняття рішень з урахуванням даних екологічного моніторингу;
- якість атмосферного повітря;
- якість поверхневих вод;
- управління відходами;
- охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі);
- екологічні збори.

Виконання заходів напряму „Зміна клімату” дасть можливість визначити шляхи з адаптації усіх сфер економіки та життєдіяльності області до змін клімату, забезпечити сталий розвиток регіону в умовах зміни клімату, а також скорочення викидів парникових газів, вироблення екологічної чистої енергії.

Виконання заходів напряму „Екологічне управління та горизонтальні питання, зокрема освітня та навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього природного середовища та процесу прийняття рішень з урахуванням даних екологічного моніторингу” сприятиме реалізації екологічної політики на місцевому рівні, підвищенню рівня екологічної освіти та етики, оцінки екологічної ситуації в області, забезпеченню доступу громадськості з питань навколишнього природного середовища та процесу прийняття рішень.

Виконання заходів напряму „Якість атмосферного повітря” передбачає стабілізацію валового обсягу викидів в атмосферне повітря на рівні 2014 року, незважаючи на прогнозоване збільшення обсягів промислового виробництва і

кількості автотранспортних перевезень. Очікуваний обсяг складає 65-67 тис. тон у рік.

Реалізація заходів напряму „Якість поверхневих вод” шляхом реконструкції та будівництва нових каналізаційних очисних споруд і мереж, застосування сучасних методів очищення зворотних вод дасть можливість до 2020 року в основному припинити скиди у відкриті водойми забруднених стічних вод без очистки, досягти нормативних показників якості води поверхневих вод. Завдяки цьому збитки, які завдаються державі забрудненням поверхневих водойм, у 2020 році зменшаться на 37,5 млн гривень у рік.

Комплекс дій у напрямі „Управління відходами” дозволить налагодити системи управління відходами, припинити їх вивезення на несанкціоновані сміттєзвалища і, таким чином, попередити забруднення близько 500 га земель, які підлягають рекультивації і створенню на них додаткових лісових насаджень. Обсяг втрат, пов'язаних із засміченням ґрунтів, за умови повного виконання заходів, зменшиться на 25 млн гривень.

У результаті виконання завдань напряму „Охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі)”, спрямованих на формування регіональної екологічної мережі області, будуть досягнуті наступні показники ефективності для продуктів програм: у разі розроблення схем формування екологічних мереж Борщівського, Бучацького, Заліщицького, Кременецького, Шумського, Лановецького, Монастириського районів буде визначено структурні елементи екомережі та їх площу у цих районах на загальній орієнтовній площі 190,79 тис.га. Результативний показник економічної ефективності даного заходу становитиме 5,5 гривні / 1 га угідь, включених до екомережі, зокрема, у 2014 році - 5,1 гривень / 1 га, у 2015 році - 5,9 гривень / 1 га, у 2016 році - 7,0 гривень / 1 га, у 2017 році - 4,4 гривні / 1 га, у 2018 році - 3,8 гривні / 1 га, у 2019 році - 5,4 гривні / 1 га, у 2020 році - 10,1 гривні / 1 га.

У результаті інвентаризації природних оселищ рідкісних та зникаючих видів рослин і тварин, збереження яких потребує особливої охорони, у

Борщівському, Бучацькому, Заліщицькому, Кременецькому, Шумському, Лановецькому, Монастириському районах, буде обліковано місця зростання (проживання) 230 видів рослин та 278 видів тварин на загальній площі 2800 га природних угідь. Результативний показник економічної ефективності цього заходу становитиме 100 гривень /1га можливих місць зростання, у тому числі 100 гривень /1 га щороку протягом 2014-2020 років.

При створенні нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду області його площу буде розширено на 15,39 тис. га і доведено до 138 тис. га, відсоток заповідності збільшено до 10 %. Результативний показник економічної ефективності цього заходу становитиме 36,4 гривні /1 га збільшення площі природно-заповідного фонду протягом 2014-2020 років.

Реалізація напряму „Екологічні збори” організаційних заходів у сфері екологічних зборів і податків підвищить ефективність економічних механізмів на природоохоронну діяльність суб'єктів господарювання, які здійснюють вплив на навколишнє середовище чи використовують природні ресурси. При цьому зростуть надходження до бюджетів, що збільшує фінансовий ресурс для вирішення природоохоронних питань.

Метою програми розвитку водного господарства та водно – екологічного оздоровлення природного середовища Тернопільської області на період до 2021 року є реалізація основних напрямів державної політики, спрямованої на запобігання антропогенного впливу на довкілля, забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності, захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження, раціональне використання водних ресурсів, впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, забезпечення сталого функціонування екосистем в басейнах річок області, запобігання шкідливої дії вод і ліквідації її наслідків, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, що дасть змогу досягнути певних позитивних зрушень у функціонуванні водогосподарського комплексу, зокрема забезпечити збалансованість процесів використання та відтворення водних ресурсів,

зменшити вплив негативних наслідків шкідливої дії вод та створити умови для життєдіяльності населення в паводконебезпечних районах області, забезпечити економічну ефективність та екологічну безпеку функціонування водогосподарського комплексу. В цілому метою програми є розвиток галузі водного господарства та водно-екологічне оздоровлення природного середовища області.

У запропонованій програмі на період до 2021 року відповідно до її мети сформульовано пріоритетні напрямки в галузі розвитку водного господарства та водно-екологічного оздоровлення природного середовища Тернопільської області, що спрямовані на забезпечення єдиної політики розвитку регіону шляхом об'єднання інтересів і можливостей місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання з метою забезпечення сприятливих умов для розвитку регіону, підвищення конкурентоспроможності агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої проблеми.

Виконання програми у повному обсязі дасть змогу:

- задовольнити потребу населення і виробництва у якісних водних ресурсах;
- забезпечити ефективний захист територій та населення від шкідливої дії вод;
- забезпечити функціонування меліоративних систем і поліпшити
- екологічний стан осушених угідь;
- удосконалити систему державного управління водними ресурсами;
- підвищити ефективність та забезпечити екологічну безпеку водокористування.

Зокрема виконання завдань і заходів програми дасть змогу:

- забезпечити ефективне і екологічно безпечне функціонування меліоративних систем на площі 134,5 тис. га, постійне зростання їх ролі у продовольчому та ресурсному забезпеченні області, зростання виробництва сільськогосподарської продукції. Слід зазначити, що прибавка врожаю на

меліорованих землях в роки з екстремальними погодними умовами значно зростає;

- створити безпечні умови для життєдіяльності громадян 26 населених пунктів, які знаходяться в зоні можливого затоплення;
- захистити від паводків 1,5 тис. га сільськогосподарських угідь, покращити гідрологічний режим річок протяжністю 47,2 км;
- забезпечити регулювання поверхневого стоку з метою оптимізації паводкових витрат на площі близько 25 тис. га;
- мінімізувати розмір збитків, спричинених шкідливою дією поверхневих вод.

Метою програми розвитку лісового господарства Тернопільщини на 2017-2021 роки є забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованого на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів області, охорону і захист лісових та граничних із ними екосистем.

Програма передбачає розроблення показників розвитку лісового господарства області на принципах безперервного невиснажливого використання лісових ресурсів, а також збільшення лісистості та покращення якісної структури лісових насаджень області за рахунок територій, що внаслідок деградації землі вже не можуть використовуватися для сільськогосподарських робіт, заліснення берегових смуг водойм. Іншим важливим завданням є закріплення за постійними лісокористувачами усіх лісових земель області.

Виконання програми дасть змогу:

- поліпшити стан та якісний склад лісів, посилити їх екологічні функції та підвищити продуктивність;
- забезпечити ефективне ведення лісового господарства області на засадах сталого розвитку;
- ефективно здійснювати управління землями лісового фонду;
- забезпечити соціальний захист працівників галузі лісового господарства;

- досягти розвитку рекреаційної та туристичної інфраструктури в лісах області;
- зменшити загрозу деградації земель, збільшити площу лісів області за рахунок створення нових лісів і включення до лісового фонду само-заліснених, малопродуктивних і деградованих земель сільськогосподарського призначення;
- залучати територіальні громади до процесу створення нових лісів, збільшення лісистості їх територій.

Сучасна екологічна політика розробляється та впроваджується в напружених політичних умовах, в яких різноманітні політичні цілі та інтереси відомств часто призводять до конфліктів між окремими суб'єктами суспільства. Трапляються ситуації, коли надзвичайно важко знайти політичний консенсус між екологічними органами та природокористувачами, інтереси яких часто лобіюються відповідними відомствами та місцевими владними і неурядовими структурами. Зокрема, це стосується питань використання природних ресурсів спільного користування, розподілу економічних зисків та витрат, відповідальності за майбутні екологічні наслідки тієї чи іншої діяльності (або бездіяльності) тощо.

Надмірна концентрація екологічно небезпечних виробництв, застаріле та неефективне природоохоронне обладнання на завершальних стадіях технологічних ланцюгів, ненадійність технічних систем і низька кваліфікація кадрів на підприємствах підвищеного екологічного ризику, врешті-решт проблеми гарантування екологічної безпеки конверсії — усе це може стати причиною соціального та політичного напруження як у національному, так і в міжнародному масштабах.

У глобальному масштабі негативні наслідки антропогенного впливу на екологію настільки значні, що призвели до всесвітньої кризи. Вітчизняні фахівці підкреслюють, що її проявом є зміни, які загрожують життю людини і негативно впливають на розвиток суспільства, генетичний фонд, недостатню

енергетичну, мінеральносировинну та продовольчу забезпеченість, демографічні процеси, забруднення довкілля токсичними відходами тощо.

У регіонах України ще не сформувалася система екологічного управління в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного менеджменту. Нині домінує державна система управління у галузі охорони навколишнього природного середовища. Держава фактично "монополізувала" екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів — суб'єктів господарювання та власників землі і основних фондів.

Висновки даного і перспективи подальших досліджень. Отже, розвиток державної екологічної політики на найближчий час матиме подвійну спрямованість. По-перше, вдосконалення на інституційному та технологічному рівнях мають перебороти негативні тенденції розвитку виробничого комплексу в бік зменшення ресурсо- та енерговитрат. По-друге, забезпечення системи управління і технологічної підтримки, яка унеможливить посилення техногенного тиску на довкілля у перспективі піднесення промислового виробництва.

Література:

1. Закон України "Про охорону навколишнього середовища". - К., 1991.
2. Білявський Г.О., Бутченко Л.І. Основи екології: Теорія та практикум. Навч. посіб.- К.: Лібра, 2006.
3. Захаров В. Державному реєстру зелене світло// Охорона праці.-2004.-№ 3.
4. Баб'як О. С, Біленчук П.Д., Чирва Ю.О. Екологічне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2000. - 216 с.
5. Балюк Г. І. Екологічне право України. Конспект лекції у схемах (Загальна і Особлива частина): Навч. Посібник. - К.: Хрінком Інтер, 2006. - 192 с.
6. Екологічне право. Особлива частина Підручник. Для студентів юридичних вузів і факультетів. За редакцією академіка АПрН України, В. І. Андрейцева.К.: Істина, 2001
7. Екологічне право України. За редакцією професорів В.К. Попова і А.П. Гетьмани. Харків, "Право". 2001
8. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. - 848 с.
9. Сафранов Т.А. Екологічні основи природокористування: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. - Львів: "Новий Світ-2000", 2003. - 248 с.

УДК 35.077.2

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В СВІТІ

Кужда Т. І.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

CURRENT STATE AND PROSPECTS OF E-GOVERNANCE IN UKRAINE AND THE WORLD

Kuzhda T. I.

Анотація. На сьогодні, впровадження та розвиток електронного урядування і його окремих елементів у життєдіяльність суспільства, громадян, держави та бізнесу є глобальним процесом. Створення електронних урядів та використання технологій електронного урядування задля розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії визначено пріоритетними напрямками державної політики більшості країн світу, у тому числі й України. В статті здійснено аналізування рівня розвитку електронного урядування за показниками розвитку електронного уряду та електронної участі України та країн світу, а також визначено перспективи та напрямки вдосконалення електронного урядування в Україні. Виокремлено позитивні результати впровадження механізмів електронного урядування в Україні та вказано напрямки подальшого його розвитку.

Ключові слова: електронне урядування, індекс розвитку електронного уряду, індекс електронної участі, уряд, публічна влада.

Summary. It is globally agreed that developing and deploying of E-government in support of good governance is essential for building effective,

accountable and inclusive institutions at all levels, for improving life of society, citizens, the state and business. The building of E-government and the use of E-governance technologies towards sustainable information society and E-democracy have been identified as priority areas of state policy in most countries of the world, including Ukraine. The E-governance level covering the E-Government development index and E-Participation index of Ukraine and other countries in the world have been analyzed in the article. It was defined the prospects and ways to improve E-governance in Ukraine. The positive trends and results towards higher levels of E-governance development in Ukraine have been outlined and the ways to further improvements have been indicated.

Key words: E-governance, E-Government development index, E-Participation index, government, and public authority.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими та практичними завданнями. Створення електронних урядів та використання технологій електронного урядування задля розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії на сьогодні є глобальним процесом. Інформатизація процесів діяльності органів влади та управління сприяє забезпеченню прозорості та відкритості їхньої роботи, що є основоположним принципом демократизованого суспільства. Побудовою електронних урядів займаються майже усі держави в світі, а застосування найсучаснішого світового досвіду цифровізації урядування доволі швидко дозволяє підвищити інституційну спроможність будь-якої країни. Оцінювання результатів впровадження електронного урядування здійснюється на основі світових рейтингів, в яких відображається рівень електронного урядування в різних країнах на основі загальноприйнятих показників. З огляду на це, особливої уваги потребує аналізування показників розвитку електронного урядування в Україні та порівняння їх з іншими країнами з метою пошуку шляхів вдосконалення надання он-лайн послуг та публічної інформації органами влади громадянам, телекомунікаційної інфраструктури та розвитку людського капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленням загальних питань впровадження електронного урядування в Україні присвячена значна кількість наукових досліджень. У вітчизняній науці сформовано понятійно-категоріальний апарат та змістовні складові електронного урядування (Ю. І. Соломко, В. С. Куйбіда, І. В. Шпекторенко, Т. Є. Кагановська, Є. О. Архипова, В. В. Єганов), висвітлено стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві (П. С. Клімушин, А. І. Семенченко, В. М. Дрешпак, А. А. Барікова, С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. Ю. Линьов, В. М. Ємельянов), проаналізовано досвід впровадження електронного урядування в Україні та в світі (Л. О. Матвейчук, Г. Ф. Мартинюк, С. А. Чукут, О.В. Загвойська, І. О. Поліщук та ін.).

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на масштаби наукових розробок та досліджень зазначених питань, актуальними є аналізування показників розвитку електронного урядування в Україні та порівняння їх з іншими країнами, а також визначення сильних та слабких сторін у впровадженні механізмів електронного урядування в Україні.

Постановка завдання. Метою даної статті є висвітлення стану та перспектив розвитку електронного урядування в Україні, аналізування рівня розвитку е-уряду та рівня електронної участі України та країн світу, а також визначення перспектив та напрямків вдосконалення електронного урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Електронне урядування як форма організації державного управління є одним інструментів розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Електронне урядування дозволяє вирішити ряд завдань як в політичній, так і в соціальній, технологічній, економічній сферах. Так, в політичній сфері можна досягти покращень у внутрішніх та зовнішніх взаємовідносинах, відкритості та прозорості діяльності органів влади, а також оптимізувати роботу адміністративного апарату держави на основі

використання інформаційно-комунікаційних технологій. Основним завданням електронного урядування у соціальній сфері є підвищення рівня задоволеності громадян процесом надання державних та адміністративних послуг. Створення якісного сучасного ринку інтелектуальних послуг та розвиток інфраструктури телекомунікацій є можливим за рахунок впровадження технологій електронного урядування в технологічній сфері. В економічній сфері зміни стосуються зменшення кількості урядових видатків, видатків громадян та бізнесових структур через скорочення часових витрат на отримання послуги [4].

Основними наслідками електронного урядування в Україні є:

- відкритість та прозорість в роботі органів влади;
- підвищення якості надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступу громадян до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій;
- економія часових та матеріальних ресурсів урядів, громадян та бізнесу;
- звільнення службовців від рутинної роботи;
- деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах з державними чиновниками;
- підвищення рівня демократизації суспільства [5].

Дієвість технологій електронного урядування підтверджується позитивним досвідом країн-лідерів із реалізації механізмів електронного урядування. Рівень розвитку електронного урядування оцінюється Департаментом з економічних і соціальних питань ООН (UNDESA) починаючи з 2003 р. за індексом EGDI (E-Government Development Index), що проводиться раз на два роки. Індекс EGDI є комплексним показником, що утворюється через сукупність інших субіндексів та використовується для вимірювання готовності національних адміністрацій до використання інформаційно-комунікаційних технологій для надання якісних інформаційних послуг населенню, бізнесу та застосування їх у роботі самих органів влади.

Індекс розвитку електронного уряду EGDI ґрунтується на трьох

субіндексах: OSI (Online Service Index) – онлайн-сервісів, розраховується Департаментом з економічних і соціальних питань ООН (UNDESA); ТІ (Telecommunication Infrastructure Index) – телекомунікаційної інфраструктури, розраховується Міжнародним союзом електрозв'язку ІТУ; та НСІ (Human Capital Index) – людського капіталу, розраховується ЮНЕСКО спільно з Програма розвитку ООН [6].

При обчисленні EGDI використовується середнє арифметичне цих трьох нормалізованих субіндексів:

$$EGDI = \frac{1}{3} \cdot (OSI_{normalized} + TII_{normalized} + HCI_{normalized})$$

Індекс онлайн-сервісів OSI вимірює рівень надання он-лайн послуг та інформації органами влади громадянам, залучення громадян до обговорення державної політики та надання можливості громадянам брати участь у прийнятті рішень. Індекс базується на оцінюванні чотири ступеневої моделі онлайн-доступності національних державних органів [3].

Перший напрямок оцінювання в моделі стосується наявності інформаційної служби (Emerging Presence), тобто веб-сайту уряду, що надає інформацію громадянам у зручному для користувача вигляді та забезпечує посилання на міністерства та інші гілки влади. Другий – розширеної інформаційної служби (Enhanced Presence), де перевіряється, чи дозволяє урядовий веб-сайт односторонній чи двосторонній обмін даними між владою та громадянами. Третій – надання транзакційних послуг (Transactional Presence) дозволяє оцінити двосторонню взаємодію між урядом та громадянами, включаючи можливість надання широкого спектру послуг через Інтернет. Четвертий напрямок оцінює пов'язані послуги (Connected Presence), характеризує взаємовідносини між органами влади, бізнес-структурами та громадянами у таких основних сферах: якість життя громадян – сегмент “уряд для громадянина” (G2C), економічний розвиток – сегмент “уряд для бізнесу” (G2B), ефективність роботи управлінського апарату – сегмент “уряд для уряду” (G2G), а також вимірює застосування урядом інноваційних он-лайн механізмів

залучення громадян у державну політику, ухвалення законів та прийняття державних рішень [5].

Індекс телекомунікаційної інфраструктури ТІ базується на оцінюванні п'яти індикаторів: кількості Інтернет-користувачів, фіксованих телефонних ліній, абонентів мобільного зв'язку, бездротових широких підключень, абонентів фіксованого широкого доступу на 100 жителів населення [4].

Індекс людського капіталу НСІ стосується оцінювання чотирьох індикаторів: рівня грамотності дорослого населення, коефіцієнту охоплення первинною (початковою), вторинною (середньою) та третинною (вищою) освітою, очікуваного числа років шкільного навчання, середньої кількості років навчання [3].

Результати дослідження Департаменту з економічних і соціальних питань ООН дозволяють відслідкувати та проаналізувати рейтинги країн за рівнем розвитку е-уряду, а також визначити тенденції в розвитку даного індексу України. Перелік країн-лідерів за індексом розвитку е-уряду за 2014-2018 рр. наведено в таблиці 1 [2].

Таблиця 1

Індекс розвитку е-уряду в деяких країнах світу та в Україні
за 2014-2018 рр.

Країна	2014		2016		2018	
	Рейтинг	Індекс EGDI	Рейтинг	Індекс EGDI	Рейтинг	Індекс EGDI
Данія	16	0,816			1	0,9150
Австралія	2	0,910	2	0,914	2	0,9053
Республіка Корея	1	0,946	3	0,891	3	0,9010
Велика Британія	8	0,870	1	0,919	4	0,8999
Швеція	14	0,823	6	0,870	5	0,8882
Фінляндія	10	0,845	5	0,882	6	0,8815
Сінгапур	3	0,908	4	0,883	7	0,8812
Нова Зеландія	9	0,864	8	0,865	8	0,8806
Франція	4	0,894	10	0,846	9	0,8790
Японія	6	0,887	11	0,844	10	0,8783
Україна	87	0,503	62	0,608	82	0,6165

Згідно даних таблиці індекс розвитку е-уряду в Україні за період 2014-2016 рр. значно покращився, що дозволило зайняти 62 позицію у світовому рейтингу і потрапити в групу країн з високим рівнем розвитку е-уряду. Статистичні дані у 2018 р. свідчать не тільки про зростання значення індексу, але й про падіння рейтингу України до 82 місця. Причиною такої ситуації є те, що за період 2016-2018 рр. багато країн з групи середнього рівня розвитку перейшли на вищий і витіснили нашу країну з рейтингу на нижчі позиції.

За даними дослідження ООН, викладеними у “United Nations E-Government Survey 2018”, спостерігається стійка позитивна глобальна тенденція до більш високого рівня розвитку електронного уряду серед 193 досліджуваних країн. Зі списку країн, 40 – оцінено з “дуже високим” індексом розвитку електронного уряду (більше 0,75); 71 – з “високим” індексом розвитку електронного уряду (від 0,5 до 0,75); 66 – з “середнім” індексом розвитку електронного уряду (від 0,25 до 0,5) та 16 – з “низьким” індексом розвитку електронного уряду (менше 0,25) в 2018 р. У порівнянні з 2016 р. відбулося зростання числа країн з дуже високим та високим індексами розвитку електронного уряду та скорочення числа країн з низьким індексом розвитку електронного уряду на 50% (рис.1) [1].

Слід зазначити, що у 2018 р. відбулося зростання частки країн з високим та дуже високим індексами розвитку електронного уряду, а питома вага країн у групах високого та дуже високого індексу розвитку електронного уряду збільшилася відповідно на 3 і 6%. Як наслідок, загальний відсоток країн з високим та дуже високим рівнем розвитку електронного уряду досяг 58%, що склало дві третини країн-членів Організації Об’єднаних Націй [1].

Приблизно одна четверта країн з високим рівнем розвитку електронного уряду перейшла на більш високий рівень EGDI та з середнім рівнем розвитку на високий, відповідно 17 країн з 71 та 11 з 40 країн.

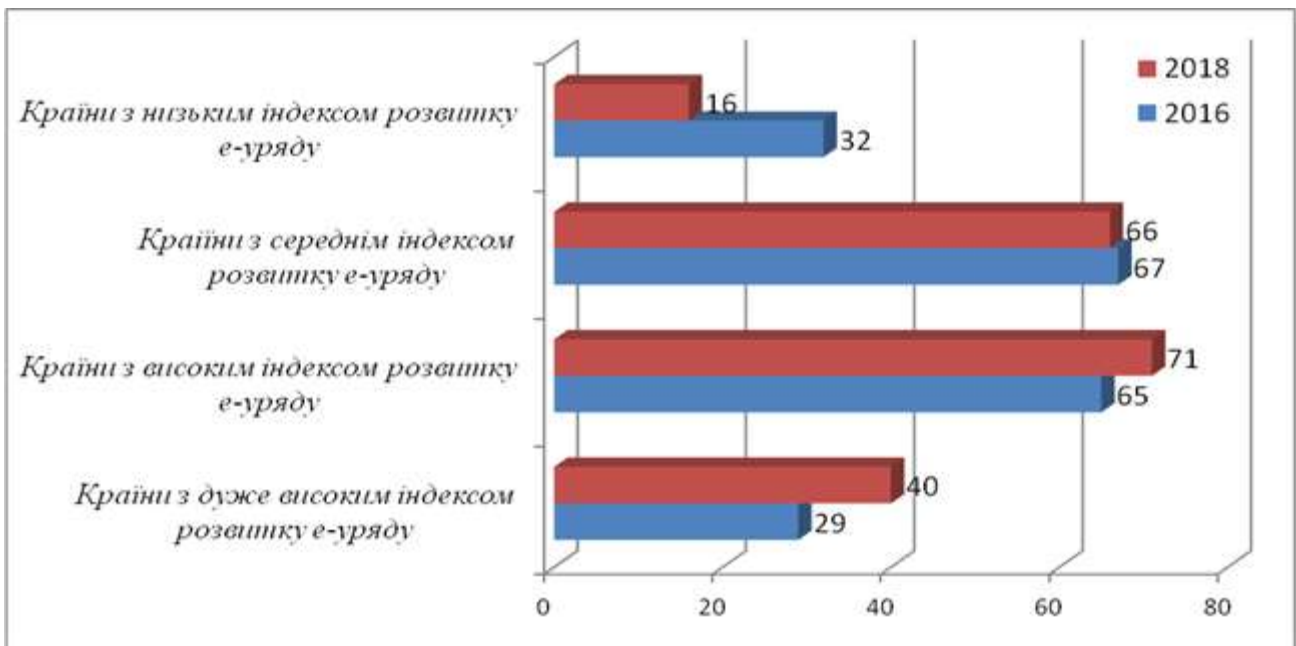


Рисунок 1 – Кількість країн, згрупованих за індексом розвитку електронного уряду (EGDI) у 2016 та 2018 рр.

Цікавим є факт, що 8 з 17 нових країн, які перейшли з групи середнього до високої рівня розвитку електронного уряду у 2018 році належать до групи малих острівних країн, що розвиваються (SIDS), а це свідчить про те, що ці країни активно впроваджують стратегію е-урядування та включають її до своїх планів та політики розвитку. Інші 9 з 17 країн перейшли з групи середнього до високого рівня розвитку електронного уряду включають п'ять Азіатських країн (Індія, Індонезія, Іран, Мальдіви, Киргизстан), три Тихого океану (Фіджі, Палау, Тонга) і одну з Африки (Гана) [1].

Також, країни Латинської Америки та Карибського басейну продемонстрували значний прогрес у просуванні політики е-урядування. Результати опитування у 2018 р. показують, що 8 країн регіону перейшли до групи з високим рівнем EGDI, що свідчить про активне впровадження стратегій, що пов'язують цифрову політику з національним розвитком.

У той час, кількість країн у групі середнього рівня розвитку електронного уряду з оцінками від 0,25 до 0,5 залишилася майже незмінною у 2018 р. (66 країн) порівняно з 2016 р. (67 країн). Однак, у 2018 р. спостерігається значне поліпшення розвитку електронного урядування, оскільки 18 або 1/3 країн

перейшли з попереднього нижчого рівня.

Одним із доказів поширення е-урядування в світ за останні два роки є той факт, що кількість країн з низьким рівнем розвитку е-уряду, які набрали 0,25 або нижче, скоротилася на 50% або на 16 країн, порівняно з 32 країнами в 2016 р.

Проте, незважаючи на певні успіхи в розвитку е-уряду та значні інвестиції в декількох країнах існують розбіжності між політикою е-урядування та цифровою політикою. Чотирнадцять країн, які входять до групи з низьким рівнем розвитку е-урядування є африканські країни, що належать до найменш розвинених країн в світі.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним із головних пріоритетів реформування системи державного управління. Також, в рамках реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог. Електронне врядування спрямоване на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть вдосконалити якість врядування, покращать взаємодію влади та громадян та сприятимуть соціальним інноваціям в Україні [7].

Водночас, згідно із дослідженнями Департаменту ООН з економічних і соціальних питань у звіті “United Nations E-Government Survey 2018” щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index), Україна посіла 62 місце серед 193 країн в 2016 р. і піднялася на 25 позиції у рейтингу з показником індексу електронного уряду (EGDI) – 0,608. В 2018 р. індекс розвитку електронного урядування становив 0,6165 і є найвищим за всю історію незалежності, тому Україна залишилася в групі країн із високим рівнем розвитку е-урядування.

Перелік країн з найвищим рейтингом розвитку електронного урядування за результатами дослідження 2018 р. представлено у таблиці 2 з відповідними

значеннями EGDI та трьома індексами – OSI (Online Service Index) – онлайн-сервісів, ТІІ (Telecommunication Infrastructure Index) – телекомунікаційної інфраструктури та НСІ (Human Capital Index) – людського капіталу. Усі 29 країн з дуже високими показниками EGDI у 2016 р. залишилися в одній групі і у 2018 р [2].

Таблиця 2

Індекс EGDI та його субіндекси в окремих країнах світу
та в Україні в 2018 р.

Країна	Рейтинг 2018	Індекс EGDI	Субіндекс OSI	Субіндекс НСІ	Субіндекс ТІІ
Данія	1	0,9150	1,0000	0,9472	0,7978
Австралія	2	0,9053	0,9722	1,0000	0,7436
Республіка Корея	3	0,9010	0,9792	0,8743	0,8496
Велика Британія	4	0,8999	0,9792	0,9200	0,8004
Швеція	5	0,8882	0,9444	0,9366	0,7835
Фінляндія	6	0,8815	0,9653	0,9509	0,7284
Сінгапур	7	0,8812	0,9861	0,8557	0,8019
Нова Зеландія	8	0,8806	0,9514	0,9450	0,7455
Франція	9	0,8790	0,9792	0,8598	0,7979
Японія	10	0,8783	0,9514	0,8428	0,8406
Україна	82	0,6165	0,5694	0,4364	0,8436

Останні події в Україні продемонстрували політичну волю до прискорення реформи в сфері е-урядування. Зі свого боку, громадськість вимагає більшої відповідальності і прозорості від влади, покращення взаємодії та комунікації громадян з державою та активнішого залучення громадян до процесів прийняття рішень [4].

Для підвищення свого місця в рейтингу Україні слід звернути особливу увагу на розвиток телекомунікаційної інфраструктури та державні онлайн-сервіси, а також на якість інформації, що надається в міжнародні організації або використовується ними.

Проведений аналіз фахівцями ООН вказує на те, що існує сильна кореляція між індексом EGDI розвитку електронного уряду та індексом сприйняття корупції. Країни з високим рівнем корупції в державному секторі, як правило, мають погану оцінку їх здатності надавати державні послуги за

допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі відкриті урядові дані.

Створення електронного уряду безумовно може бути пов'язано з прихильністю державних установ до забезпечення прозорості та підзвітності, тобто до заходів по боротьбі з корупцією. Електронний уряд може також підвищити довіру до уряду та його сприйняття людьми.

Визначення рівня використання засобів електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення інформування населення, сприяння прозорості місцевої політики та протидії корупції, якості надання адміністративних послуг, залучення громадськості до суспільно-політичних процесів є одним із завдань нашої статті.

Слід зазначити, що крім індексу розвитку електронного уряду EGDI застосовують додатковий індекс електронної участі EPI (E-Participation Index) для оцінювання надання інтерактивних інформаційних послуг громадянам. Він базується на оцінюванні трьох складових [4]:

- електронне інформування – складова, що передбачає участь громадян шляхом надання їм урядової інформації з правом доступу до інформації або без нього;
- електронне консультування – залучення громадян до обговорення питань державної політики та публічних послуг;
- електронне прийняття рішень – розширення прав і можливостей громадян шляхом спільного проектування варіантів публічних рішень.

Індекс EPI країни відображає механізми електронної участі, запропоновані їй урядом у порівнянні з усіма іншими країнами.

За даними дослідження ООН за період 2016-2018 рр. вдвічі зросла кількість країн з дуже високим індексом електронної участі EPI (з 31 країни у 2016 р. до 62 країн в 2018 р.). Кількість країн з високим та середнім рівнем електронної участі дещо зменшилася, оскільки багато з них перейшли до групи країн вищого рівня електронної участі. Спостерігається позитивна тенденція в покращенні механізмів електронної участі, оскільки відбулося скорочення

кількості країн з низьким індексом електронної участі ЕРІ з 35 до 56 за останні 2 роки (рис. 2) [1].

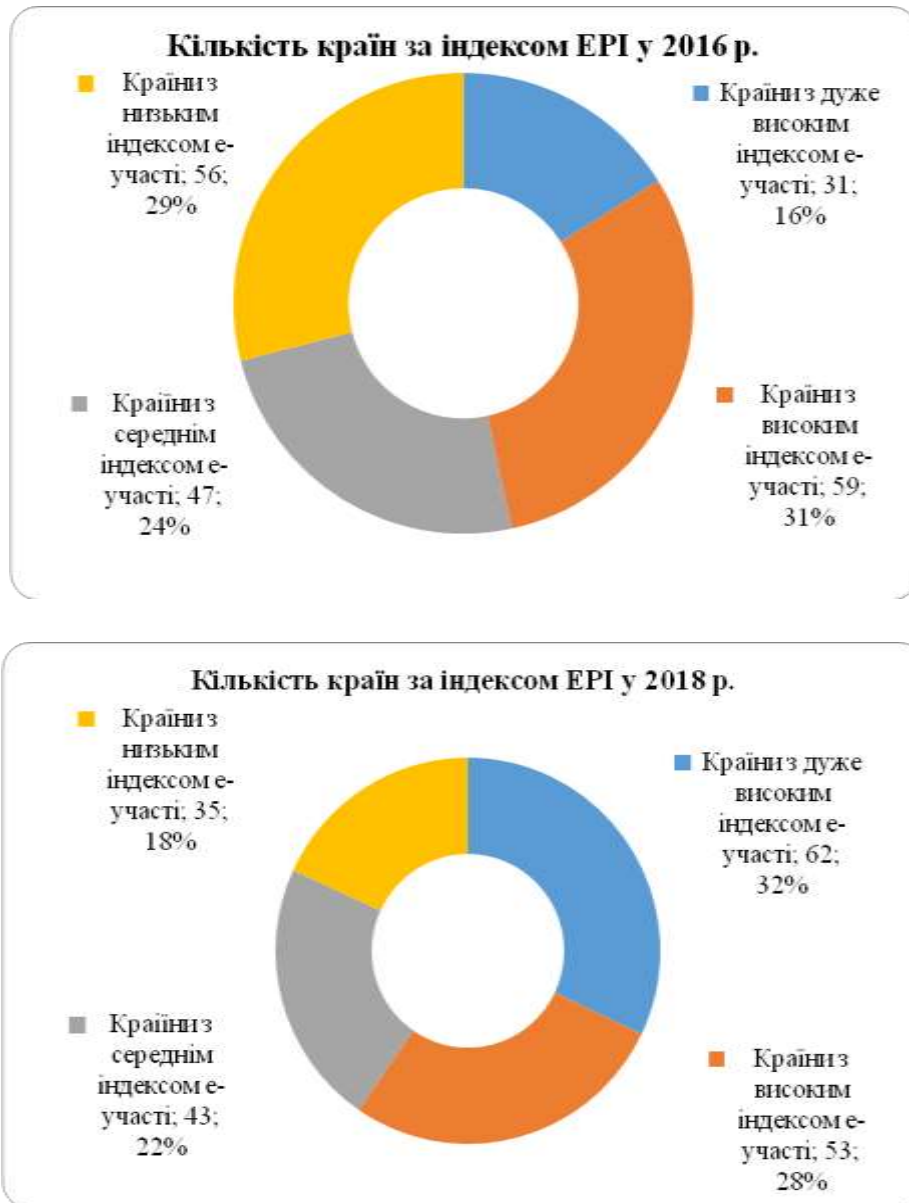


Рисунок 2 – Кількість країн, згрупованих за індексом електронної участі ЕРІ у 2016 та 2018 рр.

Перелік країн за індексами електронної участі, в тому числі і України за результатами дослідження 2018 р. представлено у таблиці 3 з відповідними значеннями [2].

Країни, які є лідерами за показником е-участі реалізують різні стратегії та ініціативи. Наприклад, в Данії електронна участь є частиною “Цифрової

стратегії країни на 2016-2020 рр.”. В Австралії всі публічні установи, що пропонують нові та надають існуючі публічні послуги повинні відповідати Австралійському Стандарту цифрових послуг, включаючи так званий критерій “9”, який забезпечує доступність запропонованої послуги для всіх користувачів, незалежно від їхньої місця знаходження. Японія використовує платформу “Ідеї цифрового уряду 2017” для широкого обговорення питань електронного урядування з громадянами та реалізації більш якісних електронних послуг.

Таблиця 3

Індекс електронної участі деяких країн світу та України у 2018 р.

Країни	Індекс ЕРІ	Е-інформування	Е-консультування	Е-прийняття рішень
Данія, Фінляндія, Республіка Корея	1	1	1	1
Нідерланди	0,9888	0,9667	1	1
Австралія, Японія, Нова Зеландія, Іспанія, Велика Британія, США	0,9831	1	0,9565	1
Норвегія	0,9775	0,933	1	1
Сінгапур, Франція	0,9663	1	0,9130	1
Філіппіни, Люксембург	0,9382	1	0,9130	0,9091
Португалія	0,8989	0,9667	0,9130	0,8182
Малайзія	0,8876	0,9333	0,9130	0,8182
Мальта	0,8483	0,9667	0,7826	0,8182
Австрія	0,8258	0,900	0,7826	0,8182
Україна	0,6854	0,6333	0,6522	0,8182

Стосовно України, то слід зазначити, що відбулося зростання індексу електронної участі за 2 роки в Україні з 0,608 до 0,6854, а це дозволило зайняти 75 позицію у рейтингу серед 193 та увійти в групу країн з високим рівнем е-участі. Найбільшого прогресу досягнуто в частині розвитку електронної участі у прийнятті державних рішень, цей показник зріс з 0,4290 до 0,8182. Також відбулося зростання індексу електронного інформування до 0,6333.

Покращення показників розвитку електронного уряду та електронної участі зумовлене позитивними результатами у впровадженні механізмів електронного урядування в Україні, серед яких слід виокремити наступні [11]:

- нові інструменти е-урядування підвищили ефективність та прозорість

роботи органів влади, а також надання електронних послуг втричі в 2018 р. порівняно з попереднім;

- покращення електронного документообігу в органах влади дозволило підключити до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади 193 органи влади, установи та організації протягом 2018 р.; на сьогодні електронна міжвідомча взаємодія впроваджена у 673 органах влади;

- активно розвивається сфера відкритих даних; так у 2018 р. Україна посіла 17 сходинку в світі у сфері відкритих даних, та друге місце – за темпами розвитку за останні чотири роки;

- державні та комерційні закупівлі в Україні здійснюються через систему публічних закупівель ProZorro та відкриту систему комерційних закупівель RIALTO, що надає публічний доступ до усіх закупівель, дозволяє взяти участь у закупівлях, запропонувати державі та бізнесу товари або послуги та скористатися всіма супутніми сервісами;

- інструменти е-демократії стрімкими темпами розвиваються на місцевому рівні, оскільки близько 130 громад уже запровадили е-петиції, якими користується уже понад 1 мільйон українців. На національному рівні е-демократія розвивається повільніше, але розробка Концепції розвитку електронної демократії може змінити ситуацію;

- створені е-платформ в сфері освіти (Національна електронна платформа, Нова українська школа, е-платформа Everest та ін.) надають безкоштовний доступ до навчальних матеріалів в електронному вигляді, в обсязі та за предметами, передбаченими навчальною програмою; сприяють розвитку ринку виробництва електронних освітніх продуктів та сервісів, а також поширенню електронного навчання та формуванню цифрової компетентності учасників освітнього процесу в Україні;

- створені, активно використовуються та удосконалюються інклюзивні платформи з обговорення та формування політики в сфері електронного урядування та електронної демократії в кожному з регіонів країни;

- регіони мають змогу відстоювати свої потреби та ідеї щодо

впровадження електронного урядування та електронної демократії на загальнодержавному рівні.

Перспективами подальшого використання механізмів електронного урядування для підзвітності та прозорості влади в Україні є [9]:

- формування та впровадження кращих стандартів е-урядування та інноваційних практик, що сприятиме подальшому покращенні якості послуг та доступу до публічної інформації для громадян;

- подальше підвищення прозорості та підзвітності органів влади завдяки застосуванню ними нових інформаційно-комунікаційних технологій;

- зміцнення ролі організацій громадянського суспільства в адвокації, мобілізації та просуванні е-демократії з метою забезпечення більш активної участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях;

- постійне удосконалення механізмів е-урядування та е-демократії з урахуванням потреб регіонів України;

- сприяння інклюзивному діалогу щодо формування політики е-урядування та е-демократії, який бере до уваги інтереси та потреби регіонів;

- підвищення рівня довіри громадян до інститутів публічної влади, а також зниження рівня корупції в Україні.

На сьогодні, однією із світових тенденцій розвитку електронного урядування є надання пріоритету цифровим технологіям, які забезпечують ряд переваг для країн для співпраці в галузі електронної комерції, електронної митниці, електронної охорони здоров'я, безпаперової торгівлі, електронних комунікацій, мережевої та інформаційної безпеки, кібербезпеки, електронної ідентифікації і довірчих послуг, цифрових навичок та просування інновацій, відкритих даних та ін.

Висновки даного і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що покращення показників розвитку електронного уряду та електронної участі зумовлене позитивними результатами у впровадженні механізмів електронного урядування в Україні за останні чотири

роки. На сьогодні, для успішного впровадження та розвитку електронного урядування в Україні вже прийнята нормативно-законодавча база та сформовано відповідні організаційні передумови. Держава та суспільство чітко розуміють, що впровадження та розвиток електронного урядування дозволить суттєво підвищити рівень прозорості та відкритості органів публічної влади, рівень залучення громадян у демократичні процеси та найважливіше – зниження рівня корупції в Україні.

Література

1. United Nations E-Government survey 2018. New York, 2018, 270 p. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>
2. E-Government survey 2018 Annexes. New York, 2018. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Annexes.pdf
3. Components of the United Nations e-government development index URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Online%20Training%20Course%20on%20Fundamentals%20of%20the%20UN%20E-Government%20Survey1.pdf>
4. Електронне врядування для підзвітності влади та участі громади (EGAP). URL: <http://eef.org.ua/programi/efektivne-upravlinnya-ta-gromadyansk/elektronne-vryaduvannya-egap/>
5. Технології е-урядування. URL: <http://moodle.ipk.kpi.ua/moodle/mod/resource/view.php?id=3778>
6. Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування / за ред. С. К. Полумієнко. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 64 с.
7. Мишишин В. І., Жежнич П. І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні. Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. 2011. №699. С. 164-175.
8. Кагановська Т. Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. Форум права. 2014. № 2. С. 176-182.
9. Чальцева О. М., Лаврищева А. О. Е-урядування: перспективи впровадження в українському просторі. Політичне життя. 2017. №4. С. 48-53.
10. Квітка С. А., Соколовська О. О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. №9(23). – С. 26-34.
11. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>

УДК 378:351

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО Й КАДРОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Луциків І. В.

*к.е.н., старший викладач, Тернопільський національний технічний
університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

Котовська І. В.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені
Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**CURRENT ISSUES OF ORGANIZATIONAL AND HUMAN
RESOURCING OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE**

Lutsyktiv I. V.

Kotovska I. V.

Анотація. В статті проаналізовано сучасний стан організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні, визначено основні проблеми в даній сфері. Проаналізовано зарубіжний досвід розвитку та впорядкування кадрового забезпечення, практики кадрової роботи з урахуванням сучасних вітчизняних тенденцій. Визначено принципи системи кадрового забезпечення органів публічної влади. Запропоновано рекомендації щодо підвищення ефективності й результативності кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні та пропозиції для якісного формування складу публічних службовців.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, кадрова політика, кадрове забезпечення, публічні службовці, управлінські послуги, управлінський персонал.

Summary. The article presents the analysis of the current state of organizational and human resources support in Ukraine's public sector, the article touches upon the issue of this area. The foreign experience of development and ordering of human resource, practice of HR work taking into account with modern domestic trends was investigated. The principles of the HR system of public sector were determined. Recommendations for improving the efficiency and effectiveness of HR system of Ukraine's public sector were given. Suggestions for the qualitative formation of the composition of public staff was proposed, proposals for the effective election of public staff are also given.

Key words: public administration, public authorities, personnel policy, human resourcing, public servants, management services, management personnel.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української державності характеризується значними змінами у різних сферах економічного, соціального, політичного життя суспільства та держави. Ознаками цих змін та перетворень в нашій країні стали реформи. Реформування будь-якої сфери життєдіяльності держави, у свою чергу, є неможливим без участі ефективного, компетентного та ініціативного кадрового потенціалу. Саме кадрове забезпечення публічного управління є однією з ключових проблем державотворення, що вимагає вирішення багатьох важливих питань, серед яких створення дієздатної, конструктивної публічної служби, формування ефективного кадрового забезпечення органів публічної влади, від професійного рівня якого залежатиме підвищення рівня престижу публічного управління в Україні, яка обрала проєвропейський курс розвитку та наразі знаходиться в процесі активної модернізації.

З огляду на вищевикладене, в умовах становлення правової демократичної держави виникає необхідність у забезпеченні інноваційного розвитку системи публічного управління на основі впровадження на державному рівні комплексу заходів з удосконалення організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні є об'єктом постійної уваги вітчизняних науковців. Зокрема питання щодо формування системної кадрової політики, забезпечення ефективності кадрового потенціалу знайшли своє відображення у працях провідних українських науковців Г. Атаманчука, В. Бережного [1], Н. Васильєва, С. Дембіцької [2], В. Зозулі [3], Г. Щокіна та інших. Зарубіжну практику кадрової роботи органів влади висвітлювали у своїх працях такі вчені, як І. Василенко, Н. Гончарук, В. Золотарьов [4], В. Малиновський, О. Хохлов та ін. Проте у своїх наукових працях вищезгадані науковці дещо фрагментарно розглянули питання щодо комплексного дослідження організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади, що зумовило необхідність і актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Проведення аналізу сучасного стану організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні, а також визначення основних проблем в даній сфері визначили мету та цілі нашого дослідження.

У галузі публічного управління державна кадрова політика повинна бути спрямована на створення організаційно-правових, управлінських, соціальних, психологічних, матеріально-технічних, фінансових, економічних та інших передумов формування високопрофесійних кадрів публічної служби. Доведено, що впровадження сучасної якісної концепції управління людськими ресурсами системи публічного управління має перебувати в зоні постійної і пильної уваги керівництва органів влади, оскільки існує пряма залежність результативності та ефективності управління від кадрового потенціалу. У свою чергу, це має вплив на життєдіяльність країни, добробут громадян та міжнародний авторитет держави.

Аналіз тенденцій реформування системи публічного управління в Україні протягом останніх років свідчить про те, що публічне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до

корупції, внутрішньо суперечливим, надмірно централізованим, громіздким і відірваним від потреб громадян.

З огляду на вище викладений матеріал, постає необхідність у проведенні комплексного аналізу сучасного стану та проблем кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. Відповідно до наших міркувань, під організаційним та кадровим забезпеченням органів публічної влади слід розуміти цілеспрямовану діяльність щодо залучення, закріплення й адекватному використанні в публічній службі висококваліфікованих спеціалістів, створення умов щодо реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування і розвитку кадрової політики. Виходячи з вище наведеного визначення, можна виділити наступні цілі кадрового забезпечення органів публічної влади: формування якісного кадрового потенціалу, розвиток персоналу (організація безперервного навчання публічних службовців через якісний підбір, розстановку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування та ротацию), соціальний захист персоналу. Реформування системи формування кадрового забезпечення є надзвичайно важливою складовою реформування інституту публічної служби, оскільки від фаховості, досвідченості управлінців в публічній сфері, які наділені правом приймати політичні рішення, залежить ефективність реформаторських заходів.

Таким чином, кадрове забезпечення діяльності органів публічної влади як частина кадрової політики має здійснюватися у взаємопов'язаних напрямках, а саме щодо забезпечення органів публічного управління висококваліфікованими, компетентними кадрами та розвитку механізму формування нової генерації публічних службовців, здатних ефективно працювати в умовах євроінтеграції та становлення інформаційного суспільства у державі.

За роки незалежності в країні були створені певні правові основи забезпечення та оновлення кадрів на державній службі, проте за цей час, кадрове забезпечення державного управління цілком себе дискредитувало.

Такий висновок можна зробити на фоні загального ускладнення соціально-економічної обстановки у країні та унаслідок загального погіршення умов життя та праці, системної корупції на різних владних щаблях та пов'язаного із нею конфлікту між правоохоронними структурами, серйозної політичної нестабільності у країні: війна на Сході і спроби загострення внутрішньо-політичної ситуації на її фоні (загалом, рівень ризиків політичної нестабільності становить 7-8 балів за 10-бальною шкалою, згідно УНЦПД, а консалтингова фірма Euraisa Group навела перелік із десяти основних геополітичних ризиків на 2019 рік, ситуація в Україні, за її версією на дев'ятому місці), відсутності якісної профільної освіти та багатьох інших факторів. З огляду на це, а також враховуючи те, що людська компонента публічного кадрового апарату надзвичайно складна, комплексна та багатовимірна, питання розвитку кадрового потенціалу є пріоритетним для вітчизняної публічної служби.

Історія засвідчує, що недосконалість кадрової компоненти публічної служби є однією з причин негативних явищ у суспільстві і, як наслідок, неналежного виконання державою своїх функцій. Для кращого розуміння та розв'язання наявних проблем у обраній сфері дослідження, а також зважаючи на низькі позиції України в світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням (табл.1), доцільно провести комплексний аналіз сучасного стану кадрового забезпечення держслужбовців України.

Індекс глобальної конкурентоспроможності розроблений Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ) оцінює здатність економік забезпечувати більш високу продуктивність бізнесу, і як наслідок, більш високі темпи економічного зростання й економічного добробуту нації. Індекс порівнює конкурентоспроможність країн за 12 складовими конкурентоспроможності: інституції, інфраструктура, макроекономічна стабільність, охорона здоров'я та початкова освіта, вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, рівень розвитку фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку, рівень розвитку бізнесу, інновації. У

2018 -2019 рр. Україна посіла 83 місце серед 140 країн світу, погіршивши свій рейтинг на дві позиції порівняно з попереднім періодом, де займала 81 позицію, у категорії “державні інституції” 110 місце, 49 місце в категорії “бюджетна прозорість”. В категорії “тягар державного регулювання” Україна займає 67 позицію, покращивши свій рейтинг на 14 одиниць, проте не зважаючи на такий значний підйом у рейтингу, саме значення даного показника зросло лише на одну десяту – з 3,3 у 2017 р. до 3,4 у 2018 р.

Таблиця 1

Динаміка окремих позицій України в міжнародних рейтингах конкурентоспроможності у сфері державного управління

Показники	Досліджувані періоди				
	2014-2015 рр.	2015-2016 рр.	2016-2017 рр.	2017-2018 рр.	2018-2019 рр.
Складові індексу глобальної конкурентоспроможності					
Індекс глобальної конкурентоспроможності	76/144	79/140	85/138	81/137	83/140
Державні інституції	130	130	129	118	110
Право власності	135	132	131	128	129
Бюджетна прозорість	138	134	129	113	49
Тягар державного регулювання	115	87	74	81	67
Довіра громадськості до держслужбовців	96	80	80	91	97
Прозорість формування державної політики	104	98	99	65	*
Індекс процвітання					
Влада	126	124	128	130	129
Захищеність	73	117	135	133	128
Ефективність врядування	145	126	137	143	120
Індекс сприйняття корупції	142	130	131	130	120
Загальний індекс розвитку електронного урядування (EGDI)**	87		62		82
Індекс електронної участі (E-Participation Index)**	77		32		75

* - показник не розраховувався в цьому періоді;

** - індекс розраховується один раз у два роки.

Джерело: складено за 5,6,7

Індекс процвітання (Prosperity Index), який складає лондонський інститут Legatum, вираховується за дев'ятьма показниками. В загальному рейтингу

процвітання 2018 року Україна піднялася на 1 позицію – з 112-го на 111-те місце порівняно з попереднім роком.

Одним із найгірших у 2018 р. став показник влади - 128, який показує ефективність уряду, рівень демократії та політичної участі, а також верховенства права. Найкращим цей показник був у 2007 році – 112, а найгіршим за усі роки показник «Влада» був у 2017 р. - 130. За загальним індексом-2018 Україна опинилася між Джибуті та Малаві (110 та 112 місце відповідно).

Експерти Всесвітнього банку оцінили ефективність державного управління в Україні "нижче середнього". Щодо індексу сприйняття корупції, який надає відомості про сприйняття рівня корупції у державному секторі, то Україна дещо покращила свої показники в 2018 році. Її результат – 32 бали та 120 місце серед 180 країн. Таким чином Україна здобула 2 бали та піднялася на 10 місць (результат за 2017 рік – 30 балів, 130 місце). Проте з-поміж своїх сусідів Україна змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138 місце). Проведений фахівцями ООН аналіз вказує на те, що існує сильна кореляція між індексом сприйняття корупції та індексом EGDI розвитку електронного врядування. Індекс EGDI є композитним індексом, що утворюється через сукупність інших (суб) індексів та використовується для вимірювання готовності та потужності національних адміністрацій у використанні інформаційно-комунікаційних технологій для надання інформаційних послуг населенню, бізнесу та застосування самими органами влади. Індекс є корисним підґрунтям для урядовців, політиків, дослідників і представників громадянського суспільства та приватного сектора для одержання більш глибокого розуміння порівняльного положення країни в сфері створення та використання електронного уряду. Країни з високим рівнем корупції в державному секторі, як правило, мають погану оцінку їх здатності надавати державні послуги за допомогою ІКТ, в тому числі відкриті урядові дані [8]. Як видно з таблиці 1, у 2016 р. показник показує істотний прогрес України на шляху до більш високого рівня розвитку електронного врядування. За 2 роки

країна піднялася на 25 балів і займала 62 місце з 193 країн світу, проте у 2018 р. цей показник знову знизився на 20 щаблів та наблизився до рівня 2014 р. Але попри це, показник розвитку електронного врядування в Україні в 2018 р. становить 0,6165, що на 12% вище, порівняно з середнім світовим значенням 0,5491.

Індекс електронної участі EPI (E-ParticipationIndex) використовується ООН як додатковий індекс до індексу розвитку електронного уряду EGDI. Він розширює масштаб огляду проблеми, зосереджуючи увагу на наданні інтерактивних інформаційних послуг громадянам, показник розвитку сервісу активної комунікації між громадянами і державою. При аналізі цього показника бачимо аналогічну ситуацію, як із EGDI: покращення його значення у 2016 р. та зниження до рівня 2014 р. у 2018 р., але разом з цим, значення показника EPI майже на 26 % вище від середньосвітового.

Як вже було зазначено, існує пряма залежність між результативністю й ефективністю управління в державі від кадрового потенціалу. Тому такі низькі позиції України у світових рейтингах можна пояснити наявною недосконалістю в управлінні публічним апаратом, неефективним управлінням людськими ресурсами на публічній службі, відсутністю чітких критеріїв та механізмів оцінки ефективності реалізації кадрової політики. Крім того, невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів "належного врядування", які закріплені рішеннями Ради Європи.

Проведені дослідження дають підстави стверджувати, що чисельність держслужбовців в Україні скорочувалася починаючи з 2014 р. і до 2017 р. і лише в 2018 р. спостерігаємо незначне зростання. Як результат, чисельність громадян, що припадає на одного держслужбовця зросла від 145 осіб у 2014 р. до 201 особи у 2018 р., що становить за весь досліджуваний період 38,7 %. Як

видно з таблиці 2, фактична чисельність держслужбовців на кінець 2018 р. становила 209785 осіб, що на 1,2 % більше порівняно з попереднім роком.

Зросла також у 2018 році кількість посад державних службовців за штатним розписом на 2577 або 1,1%. Таке зниження кількості держслужбовців є результатом виконання програми SIGMA, метою започаткування якої є потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління.

Таблиця 2

Динаміка загальної чисельності ДС в Україні протягом 2014-2018 років

Рік	Чисельність населення	Кількість посад за штатним розписом	Фактична чисельність працюючих	Темп приросту фактичної чисельності ДС, %	Чисельність громадян на одного ДС, осіб
2014	42,93		295709	-11,8	145
2015	42,76	295709	268370	-9,2	159
2016	42,59	268378	234736	-12,5	181
2017	42,39	242028	207252	-11,7	205
2018	42,15	244605	209785	-14,2	201

Джерело: складено за 9,10,11

Експерти програми розробили низку принципів державного управління для України, які охоплюють шість ключових напрямів серед яких виділяють державну службу і управління людськими ресурсами. У програмі йде мова про оптимізацію системи центральних органів влади і одним із способів такої оптимізації є здійснення скорочення чисельності державних службовців та інших працівників в системі державного управління. Враховуючи те, що за своїм розміром сфера державного управління в Україні не перевищує середній показник ЄС, основним завданням такої оптимізації буде реструктуризація з метою усунення функцій і процесів, які не є необхідними, зосередження на стратегічних пріоритетах та підвищення якості державної служби. Основним методом оптимізації буде раціоналізація державних функцій з метою підвищення ефективності та дієвості державної служби. Результатом оптимізації чисельності буде створення фінансового простору, принаймні значна частина якого буде використана для поступового підвищення рівня

оплати праці всіх державних службовців до рівня оплати праці, визначеного для фахівців з питань реформ, та усунення міжпосадових диспропорцій [12].

Плинність кадрів державної служби є важливою проблемою та однією з причин, що можуть спровокувати кризові явища у сфері державного управління (табл.3). Як наслідок швидкої плинності кадрів, скорочення штату держслужбовців гостро постає питання не тільки їх якісного добору, а й підготовки до початку роботи у новому колективі. На конкурс на вакантні посади державного службовця досить часто подають документи кандидати, які нещодавно закінчили учбові заклади та не знають як на практиці застосовувати всі свої знання. Або ж навпаки, працівники, які мають великий стаж роботи, яка не була пов'язана з державною службою. Інколи дуже важко роз'яснити і навчити працювати, дотримуючись вказаних принципів, працівника, який довгий час працював в іншій галузі.

Таблиця 3

Динаміка плинності кадрів державної служби України 2014-2018 рр.

Рік	Фактична кількість ДС, осіб	Усього прийнято		Усього звільнено	
		осіб	у % до фактичної кількості ДС	осіб	у % до фактичної кількості ДС
2014	295709	40512	13,7	40512	16,5
2015	268370	53971	20,1	58699	21,9
2016	234736	58684	25,1	56806	24,2
2017	207252	53488	25,8	46693	22,5
2018	209785	45351	21,6	32503	15,5

Джерело: складено за 9,11,13

Слід зазначити, що згідно статті 29 Закону України «Про державну службу» [13] державні службовці повинні підвищувати свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06. 02. 2019 р. № 106 [14] основними видами підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, є:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України;
- стажування в органах, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», а також за кордоном.

З аналізу даних щодо підвищення кваліфікації держслужбовців (табл.4), кількість осіб, що пройшли підвищення кваліфікації зростає за досліджуваний період з 2014 р. по 2018 р. майже на 20 тис. осіб і у 2018 році їхня кількість склала понад 64 тис. осіб, що становить 30,6% від загальної кількості. Такі результати є позитивним досягненням, оскільки якість публічного управління залежить від професіоналізму публічних службовців, від їхнього вміння надавати якісні публічні послуги, їхньої вмотивованості та доброчесності, а проходження підвищення кваліфікації – це те, що допомагає публічному службовцю професійно розвиватися, ставати більш ефективним, результативним.

Таблиця 4

Динаміка чисельності держслужбовців, що пройшли підвищення кваліфікації у період з 2014 р. по 2018 р.

Рік	Фактична кількість ДС, осіб	Чисельність ДС, що пройшли підвищення кваліфікації	
		осіб	у % від фактичної чисельності
2014	295709	44697	15,1
2015	268370	47222	17,6
2016	234736	61653	26,3
2017	207252	63005	30,4
2018	209785	64266	30,6

Джерело: складено за 9,10,11

Як вже було зазначено, експерти програми SIGMA та OECD розглядають державну службу і управління людськими ресурсами як один із ключових факторів державного управління. У своєму звіті вони наводять ключову вимогу до цього фактору: професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами та методами управління людськими ресурсами [15, с.76] та розраховують значення індикаторів для України за цією вимогою (табл. 5):

Таблиця 5

Значення індикаторів за ключовою вимогою щодо фактору «Державна служба і управління людськими ресурсами» для України [9]

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Орієнтація на заслуги та ефективність відбору державних службовців			◇			
Припинення державної служби та переведення державних службовців на нижчі посади на основі заслуг				◇		
Відбір, призначення на посади та звільнення державних службовців вищого корпусу державної служби на основі заслуг					◇	
Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців		◇				
Професійний розвиток і навчання державних службовців				◇		
Якість дисциплінарних процедур для державних службовців				◇		
Доброчесність державних службовців			◇			

◇ - значення індикатора

Таким чином, проведений аналіз кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні говорить про її незадовільний стан і дозволив нам виділити низку існуючих проблем, які мають системний характер та потребують прийняття ефективних рішень:

- нераціональне використання кадрового потенціалу: багато службовців працюють не за своєю фаховою освітою, а від так і не мають можливості реалізувати свою професійну компетентність і здібності, у них немає сформованої стійкої мотивації до сумлінної й ефективної праці;

- відсутність ефективної системи моніторингу за кількісним складом держслужбовців;

- недосконалість системи оплати праці держслужбовців, високий рівень корупції;

- збільшення кількості державних службовців свідчить про низьку якість діяльності органів публічної влади і багатомільйонні витрати на їх утримання;
- фактично неконтрольований з боку держави є процес підвищення кваліфікації публічних службовців;
- низький ступінь залежності рівня професіоналізму публічних службовців від процесу проходження їх службової кар'єри, що, певною мірою, є наслідком залежності публічної служби від політичної кон'юнктури;
- неналежна фінансова база матеріального забезпечення апарату органів публічного управління, різниця в розмірах заробітної плати публічних службовців і службовців недержавного сектора, що перешкоджає залученню до роботи в органах місцевого самоврядування топ-менеджерів із сучасною освітою та відповідним досвідом, й не дозволяє залучити найбільш кваліфікованих фахівців на роботу в органи публічного управління;
- відсутність загальноприйнятих стандартів якості у галузі навчання публічних службовців, низька мотивація посадових осіб до навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіти, недостатній рівень компетентності й професіоналізму;
- неналежна взаємодія органів влади з громадкістю, зокрема у наданні соціальних послуг населенню;
- недосконалий механізм визначення реальних потреб публічних службовців у професійному навчанні не забезпечує взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації публічних службовців і практикою державного управління та місцевого самоврядування;
- відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання публічних службовців до європейських стандартів забезпечення якості освіти;
- не створено дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання публічних службовців, що призводить до неефективного використання ресурсів на професійне навчання.

На основі проведеного аналізу, можна зробити висновок про те, щосьогодні теорія та практика потребують адекватного інструментарію, що дозволяє найбільш ефективно здійснювати діяльність по кадровому забезпеченню публічної влади в Україні. З огляду на це, є необхідність у вивчені та досліджені кращої зарубіжної практики, її впровадженні у діяльність вітчизняних органів публічної влади. Насамперед це стосується досвіду щодо: можливості тимчасового призначення на державну службу для виконання спеціальних програм та важливих завдань (США); проведення різних типів конкурсів для прийняття на публічну службу (зовнішній, внутрішній, відкритий) для різних категорій осіб (Франція); складання особами конкурсних іспитів на публічну службу, заснованих на програмах вищих навчальних закладів (НАДУ), які потім здійснюють підготовку кандидатів на керівні посади (Велика Британія); запровадження необхідності проходження особами при прийнятті на публічну службу підготовчої практики та випробувального терміну (Німеччина); наявності у претендентів відразу зайняти високі управлінські посади не менш, ніж двох років досвіду роботи на нижчих посадах (Китай). Разом з тим, у світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу в органах публічної влади, що призводить до зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на більш раціональне витрачання коштів та досягнення при цьому бажаних цілей. Якість діяльності публічних служб за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації публічного управління.

В контексті аналізу європейського досвіду, важливе значення має залучення кваліфікованих працівників різних галузей до роботи в органах публічної влади, що сприятиме формуванню кадрової системи висококваліфікованими працівниками широкого профілю, компетентних практично в усіх сферах діяльності. Проте оскільки публічна служба є організуючою силою суспільства, на нашу думку, основною метою кадрової

політики у сфері публічного управління є забезпечення органів публічної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законслухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, які були б здатні успішно вирішувати назрілі державні та регіональні проблеми.

З дослідження закордонного досвіду видно, що належність до публічної сфери є справою престижною, а розвиток системи професійного розвитку публічних службовців визначається, як правило, урядовими програмами реформування й модернізації державного апарату. В країні здійснюється переважно централізоване фінансування життєдіяльності системи публічної служби, а централізація управління професійним навчанням не є однаковою у різних країнах Європи. Основні напрями навчальної політики переважно розробляють та (або) визначають замовники підготовки кадрів.

Однією з перших спроб у вітчизняній науці здійснити комплексний аналіз імплементації кращих зарубіжних практик реформування системи державного управління та місцевого самоврядування у професійну підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є наукова доповідь підготовлена колективом науковців Національної академії державного управління при Президентові України на тему: “Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики та перспективи здійснення”.

Зазначимо, що створення ефективної системи публічного управління, що відповідає стандартам демократичної правової держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, де державна служба побудована на сучасній концепції кадрового забезпечення, сприятиме удосконаленню вітчизняного кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби в Україні. [4, с. 237] Створення такої системи повинно бути здійснено на принципах, які б відповідали демократичним стандартам врядування та глобальним процесам суспільного

розвитку, основними серед яких є принцип гнучкості, справедливості й законності.

Найбільш повний перелік принципів кадрового забезпечення органів публічної влади представив В. О. Зозуля, поділивши їх на дві групи: загальні та функціонально-управлінські. До групи функціональних принципів він відніс наступні: принцип верховенства права, принцип патріотизму та служіння українському народові, принцип законності, гласності, рівності, професіоналізму, принцип інноваційності, науковості, доброчесності, універсальності, конкуренції, принцип персональної відповідальності, принцип формалізації правил і стандартів, принцип поділу праці. До функціонально-управлінських принципів кадрового забезпечення В. О. Зозуля відніс: вироблення дієвого механізму відбору кадрів шляхом проведення конкурсного відбору з урахуванням індивідуальних якостей претендента, вироблення індивідуального механізму системи резервного забезпечення, принцип заохочення, просування по службі за діловими якостями, принцип службового зростання, забезпечення стабільності державної служби, систематичного оновлення кадрів, принцип однорідності вимог [3, с. 13-14]. Така різноманітність принципів, на нашу думку, полягає у тому, що кадрове забезпечення потрапляє під постійні зміни, яких від нього вимагає сучасний суспільний глобалізаційний розвиток світу.

Надзвичайно важливою в цьому процесі є роль кадрових служб, оскільки основними їх завданнями є реалізація державної кадрової політики у сфері публічного управління, задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та ефективне їх використання, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення безперервного навчання публічних службовців, що свідчить про "пряму залежність ефективності публічного управління від якості діяльності його кадрових служб, їхнього кадрового та організаційного забезпечення". Таким чином, найважливішою умовою ефективної роботи органів публічної влади є гласність, публічність і обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень, забезпечення реалізації права

громадян на їх роз'яснення, посилення відповідальності та покарання за надання помилкової або перекрученої інформації, а також розширення консультативної та інформаційно-аналітичної роботи з громадськими організаціями та населенням [1, с. 162].

Сучасна публічна служба в Україні вкрай потребує нових службовців, адже управлінець в галузі публічного управління повинен забезпечувати певні стандарти в роботі, що передбачає наближення результатів його діяльності до замовлень соціуму, ефективне виконання посадових вимог, належний рівень спеціалізованої освіти, професійного рівня, кваліфікованості, компетентності суб'єктів публічного управління.

Не підлягає сумніву, що від професійної компетентності, моральності, бажання до самовдосконалення і службового зростання кадрів залежать динамізм і успішність проведення реформ в Україні. Нові реалії вимагають від управлінців усіх рівнів уміти знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними [2, с. 196].

На сьогодні особливого значення набувають пов'язані із професійними компетентностями вимоги до особистих якостей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у контексті реалізації Закону України “Про державну службу” [13], Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [16], “Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року” [17].

Відповідно до указу Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 “Про затвердження програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”, в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

На сьогодні ключовим ресурсом ефективності діяльності органів публічної влади в Україні стали знання, оскільки саме цілеспрямоване використання та удосконалення організаційних знань в органах влади та місцевого самоврядування вивільняє величезні потенціали економії ресурсів, які не можуть бути отримані за допомогою традиційних механізмів управління. За таких умов особливої актуальності набирає інноваційний прорив, під яким слід розуміти стрімкий соціальний, економічний розвиток суспільства за рахунок продукування знань, використання наукомістких сучасних і ефективних технологій. Тому з огляду на це, в державних та публічних інституціях виникає необхідність безперервного навчання персоналу, створення умов для обміну знаннями та досвідом між співробітниками, оскільки знання швидко застарівають.

Досліджено, що до основних управлінських інструментів із створення, збереження та обміну знаннями в органах публічної влади можна віднести наставництво, спільноти практиків, сторітеллінг. Організаційне навчання з використанням сучасних технологій є одним із основних інструментів управління знаннями. Забезпечення дієвості системи навчальних закладів із підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня їх професійної компетенції покладено на Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів України, Національну академію державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, Центрів підвищення кваліфікації тощо.

Отже, важливість завдань і функцій, що виконують службовці публічних установ, вимагає постійного, системного й професійного удосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом. Разом з тим, особливості системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування призводять до необхідності застосування компетентнісно-орієнтованого підходу до створення дієвого механізму організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади.

На основі аналізу стану забезпечення компетентними, кваліфікованими кадрами державного управління та місцевого самоврядування обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження на державному рівні системи заходів з удосконалення кадрового забезпечення органів публічної влади, а саме:

- забезпечення прозорості та відкритості кадрової політики у сфері публічного управління;

- розробки та впровадження ефективної системи управління знаннями, в тому числі використання дієвих інструментів із створення, збереження та обміну знаннями в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з урахуванням особливостей системи публічної служби;

- удосконалення механізму визначення реальних потреб публічних службовців у професійному навчанні;

- підбір працівників для роботи в органах публічної влади за моральними та діловими якостями;

- використання на всіх рівнях професійної освіти, розвиненої навчально-матеріальної і наукової бази, інтегрованих багаторівневих навчальних програм;

- забезпечення безперервної освіти посадових осіб в сфері публічного управління, навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, впровадження змін у змісті, структурі, формах і методах навчання, які сприяють інноваційному розвитку системи публічного управління;

- професійне оцінювання не лише професійної компетентності, а й пізнавальних, поведінкових характеристик кандидатів на управлінські посади з використанням комплексу інструментальних методик;

- модернізація кадрових служб;

- удосконалення процедури прийняття на службу в органах публічної влади, а також інструментів оцінювання компетенцій кандидатів на посади на основі принципу професійних заслуг і здобутків;

- визначення механізмів сприяння мобільності, ротації в органах публічної влади для оптимального використання наявних людських ресурсів, обміном досвідом і розширення можливостей кар'єрного зростання;
- залучення професорсько-викладацьких кадрів вищої кваліфікації для ведення навчального процесу за програмами професійної освіти;
- створення організаційної культури та системи мотивації, що сприятимуть активному створенню, збереженню та обміну знаннями в органах публічної влади;
- впровадження інноваційних моделей підвищення кваліфікації керівних кадрів;
- дотримання демократичних принципів відкритості, гласності й справедливості під час вирішення кадрових питань;
- удосконалення формування та використання кадрового резерву для економії ресурсів та ефективного планування наступності;
- впровадження нових інформаційних технологій (розвиток інформаційних мереж, що пов'язують органи публічної влади з населенням й полегшують доступ громадян до інформаційних банків даних тощо).

Впровадження даних заходів, на нашу думку, сприятиме як удосконаленню механізму кадрового забезпечення органів публічної влади загалом так і формуванню якісних змін у системі публічного управління в країні в цілому.

Висновки. Отже, на сьогодні, в умовах становлення правової демократичної держави виникає необхідність вдосконалення існуючої вітчизняної системи публічної служби на основі використання сучасних підходів щодо створення ефективного механізму організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. Забезпечення висококваліфікованим персоналом органів публічної влади є головною умовою створення професійної публічної служби, яка буде забезпечувати успішну реалізацію реформ та сталий розвиток країни. Разом з тим, стратегічними пріоритетами модернізації кадрового забезпечення органів публічної влади з

врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку публічних службовців від кількості, якості та складності праці. Тому одним із перспективних напрямків подальших досліджень стане удосконалення механізму організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади з урахуванням особливостей системи публічної служби та кращого зарубіжного досвіду.

Література

1. Бережний В.О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 161-164.
2. Дембіцька С.Л. Про стан кадрового забезпечення органів державної влади і управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2013. Вип. 3. С. 191-198.
3. Зозуля В.О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». №3 (59). 2017. С. 11- 15.
4. Золотарьов В.Ф. Зарубіжний досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 237-244.
5. The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition is published by the World Economic Forum within the framework of The Global Competitiveness and Benchmarking Network. URL: http://www3.weforum.org/docs/wef_globalcompetitivenessreport_2014-15.pdf (дата звернення: 20.03.2019)
6. The legatum prosperity index 2018.Creating the pathways from poverty to prosperity. URL: <https://www.prosperity.iroom/rankings?Pinned=ukr&filter=> (дата звернення: 25.03.2019)
7. Worldwidebank. World wide governance indicators. URL: <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Source=worldwide-governance-indicators> (дата звернення: 03.04.2019)
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 6: Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування. К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 64 с.
9. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2019)
10. Річний звіт національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік. Уклад. К. Ващенко та ін. Київ : НАДС, 2018. 36 с.
11. Річний звіт національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. Київ : НАДС, 2019. 48с.
12. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiyi-optimiz> (дата звернення: 18.04.2019)
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 18.04.2019)
14. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова КМ України

- від 06. 02. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 22.04.2019)
15. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf> (дата звернення: 22.04.2019)
16. Про Стратегію сталого розвитку“Україна-2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p> (дата звернення: 26.03.2019)

УДК 332.14

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: СТАН, ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Машлій Г. Б.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

REGIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE: STATE, CHALLENGES AND PROBLEMS OF INVESTMENT PROVIDER

Mashliy H. B.

Анотація. У статті досліджено стан регіонального розвитку в Україні. Визначено основні виклики, що його супроводжують. Проаналізовано динаміку виробництва промислової, будівельної та сільськогосподарської продукції по окремих областях України. Висвітлено особливості вкладення прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіці регіонів України. Наголошено на економічній доцільності створення великих за територією та кількістю населення ОТГ. Це сприятиме покращенню ефективності використання фінансових ресурсів та зростанню інвестиційної привабливості територій. Наголошено на необхідності здійснення конкретних заходів, спрямованих на активізацію процесів інвестування та розвитку регіонів України.

Ключові слова: регіональний розвиток, стан регіонального розвитку, виклики регіонального розвитку, інвестування регіонального розвитку.

Summary. In the article the state of regional development in Ukraine is investigated. It has been established the main challenges that accompany it. The dynamics of production of industrial, construction and agricultural products in certain

regions of Ukraine are analyzed. Features of investing in foreign direct investment (equity) in the economy of Ukraine's regions are highlighted. It is emphasized on the economic feasibility of creating united territorial communities large, which are large for territories and numbers of population. This will improve the efficiency of the use of financial resources and increase the investment attractiveness of the territories. It is emphasized on the need to take into specific measures aimed at intensifying investment and development of the regions of Ukraine.

Key words: regional development, the state of regional development, challenges of regional development, investment of regional development.

Постановка проблеми. Між регіонами України існують значні відмінності у різноманітних сферах: вигідності географічного розташування, рівні розвитку галузей економіки, демографічних особливостях, наявності відповідного природно-ресурсного забезпечення діяльності, історичних традиціях, стані навколишнього середовища та інших. Здійснення ефективного управління розвитком регіонів вимагає від органів влади різних рівнів детального врахування цих особливостей, виявлення існуючих на даний час викликів та розробки дієвої програми заходів, спрямованих на якнайповніше використання їх потенціалу та створення передумов для залучення інвестиційних ресурсів з метою реалізації напрямів стратегічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань регіонального розвитку в Україні присвятили свої праці ряд таких науковців як Будник М. А. [1], Горбик В.М. [2], Гуцул Т. [3], Дегтярьова І.О., Дуков Д.Ф., Мельник В.В. [4], Торгалю Т.О. [5] та інші.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення деяких характеристик стану регіонального розвитку в Україні, його основних викликів на сучасному етапі, а також дослідження існуючих процесів та напрямів активізації інвестування у розвиток регіонів нашої країни. Для вирішення поставлених завдань було використано методи аналізу, синтезу, індукції, системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для характеристики соціально-економічного розвитку регіонів може використовуватися система

таких показників: середньорічна чисельність населення; чисельність працівників, зайнятих у народному господарстві; валовий внутрішній продукт; обсяг продукції промисловості та сільського господарства, обсяг залучених інвестиційних ресурсів з різних джерел, доходи і видатки місцевих бюджетів, обсяг товарообігу й експорту товарів, грошові доходи населення та інші [6]. Зупинимося на аналізуванні деяких основних показників з вище наведеного переліку. Динаміка виробництва промислової та будівельної продукції по регіонах України характеризується даними, наведеними у табл. 1.

Таблиця 1

Індекси промислової та будівельної продукції по областях України, відсотків (сформовано за даними [7])¹

	Індекси			
	промислової продукції		будівельної продукції	
	2017 р. до 2016 р.	2018 р. до 2017 р.	2017 р. до 2016 р.	2018 р. до 2017 р.
Україна	100,4	101,1	126,3	104,4
Вінницька	108,2	101,2	113,3	142,6
Волинська	105,7	102,3	99,0	97,9
Дніпропетровська	100,1	102,3	136,7	112,3
Донецька	89,1	102,2	105,3	132,6
Житомирська	109,5	97,3	142,4	101,3
Закарпатська	100,3	104,6	150,7	96,7
Запорізька	106,2	103,2	132,7	117,8
Івано-Франківська	112,0	110,0	134,4	105,1
Київська	110,3	100,4	122,3	101,9
Кіровоградська	105,5	101,7	166,5	83,3
Луганська	69,0	82,0	74,2	83,7
Львівська	106,0	101,4	111,9	109,5
Миколаївська	101,5	102,6	116,5	85,7
Одеська	112,2	91,8	149,3	109,8
Полтавська	98,9	101,4	119,4	96,1
Рівненська	109,3	95,3	114,4	114,1
Сумська	101,7	110,4	98,2	90,6
Тернопільська	108,5	98,3	103,1	91,7
Харківська	106,1	101,9	122,9	102,3
Херсонська	103,2	99,8	134,6	96,9
Хмельницька	101,6	95,2	127,2	115,8
Черкаська	99,1	101,9	108,9	118,2
Чернівецька	106,7	105,5	109,1	91,7
Чернігівська	96,5	98,7	130,0	103,1
м. Київ	95,8	97,8	133,0	96,5

¹ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Як видно з даних табл. 1, виробництво промислової продукції в Україні у 2017 р. порівняно з 2016 р. збільшилося на 0,4%, а у 2017 р. порівняно з попереднім роком зросло на 1,1%. За даними 2017 року найвищі значення індексів промислової продукції спостерігалися в Одеській (112,2%), Івано-Франківській (112,0%), Київській (110,3%), Рівненській (109,3%) і Тернопільській (108,5%) областях. Водночас у низці регіонів значення вище згаданого показника були меншими від 100%, а саме: Луганській (69,0%), Донецькій (89,1%), Чернігівській (96,5%), Полтавській (98,9%), Черкаській (99,1%) областях та місті Київ (95,8%). За результатами виробництва промислової продукції у нашій країні у 2018 році лідерами щодо темпів зростання даного показника порівняно з минулим роком виступали такі області: Сумська (110,4%), Івано-Франківська (110,0%), Чернівецька (105,5%), Закарпатська (104,6%). Найнижчі показники індексів промислової продукції за той же період спостерігалися у Луганській (82,0%), Одеській (91,8%), Хмельницькій (95,2%) та Рівненській (95,3%) областях.

У 2018 р. в нашій країні виконано будівельних робіт на суму 136,3 млрд. грн. Що стосується темпів приросту обсягів будівельної продукції в Україні, то у 2017 р. порівняно з 2016 р. вони становили 26,3%. У 2018 році порівняно з 2017 роком спостерігалось значне зниження даного показника, який за цей період склав 4,4%. У 2017 р. порівняно з 2016 р. майже у всіх областях спостерігалася позитивна динаміка значення індексів промислової та будівельної продукції, за винятком Луганської (74,2%), Сумської (98,2%) та Волинської (99,0%) областей. Найвищі значення досліджуваного показника були характерні для Кіровоградської (166,5%), Закарпатської (150,7%), Одеської (149,3%), Житомирської (142,4%), Херсонської (134,6%) та Івано-Франківської (134,4%) областей. У 2018 році порівняно з 2017 роком індекси обсягів будівельної продукції найбільше зросли у Вінницькій (142,6%), Донецькій (132,6%), Черкаській (118,2%) Запорізькій (117,8%) та Хмельницькій (115,8%) областях. Поряд з цим за цей же період у ряді регіонів України відбувся спад виробництва будівельної продукції, у результаті чого відповідні індекси

складали: у Кіровоградській області - 83,3%, Луганській - 83,7%, Миколаївській - 85,7%, Чернівецькій і Тернопільській – по 91,7%, Сумській - 90,6%, Полтавській - 96,1%, Закарпатській - 96,7%, Херсонській - 96,9%, Волинській - 97,9%, м. Київ - 96,5%.

Підводячи підсумок проведеного вище дослідження, можна відмітити, що лише вісім областей України у 2017-2018 рр. відзначалися стабільним зростанням обсягів виробленої промислової та будівельної продукції, а саме: Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Львівська, Одеська, Харківська обл. Для решти регіонів були характерні як позитивні, так і негативні коливання індексів промислової і будівельної продукції.

Як відомо, більшість регіонів України характеризується значним аграрним потенціалом. Проведений аналіз вітчизняного виробництва сільськогосподарської продукції засвідчив, що у 2017 році у вартісному вираженні її було вироблено на 2,7% менше, ніж за попередній рік. Обсяг виробленої аграрної продукції в Україні у 2018 році становив 843295,03 млн. грн., причому за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України він на 7,8% перевищував рівень аналогічного показника за результатами діяльності у 2017 році, у тому числі у підприємствах – на 12,1%, у господарствах населення – на 2,2%. [8]. Серед областей, що змогли досягнути найбільшого приросту продукції сільськогосподарства, у 2017 році, виступали Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Львівська, Чернівецька області, а у 2018 році – Полтавська (23,7%), Черкаська (22,5%), Київська (20,7%), Кіровоградська (20,4%), Сумська (11,7%), Житомирська (10,8%) і Вінницька (10,8%) області.

Що стосується виробництва продукції рослинництва, то найбільші обсяги вирощених сільськогосподарськими підприємствами у 2017 році зернових та зернобобових культур були характерні для Вінницької (4026,9 тис. тонн), Чернігівської (3903,3 тис. тонн), Сумської (3429,1 тис. тонн), Полтавської

(3342,2 тис. тонн), Одеської (3115,1 тис. тонн), Хмельницької (3010,4 тис. тонн), Харківської (2752,7 тис. тонн), Черкаської областей (2536,4 тис. тонн) (табл. 2).

Таблиця 2

Виробництво сільськогосподарських культур за категоріями господарств та регіонами у 2017 році, тис. тонн (джерело: [9])

	Сільськогосподарські підприємства					
	культури зернові та зерно-бобові	буряк цукровий фабричний	соняшник	картопля	культури овочеві	культури плодові та ягідні
Україна	47905,1	14227,2	10596,7	429,4	1343,9	333,8
області:						
Вінницька	4026,9	2634,5	688,5	2,7	11,6	99,4
Волинська	703,3	492,5	39,5	7,8	23,0	6,4
Дніпропетровська	2246,1	55,1	1030,4	31,3	90,4	16,8
Донецька	1348,8	к	452,6	7,5	16,0	7,4
Житомирська	1675,4	712,7	227,3	50,0	8,8	1,6
Закарпатська	125,4	–	5,5	2,6	4,1	14,8
Запорізька	2196,3	–	711,3	0,2	22,8	10,0
Івано-Франківська	458,1	68,5	76,6	3,5	7,1	4,6
Київська	2349,6	1021,8	391,5	51,3	51,3	2,2
Кіровоградська	2223,0	584,2	814,4	0,2	7,4	0,5
Луганська	1090,2	–	504,4	к	0,3	0,0
Львівська	958,3	800,9	73,7	47,1	30,3	18,1
Миколаївська	1824,4	95,7	660,6	3,0	340,1	2,5
Одеська	3115,1	–	772,6	2,2	56,5	5,0
Полтавська	3342,2	1382,6	617,9	8,0	6,2	1,4
Рівненська	761,6	586,4	67,0	4,6	11,7	0,2
Сумська	3429,1	239,4	496,1	7,8	3,3	1,7
Тернопільська	2056,6	1681,2	232,8	12,5	18,6	13,9
Харківська	2752,7	817,0	945,7	к	21,4	11,9
Херсонська	1524,9	к	378,7	26,8	501,6	31,2
Хмельницька	3010,4	1958,7	437,5	2,4	8,9	29,4
Черкаська	2536,4	666,0	470,8	25,7	94,5	4,0
Чернівецька	247,0	к	34,6	1,8	1,4	49,1
Чернігівська	3903,3	260,4	466,7	130,2	6,6	1,7

Примітка: символ (к) – дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України "Про державну статистику" щодо конфіденційності статистичної інформації

Лідерами у галузі вирощування цукрового буряка виступали Вінницька (2634,5 тис. тонн), Хмельницька (1958,7 тис. тонн), Тернопільська (1681,2 тис.

тонн), Полтавська (1382,6 тис. тонн), Київська (1021,8 тис. тонн), Харківська (817,0 тис. тонн) та Львівська області (800,9 тис. тонн). Що стосується вирощування соняшника, то найбільші обсяги його виробництва спостерігалися у Дніпропетровській (1030,4 тис. тонн), Харківській (945,7 тис. тонн), Кіровоградській (814,4 тис. тонн), Одеській (772,6 тис. тонн) та Запорізькій областях (711,3 тис. тонн).

Перші місця у рейтингу за вирощуванням картоплі у 2017 році посідали Чернігівська (130,2 тис. тонн), Житомирська (50,0 тис. тонн), Львівська (47,1 тис. тонн), Дніпропетровська (31,3 тис. тонн), Херсонська (26,8 тис. тонн), Черкаська області (25,7 тис. тонн); овочевих культур - Миколаївська (340,1 тис. тонн), Черкаська (94,5 тис. тонн), Дніпропетровська (90,4 тис. тонн), Одеська (56,5 тис. тонн), Київська області (51,3 тис. тонн); плодкових та ягідних культур - Вінницька (99,4 тис. тонн), Чернівецька (49,1 тис. тонн), Херсонська (31,2 тис. тонн), Хмельницька (29,4 тис. тонн), Львівська (18,1 тис. тонн), Дніпропетровська (16,8 тис. тонн).

За даними Держстату України, у господарствах усіх категорій у 2018 р. порівняно з 2017 р. зростання обсягів виробництва м'яса (реалізації сільськогосподарських тварин на забій у живій масі) було досягнуто в 11 областях, із них найсуттєвіше – у Миколаївській (на 17%), Вінницькій (на 10%), Черкаській, Тернопільській (на 5%), Закарпатській, Івано-Франківській (на 4%), Рівненській, Сумській (на 3%) областях. Найбільше скорочення обсягів виробництва м'яса відбулося в Луганській (на 35%), Полтавській, Запорізькій (на 7%), Харківській, Одеській (на 5%), Чернігівській (на 4%), Дніпропетровській, Київській (на 3%) областях. Підприємства у 2018р. порівняно з 2017 р. обсяг вирощування сільськогосподарських тварин збільшили на 3,2%, у т.ч. птиці – на 6,0%, але зменшили обсяг вирощування великої рогатої худоби на 6,3%, свиней – на 1,2%. Перевищення обсягів вирощування над обсягами реалізації сільськогосподарських тварин на забій зафіксовано в двадцяти областях, у той час як у Волинській, Вінницькій,

Закарпатській та Житомирській областях обсяги вирощування склали 99,3–100,0% до реалізації тварин на забій [10].

Збільшення виробництва молока порівняно з 2017 роком спостерігалось в Закарпатській (на 6%), Хмельницькій (на 5%), Луганській (на 2%), Житомирській, Харківській та Кіровоградській (на 1%) областях. Найсуттєвіше скорочення обсягів виробництва молока зафіксовано в Запорізькій (на 6%), Волинській, Івано-Франківській, Черкаській (на 5%), Львівській, Рівненській, Одеській (на 4%) областях. Збільшення виробництва яєць спостерігалось у 17 областях, з них найсуттєвіше – у Івано-Франківській (на 20%), Донецькій (на 18%), Київській (на 15%), Тернопільській (на 11%), Херсонській (на 10%), Харківській, Закарпатській (на 9%), Полтавській (на 8%) областях. Найбільші обсяги скорочення виробництва яєць спостерігалися у Луганській, Одеській (на 18%), Хмельницькій (на 17%) та Миколаївській (на 5%) областях [10].

Отже, регіони України відзначаються значною диференціацією рівня економічного розвитку та темпів його зміни. Тому у процесі управління регіональним розвитком нашої країни слід вирішувати завдання вирівнювання диспропорцій між окремими регіонами, налагодження ефективної співпраці між ними, організацію транскордонної взаємодії (для областей, що межують з іншими державами - партнерами України), зростання конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів.

На даний час регіональний розвиток в Україні як необхідна передумова зміцнення держави, на жаль, утруднений існуванням ряду викликів. До них, насамперед, відносяться: проведення воєнних дій на Сході країни, недостатня узгодженість та ефективність існуючої нормативно-правової бази та документів, що забезпечують стратегічне планування розвитку окремих територій, недостатньо високий фаховий рівень працівників органів управління на різних рівнях влади, їх невміння та неготовність здійснювати залучення альтернативних джерел фінансування потреб розвитку територій. Слід відмітити, що суттєвими перешкодами, які гальмують процеси залучення інвестицій та розвитку регіонів, є також прояви корупції, наявність застарілих

стереотипів мислення і поведінки держслужбовців, недостатня увага до реальних потреб підприємств, громадських організацій та населення регіонів як споживачів публічних послуг, а також інтересів інвесторів, що можуть забезпечити надходження коштів чи інших активів у регіон.

Інвестиції, що залучаються у розвиток регіонів, можуть надходити з різних джерел: від приватних інвесторів та публічних компаній шляхом придбання ними цінних паперів (наприклад, акцій), використання позикових джерел (випуск облігацій, векселів, залучення кредитів), грантових програм міжнародної технічної допомоги; реалізації проектів державно-приватного партнерства, за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, реалізацію проектів державно-приватного партнерства; через участь у конкурсах на отримання грантів від програм європейських фондів, коштів державного, обласного бюджетів, бюджетів ОТГ тощо.

Вагому роль у забезпеченні розвитку країн, що перебувають на шляху становлення свого економічного й політичного суверенітету, відіграють прямі іноземні інвестиції. Вони є перспективною формою капітальних вкладень, оскільки сприяють впровадженню новітніх технологій, сучасного досвіду управління, забезпечують можливість реалізації проектів, які передбачають вкладення великих обсягів інвестиційних ресурсів. На рис. 1 наведено динаміку надходження прямих іноземних інвестицій в Україну за 2005-2018 роки.

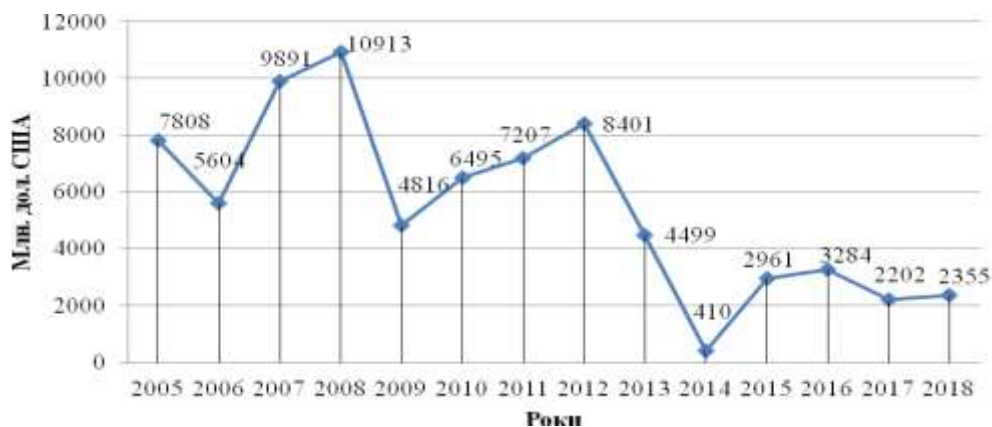


Рисунок 1 - Динаміка надходження прямих іноземних інвестицій в Україну за 2005-2018 роки (побудовано за даними [11])

Як видно з даних рис. 1, з 2005 року надходження прямих іноземних інвестицій в Україну відбувалося стрибкоподібно. Високі значення досліджуваного показника спостерігалися у 2008 році (напередодні світової економічної кризи) – 10913 млн. дол. США, а також у 2012 році – 8401 млн. дол. США та у 2016 році - 3284 млн. дол. США. Нижні точки коливання обсягів надходження прямих іноземних інвестицій в Україну були зафіксовані у 2006 році – 5604 млн. дол. США, 2009 році- 4816 млн. дол. США та особливо у 2014 році – 410 млн. дол. США (що було зумовлено початком війських дій на Сході України).

У таблиці наведено обсяги прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіці окремих областей України.

З даних таблиці 3 можемо зробити висновок, що загалом в Україні у 2018 році порівняно з попереднім аналогічним періодом спостерігалось зростання обсягів залучених прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу), що становило 102,2%. Вищі за цей рівень темпи збільшення значення досліджуваного показника спостерігалися у таких регіонах: Тернопільській (124,0%), Хмельницькій (116,8%), Миколаївській (110,3%), Донецькій (108,0%), Кіровоградській (106,3%), Житомирській (104,7%), Закарпатській (104,6%), Волинській (103,3%), Чернівецькій областях (103,3%), а також столиці України - місті Київ (103,5%).

Станом на 31.12.2018 року найбільші частки прямих іноземних інвестицій припадали: на м. Київ (52,4%), Дніпропетровську (3577,8 млн. дол., або 11,1%), Київську (1591,6 млн. дол., або 4,9%), Одеську (1207,1 млн. дол., або 3,7%), Донецьку (1205,9 млн. дол., або 3,7%), Полтавську (1027,0 млн. дол., або 3,2%), Львівську (922,2 млн. дол., або 2,9%), Запорізьку (902,0 млн. дол., або 2,8%), Івано-Франківську (894,5 млн. дол., або 2,8%) області. Найнижчим рівнем залучених із-за кордону інвестиційних ресурсів відзначалися Чернівецька (44,0 млн. дол., або 0,1%), Тернопільська (55,8 млн. дол., або 0,2%), Кіровоградська (74,5 млн. дол., або 0,2%), Рівненська (133,5 млн. дол., або 0,4%), Сумська (182,9 млн. дол., або 0,6%), Хмельницька (199,5 млн. дол., або 0,6%), Херсонська

Прямі інвестиції (акціонерний капітал) в економіці регіонів України¹

(джерело: [12])

	Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу), млн. дол. США						Темп зростання (зниження) обсягу інвестицій на 31.12.2018 у % до 01.01.2018
	станом на 1 січня відповідного року					на 31.12. 2018	
	2014	2015	2016	2017	2018		
Україна	53704,0	38356,8	32122,5	31230,3	31606,4	32291,9	102,2
області:							
Вінницька	309,4	223,0	187,8	180,0	198,9	223,3	112,3
Волинська	341,3	271,2	247,1	246,1	251,3	259,6	103,3
Дніпропетровська	8913,0	5784,9	4030,6	3491,1	3688,2	3577,8	97,0
Донецька ¹	3789,1	2322,0	1748,0	1249,6	1116,4	1205,9	108,0
Житомирська	362,9	259,8	222,7	216,3	226,8	237,4	104,7
Закарпатська	437,5	334,2	311,8	317,0	325,1	340,0	104,6
Запорізька	1075,3	843,4	682,7	863,4	910,5	902,0	99,1
Івано-Франківська	813,8	925,9	836,6	826,6	904,7	894,5	98,9
Київська	1951,5	1750,3	1593,4	1516,8	1588,7	1591,6	100,2
Кіровоградська	147,1	70,6	52,5	58,9	70,1	74,5	106,3
Луганська ¹	826,4	578,2	443,9	436,4	438,0	436,9	99,7
Львівська	1379,5	1097,6	1032,9	833,5	930,0	922,2	99,2
Миколаївська	282,8	228,9	212,8	213,5	206,1	227,4	110,3
Одеська	1671,7	1423,3	1320,3	1228,8	1202,6	1207,1	100,4
Полтавська	1064,7	1039,4	1000,1	1003,0	1008,8	1027,0	101,8
Рівненська	292,6	242,5	199,6	159,5	134,2	133,5	99,5
Сумська	422,7	263,3	199,1	190,0	181,5	182,9	100,8
Тернопільська	68,9	55,8	49,2	48,2	45,0	55,8	124,0
Харківська	2131,9	1674,3	1519,6	642,5	638,3	666,4	104,4
Херсонська	275,2	208,2	211,0	201,3	218,5	204,2	93,5
Хмельницька	224,5	189,1	165,5	158,2	170,8	199,5	116,8
Черкаська	887,9	512,9	348,0	334,4	335,7	334,3	99,6
Чернівецька	80,2	68,6	59,1	57,1	42,6	44,0	103,3
Чернігівська	128,4	99,8	92,1	241,3	429,6	433,7	101,0
місто Київ	25825,6	17889,6	15356,3	16516,8	16343,9	16910,2	103,5

¹ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної республіки Крим, міста Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

(204,2 млн. дол., або 0,6%), Сумська (182,9 млн. дол., або 0,6%) Миколаївська області (227,4 млн. дол., або 0,7%), причому частка кожної з вище перелічених областей у загальному обсязі залучених прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) була меншою 1%.

Важливим аспектом управління розвитком регіонів є дослідження процесів утворення на функціонування ОТГ з метою підвищення їх ефективності. Експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні України було проведено аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. Дослідження здійснювалися на базі оцінки та порівняння наступних видів показників, що дають змогу охарактеризувати фінансові аспекти діяльності об'єднаних територіальних громад [13]:

- рівень власних доходів на одного жителя, який обчислювався як співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ;

- 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 ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

- питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі власних доходів загального фонду).

У процесі проведення дослідження ОТГ були згруповані за ознакою чисельності населення у чотири групи. Часка кожної з цих груп у загальній кількості жителів наведена на рис. 1. При цьому загальна чисельність мешканців, що проживають в ОТГ, складала 5593,3 тис. осіб.

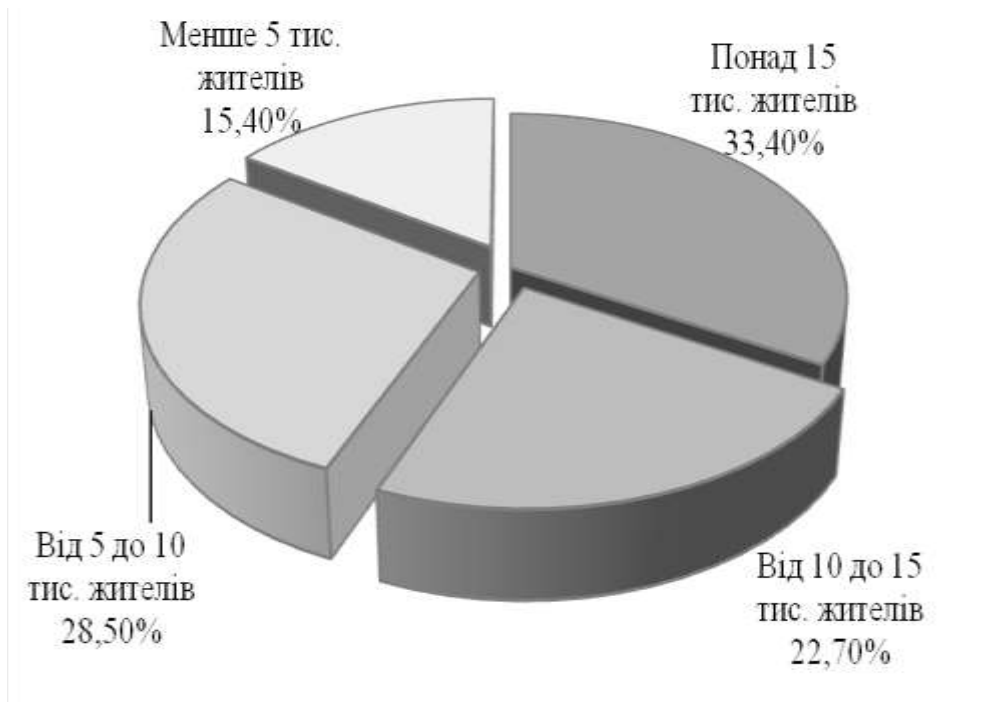


Рисунок 1 – Структура досліджених ОТГ за чисельністю населення (побудовано за даними [13])

Як свідчать дані рис. 1, найбільша частка мешканців, а саме 33,4%, проживає в ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб. Другу позицію займають ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів, третю – з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів. Нарешті, найменша частка припадає на ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. осіб.

Загальна чисельність обстежених ОТГ налічувала 665 одиниць. Кількість громад, що відносяться до кожної групи, наведена на рис. 2. Як видно з наведених на ньому даних, кількість ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів дорівнювала 87 одиниць, або 13,1% від загальної кількості обстежених громад; громад з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів налічувала 103 одиниці, або 15,5%; громад з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів становила 227 одиниць, або 34,1%, а ОТГ з чисельністю населення до 5 тис. жителів – 248 одиниці, або 37,3%. Отже, серед досліджуваних груп ОТГ переважали порівняно невеликі громади.

Як відомо, створення ефективної системи місцевого самоврядування повинне передбачати достатню фінансову стійкість та самостійність громад.

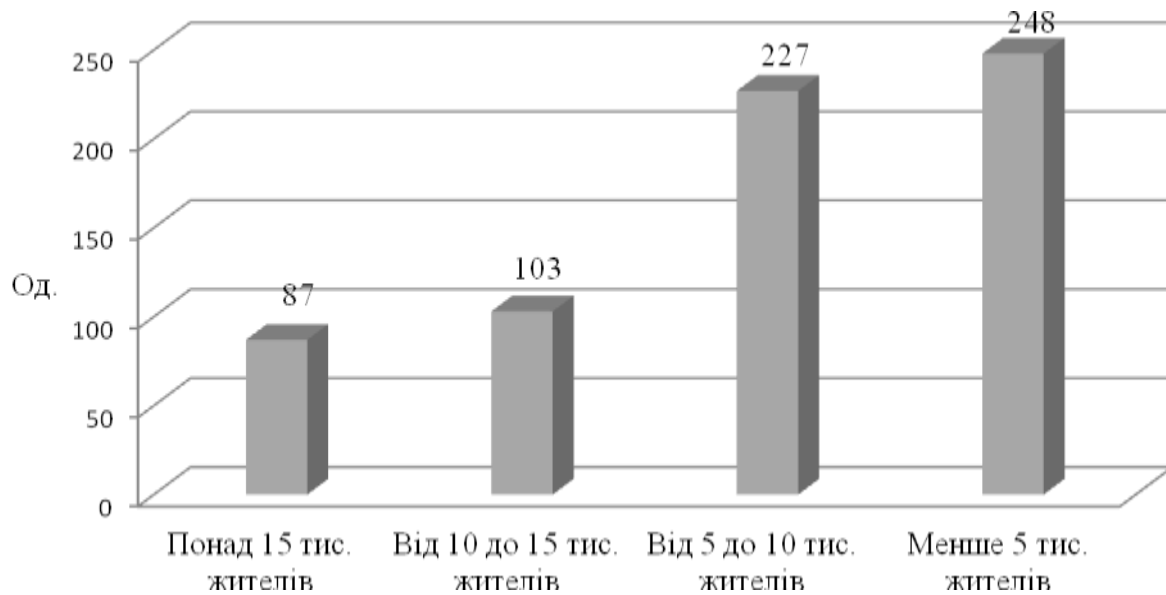


Рисунок 2 - Кількість обстежених ОТГ за чисельністю населення у них
(побудовано за даними [13])

При цьому важливим є наявність у розпорядженні місцевих органів влади достатніх фінансових ресурсів, які б дозволяли забезпечити належне виконання ними покладених на них функцій та реалізацію ресурсного потенціалу відповідної території. Проведемо аналізування даних, отриманих у результаті проведених експертами досліджень.

Загальна сума надходжень коштів до місцевих бюджетів 665 ОТГ за дев'ять місяців 2018 року становила 14,6 млрд. грн. При цьому приріст отриманих надходжень за цей період на 6,0 млрд. грн., або на 69,4% перевищив рівень аналогічного періоду 2017 року, що свідчить про значне зростання фінансових можливостей місцевих бюджетів за останній минулий рік. Що стосується значення показника суми власних доходів ОТГ на одного мешканця, то його значення за результатами 9 місяців 2018 року по 665 обстежених громадах становило 2596,1 грн., а зростання порівняно з аналогічним періодом минулого року складало 1063,8 грн., або 1,7 рази. При цьому середнє значення власних доходів однієї ОТГ, що відноситься до групи з кількістю жителів понад 15 тис. осіб, дорівнювало 53,1 млн. грн.; для громад з кількістю жителів від 10 до 15 тис. осіб – 33,0 млн. грн.; ОТГ з населенням від 5 до 10 тис. осіб – 18,3

млн. грн. Значення досліджуваного показника для громад з кількістю населення менше 5 тис. осіб складало 9,7 тис. грн., що майже у 5,5 рази менше від його рівня для великих громад, в яких проживає більше 15 тис. осіб.

Експертами встановлено, що у 276 ОТГ (41,5%) показник власних доходів на одного мешканця перевищував середній показник по всіх ОТГ. Зокрема, по групі з кількістю населення більше 15 тис. осіб – 35 ОТГ із 87 ОТГ, по групі з населенням від 10 до 15 тис. осіб – 45 ОТГ зі 103, по групі з чисельністю жителів від 5 до 10 тис. осіб – 84 ОТГ із 227 ОТГ, по групі ОТГ, у яких чисельність населення менша 5 тис. осіб – 112 ОТГ із 248 ОТГ [13].

Важливим показником, що є результатом фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, є отримання доходів у вигляді місцевих податків та зборів. Податковим кодексом України встановлено, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень самостійно приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [15]. Суми даних надходжень до місцевих бюджетів суттєво впливають на можливість представницьких органів влади забезпечувати реалізацію інтересів та запитів населення, що проживає на відповідній території. Держава розглядає зростання ролі місцевих податків і зборів у формуванні власних доходів місцевих бюджетів як один з пріоритетних напрямів фінансової політики, що відкриває можливості забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку й надання жителям громад якісних публічних послуг.

Дослідження, проведене експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ, засвідчило, що досліджувані групи 665 об'єднаних територіальних громад відзначалися особливостями динаміки надходжень місцевих податків і зборів. Що стосується групи ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб, то перше місце у рейтингу посідає громада зі зростанням значення досліджуваного показника за період дев'яти місяців 2018 року до аналогічного періоду попереднього року, що складає 165,2%. Позитивною була

динаміка надходжень місцевих податків і зборів майже по всіх ОТГ даної групи, за винятком трьох (Новоселицька Чернівецької області, Апостолівська Дніпропетровської області, Оріхівська Запорізької області), що складає 3,4% від загальної кількості громад у групі. Що стосується ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів, то найбільше зростання надходжень місцевих податків і зборів у цій групі складало 157,2%. У той же час дев'ять громад, або 8,7% від кількості громад у групі, відзначалися спадом даного показника. По третій групі громад, у якій чисельність населення ОТГ знаходилися у межах від 5 до 10 тис. жителів, найбільший показник приросту складав 173,3%, а вісімнадцять громад (7,9% від кількості громад у даній групі) зменшили обсяги надходжень місцевих податків і зборів. По четвертій групі ОТГ (з чисельністю населення менше 5 тис. осіб) для тридцяти громад, що складає 12,1% від загальної кількості громад у групі, було характерне падіння суми надходжень місцевих податків і зборів. Поряд з цим одна з громад - Гречаноподівська Дніпропетровської області – продемонструвала дуже високі темпи зростання обсягів місцевих податків і зборів – майже у 7,3 рази.

Експерти також провели дослідження рівня дотаційності бюджетів ОТГ. Аналіз співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ (без субвенцій) засвідчив, що великі ОТГ, у яких чисельність населення перевищує 15 тис. осіб, відзначаються найнижчим рівнем дотаційності (максимальне значення цього показника у даній групі становило 48,3%). Для групи громад з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів найвищий рівень дотаційності складав 55,6%, для групи громад з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів - 58,8%, а для ОТГ з кількістю населення менше 5 тис. осіб - 62,2%. Отже, для менших громад рівень дотаційності, як правило, вищий.

Проведені експертами дослідження питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів) засвідчили, що у групі громад з чисельністю населення понад 15 тис. осіб у тридцяти дев'яти ОТГ, що становить 44,8% від загальної кількості громад даної групи,

управлінські витрати складала більше двадцяти відсотків від загального обсягу власних доходів. Для групи ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів видатки на управління перевищували вище згадану частку обсягів власних доходів у 60 громадах, або у 58,3% від загальної кількості ОТГ в даній групі. В групі ОТГ, де чисельність населення перебуває у межах від 5 до 10 тис. осіб, по сто сімдесят трьох громадах, або 76,2% від загальної кількості ОТГ в групі, спостерігалось перевищення видатків на управління 20%-відсотковий рівень обсягу отриманих власних доходів. І нарешті, для ОТГ з кількістю населення менше 5 тис. осіб для двісті двадцяти двох громад, або 89,5% від загальної їх кількості в групі, видатки на управління були більшими за 20% від обсягу власних доходів [13].

На основі аналізування вище одержаних даних були виявлені певні закономірності результатів діяльності ОТГ. Так, згідно оцінок експертів, при більшій фінансовій спроможності бюджету частка видатків на утримання апарату управління буде меншою, оскільки такі витрати (без урахування витрат капітального характеру, пов'язаних із утриманням органів управління) мають відносно усталену величину. Тому в бюджетах із більшим ресурсом витрати на апарат управління у відсотковому вираженні є меншими. Внаслідок цього такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій. На основі проведених експертами досліджень можна прийти до висновку, що невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ 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. На думку експертів, 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 ОТГ. Як вважають фахівці, навіть за умови відсутності у такої ОТГ на поточний момент економічних перспектив для

розвитку таке об'єднання дасть 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 [13].

Важливою складовою забезпечення розвитку регіонів є формування ефективної системи загальнодержавного та регіонального менеджменту. Слід відмітити, що важлива роль у цьому процесі належить кадровому забезпеченню процесу публічного управління. Як вже зазначалося, у цій сфері можуть виникати проблеми, пов'язані з недостатньо високим рівнем професійної кваліфікації та компетентності персоналу при вирішенні завдань регіонального управління, зокрема, у сфері глибокого оволодіння механізмами застосування різноманітних інструментів залучення інвестицій. Вирішенню питань підвищення рівня професійних знань фахівців сприяють реалізація ряду програм та проектів (програма «U-LEAD з Європою», Проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» та інших), підготовки управлінських кадрів у вищих навчальних закладах, заходів з підвищення кваліфікації фахівців, що втілюються центральними та місцевими органами влади. Загалом втілення засад регіонального розвитку вимагає комплексного підходу, націленого на підвищення дієвості застосування інструментів державної підтримки регіонів, зростання ефективності публічного управління, підвищення інвестиційної привабливості регіонів та їх потенціалу росту.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Регіони України відзначаються значними відмінностями рівня їх соціально-економічного розвитку. Управління регіональним розвитком супроводжується рядом викликів, що вимагає прийняття відповідних корегуючих дій. Наголошено на необхідності здійснення комплексу заходів, спрямованих на активізацію процесів інвестування та розвитку регіонів України. Предметом подальших досліджень може бути розробка моделі оптимальної взаємодії учасників інвестиційного процесу в регіоні.

Література

1. Будник М. А. Сучасний стан і перспективи державного управління регіональним розвитком України. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2 (25). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 5.04.2019).
2. Горбик В.М. Сучасні проблеми регіонального розвитку та шляхи їх вирішення. URL: <https://kiyvagrolis.com.ua/2469-2> (дата звернення: 13.04.2019).
3. 3. Гуцул Тетяна. Проблеми регіонального розвитку України. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/16/17> (дата звернення: 18.04.2019).
4. Мельник В.В. Теоретичні засади соціально-економічного розвитку регіону як складник державного регулювання економіки. Економіка і суспільство. 2018. Вип. 17. с.125-130. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/17_ukr/18.pdf (дата звернення: 23.04.2019).
5. Торгалo Т.О. Основні проблеми публічного управління регіональним розвитком України. 2014. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/7/14.pdf>. (дата звернення: 19.04.2019).
6. Небава М. І., Ткачук Л. М. Управління регіональним розвитком : електронний навчальний посібник. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_uravlinnya_regionalnym_rozvytkom/5_3.html (дата звернення: 14.04.2019).
7. Про соціально-економічне становище України за 2018 рік: доповідь / Державна служба статистики України. Київ. 2018. с. 54-55, 67. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/dop/02/dop_122018.pdf (дата звернення: 19.04.2019).
8. Економічний розвиток у розрізі регіонів України (за підсумками 2018 року). URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Sotsialno-ekonomichniiRozvitokRegioniv&pageNumber=1> (дата звернення: 12.04.2019).
9. Сільське господарство України. 2017 : статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ. 2018. 246 с. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ7_u.htm (дата звернення: 16.04.2019).
10. Про соціально-економічне становище України за 2018 рік : доповідь / Державна служба статистики України. Київ. 2019. с. 62-64. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/dop/02/dop_122018.pdf (дата звернення: 15.04.2019).
11. Прямі іноземні інвестиції / Офіційний сайт Мінфіну України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/fdi/2018> (дата звернення: 20.04.2019).
12. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у м. Києві (на 01.01.2014–01.01.2018, 31.12.2018) : статистичний збірник / Державна служба статистики України. Головне управління статистики у м. Києві. Київ. 2019. с. 7. URL: kyiv.ukrstat.gov.ua/Docs/1InvZovekD%202014-2018.doc (дата звернення: 15.04.2019).
13. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138> (дата звернення: 11.04.2019).
14. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналітичний звіт. URL: https://surdp.eu/uploads/files/Analytical_Report_Main_part_UA.pdf (дата звернення: 16.04.2019).
15. Рішення про встановлення місцевих податків і зборів на 2019 рік. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-ezhednevnyj-buxgalterskij-obzor-39-reshenie-ob-ustanovlenii-mestnyx-nalogov-i-sborov-na-2019-god> (дата звернення: 18.04.2019).
16. Бойко А. Системний підхід до інструментарію залучення інвестицій. Стратегія розвитку. 2019. №11. с. 31-33. URL: <https://drive.google.com/file/d/1F4uL3UgiHeXBPJF4rrJZKGGJKmX3wvEj9/view> (дата звернення: 18.04.2019).

УДК 342.5:004

ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ Е-УРЯДУВАННЯ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мосій О. Б.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

Струтинська І. В.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

INVESTIGATION OF THE ROLE OF E-GOVERNMENT IN DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Mosiy O. B.

Strutynska I. V.

Анотація. Проведено дослідження процесів е-урядування та аналіз існуючих практик е-урядування в органах місцевого самоврядування, визначено проблеми і перешкоди формуванню е-урядування. Здійснений аналіз сприятиме поширенню досвіду та оптимізації управлінських процесів на рівні місцевого самоврядування і, таким чином, сприятиме розширенню можливостей участі громадян в управлінні державою, вирішенню питань місцевого значення, допоможе Україні зміцнити свої позиції в міжнародних рейтингах розвитку е-урядування.

Ключові слова: електронне урядування, електронні послуги, органи місцевого самоврядування, інновація, інформація, реформа.

Summary. It was explored that e-government contribute to good governance at all levels in the state, and acts as an objective basis for reforms: administrative-

territorial, local self-government, decentralization. The research of e-government processes and analysis of existing e-government practices in local government bodies were conducted. It was established that local self-government bodies actively use new e-government tools. Problems and obstacles to the formation of e-governance were identified. The analysis will promote the dissemination of experience and optimization of management processes at the level of local government and, thus, will promote the empowerment of citizens in governance, addressing issues of local importance, will help Ukraine to strengthen its position in international e-governance development rankings.

Key words: e-government, electronic services, local government bodies, innovation, information, reform.

Постановка проблеми. Електронне урядування виступає об'єктивною підставою проведення реформ: адміністративно-територіальної, місцевого самоврядування, децентралізації. Впровадження системи е-урядування має відбуватися на всіх рівнях управління. Особливої уваги заслуговує місцевий рівень організації публічного управління, адже його належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, вирішення питань місцевого значення. Це й актуалізує проблему впровадження Е-урядування на місцевому рівні.

Електронне урядування – спосіб організації місцевого самоврядування за допомогою програмно-апаратних засобів та систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість та прозорість функціонування органу місцевого самоврядування, завчасний та повний доступ до інформації щодо діяльності органу, просте і доступне щоденне спілкування з місцевою владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій [5]. Це визначення містить три основних компоненти: 1) підвищення ефективності діяльності органів влади; 2) надання якісних послуг громадянам і вдосконалення процесу управління; 3) впровадження інформаційної системи національного масштабу.

Важливими завданнями електронного урядування є:

- висвітлення діяльності органу місцевого самоврядування через сайти та портали;
- контроль діяльності органу місцевого самоврядування громадянами (публікація проектів рішень, інформування щодо планів розвитку територіальної громади);
- збільшення доступності органу місцевого самоврядування (організація контакт-центрів, створення системи електронного документообігу, створення громадських приймалень);
- централізований облік комунального майна та розрахунок вартості його оренди;
- надання адміністративних послуг населенню та представникам бізнесу в електронному вигляді;
- надання інформації населенню та комунальним підприємствам щодо аварійних та планових робіт на об'єктах комунального господарства міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи концепції електронної демократії розглядалися у працях відомих вчених Р. Катца, Й. Масуда, М. Пората, Т. Стоун'єра та ін. До проблем упровадження е-урядування як в Україні, так і в інших країнах світу у своїх наукових публікаціях звертались І. Агамірзян, О.Данильян, Д. Дубов, І. Жиляєва, В.Шеверда,

Г. Почепцов, А. Семенченко, П.С. Клімушин, І. Кліменко, О. Юлдашев, С. Чукут. Моніторинг ефективності впровадження системи е-урядування в містах України виконували І.С. Куспляк, О.С. Конотопцев, О.С. Левченко, А.О. Серенок, Т.О. Науменко, А. Й. Яскевич.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесів е-урядування та аналіз існуючих практик е-урядування в органах місцевого самоврядування, визначення проблем і перешкод формуванню ефективного е-урядування. Такий аналіз сприятиме поширенню досвіду та оптимізації управлінських процесів на рівні місцевого самоврядування і, таким чином,

допоможе Україні зміцнити свої позиції в міжнародних рейтингах розвитку е-урядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. На саміті Організації Об'єднаних Націй, який проходив у вересні 2015 року, світові лідери затвердили дорожню карту сталого розвитку всіх країн на наступні 15 років. Дорожня карта включає 17 цілей і 169 завдань. Однією з цілей є «побудова мирних, справедливих суспільств, які поважають права людини, де всі громадяни приймають участь у соціумі, де діють закон і хороше управління на всіх рівнях, прозорі, ефективні і відповідальні інституції». Погоджено, що хорошому управлінню сприятиме електронне урядування. Електронне урядування означене, як платформа сталого розвитку країн, технологія, яка забезпечує доступ до урядових послуг і баз даних, має на меті покращення життя громадян.

За індексом розвитку електронного урядування (EGDI), що обчислюється раз на два роки, у 2018 році Україна посіла 82 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй, погіршивши свій результат на двадцять пунктів – 62 місце у 2016 році. Результатом попередніх років були 87 місце у 2014 році, 68 місце у 2012 році, 54 місце у 2010 році. Серед 43 країн Європи у 2018 році Україна посіла передостаннє – 42 місце [11, с. 240]. В той час, як у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог [5].

Індекс розвитку електронного урядування включає три складових: індекс он-лайн сервісів (формується на основі аналізу сайту/порталу уряду країни, сайтів/порталів міністерств, що відповідають за розвиток людського капіталу: охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, праці і фінансів), індекс ІТ інфраструктури (відсоток користувачів Інтернет, рівень телефонізації, рівень проникнення мобільного зв'язку, рівень проникнення стаціонарного ширококутного доступу, рівень проникнення безпроводного

широкосмугового доступу), індекс людського капіталу (рівень грамотності, очікувана і середня тривалість навчання, рівень сумарного набору на навчання). Основне відставання України – за он-лайн сервісами та ІТ-інфраструктурою. Це означає, що в Україні не докладаються максимальні зусилля для ефективного та якісного поширення інструментів е-урядування, в інших державах ці процеси відбуваються динамічніше. Відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування обумовлене рядом проблем, які узагальнені Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [5]. Наведену негативну динаміку можна змінити за умови ефективної роботи та співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян та ІТ-бізнесу, активної підтримки міжнародних партнерів.

Для формування ефективної системи електронного урядування та електронних послуг в Україні Уряд визначив конкретні кроки [9], зокрема:

1. Переведення в електронну форму найбільш важливих публічних послуг.

До сфери публічних послуг віднесені послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління. У 2016 році було затверджено Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні. Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року та складається з трьох етапів [5].

На першому етапі (2016 - 2017 роки) передбачається: оптимізація порядків надання пріоритетних електронних послуг; формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури надання електронних послуг та визначення єдиних вимог до запровадження електронних послуг; врегулювання на законодавчому рівні застосування альтернативних електронному цифровому підпису схем електронної ідентифікації; розподіл електронних послуг за необхідними рівнями довіри до схем електронної ідентифікації залежно від наслідків, які можуть бути заподіяні у разі компрометації схеми.

На другому етапі (2018-2019 роки) передбачається: оптимізація порядків надання адміністративних послуг; запровадження пріоритетних послуг в електронній формі; широке залучення фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

На третьому етапі (2020 рік) передбачається забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження транскордонних електронних послуг.

Слід зауважити, що відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [3], надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам в електронній формі має здійснюватись через Єдиний державний портал адміністративних послуг kmu.gov.ua, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. На даний час на порталі надається понад 50 електронних послуг, портал має вихід на всі державні органи.

На муніципальному рівні процес надання адміністративних послуг в електронній формі розпочався ще кілька років тому коли окремі міста надали можливість замовляти деякі послуги через особистий кабінет, створений на сайті міської ради. Ряд муніципалітетів мають власні кабінети на волонтерському сайті igov.org.ua через який надають адміністративні послуги. Також в деяких містах можна замовити он-лайн послуги через особистий кабінет користувача на веб-порталі адмінпослуг «Розумне місто».

Кількість послуг відрізняється в кожному місті – від 4-5 послуг до кількох десятків. Дослідження показало, що послуги, що надаються через зазначені ресурси, надаються не в повному обсязі, оскільки немає можливості отримати послугу повністю в дистанційному режимі від замовлення до отримання рішення. Також слід зазначити, що на сьогодні жодна інформаційна система органів місцевого самоврядування не інтегрована до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, як того вимагає Закон України «Про адміністративні послуги».

Європейський досвід надання адміністративних послуг в електронній формі свідчить про те, що більшість послуг надається через єдиний загальнодержавний веб-портал надання адміністративних послуг та інтегровані до нього веб-портали надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, які мають подібний інтерфейс і зовнішню архітектуру сайту, що дає можливість споживачеві послуг легко орієнтуватись та спрощує процедуру отримання необхідної послуги.

Низьким є і рівень готовності до надання адміністративних послуг в електронній формі органів місцевого самоврядування. За результатами громадського моніторингу впровадження до діяльності органів місцевого самоврядування України технологій електронного урядування, на сьогоднішній день не на всіх веб-сайтах органів місцевого самоврядування наявна інформація щодо переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою (така інформація відсутня на 6% веб-сайтів органів місцевого самоврядування).

Більшість веб-сайтів органів місцевого самоврядування (70%) надає можливість завантажити бланки заяв, необхідні для одержання адміністративної послуги, проте отримати адміністративні послуги в електронній формі можна лише на 11% веб-сайтів органів місцевого самоврядування. Так само вкрай рідко громадяни мають можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги (9% веб-сайтів органів місцевого самоврядування) [4].

Розвиток електронних адміністративних послуг в Україні стримує невисокий рівень комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірний та недостатній рівень проникнення Інтернет в Україні, недостатній рівень комп'ютерної грамотності, а також обізнаності населення щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі. Згідно результатів соціологічного дослідження, нині лише половина українців (54,6%) мають вдома комп'ютер [11]. До мережі Інтернет вдома має доступ так само лише половина (51%) населення України. При цьому більшість з тих, хто не

користується Інтернетом, не відчувають в цьому необхідності [13]. Опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг в п'яти областях України показало, що п'ята частина (20%) респондентів не мають комп'ютера та можливості виходу в Інтернет [14]. Більше половини українських користувачів Інтернет мешкає у містах з населенням понад 1 млн. жителів, сільські мешканці складають лише п'яту частину Інтернет-аудиторії [15].

2. Автоматизація роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП): розроблення програмного забезпечення та їх підключення до базових реєстрів.

На кінець 2018 року в Україні функціонує 778 ЦНАПів і їх кількість щорічно зростає – у 2018 році створено 47 нових ЦНАПів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де на кінець 2018 року нараховувалось 125 ЦНАПів. Процес розбудови мережі ЦНАПів по країні триває. Кількість наданих ними послуг у 2018 році становила 14 млн. (57 тис. послуг надається через ЦНАПи щодня), що на 23% більше порівняно з попереднім роком. Надання он-лайн послуг ЦНАПами поки що утруднено через те, що процес їх підключення до державних реєстрів все ще триває: 90,1% ЦНАПів підключені до державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій; 92,7% ЦНАПів підключені до державного реєстру речових прав на нерухоме майно; 20,6% ЦНАПів підключені до державного земельного кадастру; 15,8% ЦНАПів підключені до єдиного державного демографічного реєстру.

На даний час майже 75–80% ЦНАПів поки що не мають інформаційних систем управління процесом надання послуг, які б значно покращили ефективність роботи з обслуговування громадян. Державне агентство з питань електронного урядування України ініціювало впровадження типової інформаційної системи «Вулик» для забезпечення єдиних високих стандартів роботи ЦНАПів по всій території України. Інформаційна система «Вулик»

підвищить доступність та якість адміністративних послуг, які надаються ЦНАПами, та забезпечить надійне зберігання і захист інформації.

3. Визначення конкретних завдань та чіткого плану розвитку відкритих даних.

У 2017 році прийнято 835 постанову Уряду, яка передбачає оприлюднення державними органами понад 600 наборів даних. Відкриті дані потрібні бізнесу, громадським організаціям, журналістам. Відкриті дані вже принесла понад 700 млн. дол. або 0,67% ВВП до економіки країни у 2017 році. Якщо рух за відкриті дані й далі набиратиме обертів в Україні, то до 2025 року це може принести економіці до 1,4 млрд. дол. або 0,92% ВВП країни завдяки сукупності прямих і непрямих впливів. У Європейському Союзі розмір ринку на основі відкритих даних наприкінці 2015 році оцінювався в 55,3 млрд. євро [4, с. 6].

У 2017 році Україна зайняла у світовому рейтингу відкритості державних даних Global Open Data Index, який складає міжнародна неурядова організація Open Knowledge International, 31 місце з 94 країн світу і покращила свій результат на 23 позиції порівняно з 2016 роком. Важливими чинниками збільшення відкритості стали відкритість державного бюджету, дані про державні закупівлі, єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, громадських формувань та національного законодавства. Щоб підвищити показники 2018 року, потрібно фокусуватися на відкритті даних у сферах екології, земельних відносин та охорони здоров'я [10].

4. Модернізація державного веб-порталу відкритих даних data.gov.ua.

Єдиний державний портал відкритих даних був розроблений ще в 2014 році. В 2016 році на порталі з'явилися перші набори відкритих даних. В 2018 році портал був модернізований та запущений в тестову експлуатацію. На порталі доступні 35000 наборів даних від 2000 установ [4, с. 19]. Завдяки технічним можливостям оновленого сайту data.gov.ua. українські дані автоматично, як і дані інших країн ЄС, потрапляють на європейський портал.

Таким чином, Україна стає частиною єдиного європейського інформаційного простору і ще більше наближається до інтеграції з Євросоюзом.

Відкриття даних на місцевому рівні особливо актуальне для реформи децентралізації, воно сприяє підвищенню рівня контролю за діяльністю місцевої влади та спрощує доступ для громадян до необхідної інформації чи послуг. На основі відкритих даних можуть бути створені проекти, наприклад, «Opendatabot» використовує відкриті дані для того, щоб захистити український бізнес від рейдерських захоплень; «Clarity project» аналізує дані публічних закупівель Prozorro; «Антикорупційна карта ремонтів» дозволяє зрозуміти, на ремонт яких об'єктів виділені бюджетні кошти; «Texty» використовують відкриті дані для журналістських розслідувань та інші.

Деякі міста почали розробку місцевих веб-порталів відкритих даних. Локальні портали є важливими, бо надають доступ до актуальних для громадян даних, наприклад: де припаркувати автомобіль, де придбати товар, як ефективніше доїхати до пункту призначення. Регіональні розробки, програми, проекти згодом можуть бути поширені в державі як кращі практики управління. Ініціатива, яка йде від органів місцевого самоврядування, є дуже важливою у розвитку електронної демократії, виробленні єдиних підходів до е-урядування. Україна досягла значного поступу в оприлюдненні відкритих даних і це сприяло підвищенню ефективності та економії коштів, а також появі нових сервісів, нових бізнес-моделей і ефективніших ринків.

5. Запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Триває впровадження системи електронної взаємодії державних реєстрів «Трембіта». Система «Трембіта» – це сучасне організаційно-технічне рішення, яке дозволяє будувати безпечні інформаційні міжвідомчі взаємодії державним органам та органам місцевого самоврядування через Інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами. В цьому напрямку Україна використовує досвід Естонії – країни, яка має найбільш досконалу в світі систему електронного урядування. До кінця 2018 року

Державне агентство з питань електронного урядування України має на меті підключити до електронної взаємодії 20 базових реєстрів, що дозволить оптимізувати надання послуг.

6. Модернізація Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів.

7. Розвиток міжвідомчого електронного документообігу: забезпечення здійснення обміну документами між центральними органами виконавчої влади виключно в електронній формі.

Основою нового формату роботи держустанов є впровадження е-документообігу. У 2016 році Уряд ухвалив рішення щодо переходу всіх центральних органів влади на електронний документообіг. З того часу за два роки понад 70 центральних органів влади стали на 80% обмінюватися листуванням в електронній формі, щодня коло 4000 документів пересилається виключно в електронній формі. У 2017 році всі обласні держадміністрації перейшли на е-документообіг. У 2018 року тривав перехід районних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на електронний документообіг [7].

Система внутрішнього електронного документообігу, що охоплює усі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена у половині органів місцевого самоврядування (46%). При цьому лише у 13% з них до системи електронного документообігу підключені усі структурні підрозділи. Електронні архіви вхідної та вихідної документації створено лише у третині (32%) міських рад. Низьким також є рівень захисту інформації в системі: для обміну електронними документами з іншими державними організаціями лише чверть органів місцевого самоврядування використовують захищені канали зв'язку [6], інші використовують електронну пошту. Не використовуються додаткові інструменти захисту й при взаємодії із зовнішніми користувачами. Так, жоден центр надання адміністративних послуг, який надає громадянам адміністративні послуги он-лайн, не використовує цифрові підписи для зовнішніх користувачів [7]. Недостатня увага також приділяється навчанню

співробітників органів місцевого самоврядування роботі у системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань електронного урядування (така робота проводиться лише у 38% міських рад [6]).

8. Запровадження інструментів електронної ідентифікації.

Крім запровадження паспорту нового зразка у вигляді ID-картки, розпочато проект мобільної ідентифікації MobileID, а також успішно працює BankID. Проте дослідження показало, що тільки незначний відсоток населення користується інструментами електронної ідентифікації внаслідок невисокого рівня комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірного та недостатнього рівня проникнення Інтернету в Україні, недостатнього рівня комп'ютерної грамотності громадян.

9. Удосконалення Національної програми інформатизації.

10. Запровадження єдиного веб-порталу електронного урядування my.gov.ua.

На цьому порталі зібрані всі доступні електронні послуги, а до кінця 2018 року їх нараховується вже більше сотні.

11. Затвердження плану заходів із стимулювання та підтримки запровадження технології блокчейн у сфері державного управління та інших сферах.

Блокчейн – це технологія, яка дає можливість більш надійно зберігати інформацію, завдяки їй скорочуються ризики підробки даних, зменшуються операційні витрати, а також знижується рівень корупції. Україна потрапила до списку 14 країн-лідерів із впровадження блокчейну. На блокчейн-платформу переведено земельний кадастр та систему держзакупівель «Сетам», яка займається реалізацією арештованого, конфіскованого та заставного майна банкрутів. Учасники Всесвітнього економічного форуму-2017 вважають, що технологія блокчейн активно використовуватиметься провідними країнами у сфері державних послуг уже до 2023 року.

12. Розширення функціональних можливостей Єдиного державного порталу адміністративних послуг (kmu.gov.ua) та інтеграція до нього інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що Україні виділяється великий обсяг коштів Європейським Союзом, США через різні міжнародні програми та проекти. Станом на липень 2018 року у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України зареєстровано 407 проектів міжнародної допомоги на загальну суму 5,6 млрд. доларів США. За останні три роки Україні ЄС надав 12 млрд. євро. Більшість проектів з е-урядування в Україні реалізуються за участю міжнародних партнерів, але часто бракує спеціалістів, які б підготували якісні проекти, щоб максимально ефективно використати ці кошти. На цьому мають зосередити увагу органи місцевого самоврядування, виконавча влада, наука та бізнес щоб разом скористатися такими можливостями.

Існуючі регіональні розробки, програми, інформаційно-комунікаційні технології згодом можуть бути поширені в державі як кращі практики управління:

- в рамках програми EGAP створили і запустили «конструктор» для створення сайтів, який дозволяє швидко, без програмування, налаштувати та легко вести сучасний веб-сайт для об'єднаної територіальної громади. Сайти також мають адаптацію до мобільних пристроїв. Поки що проект запущено в одному з цільових регіонів роботи програми – Дніпропетровській області, з використанням системи вже створено 54 сайти. Далі проект буде масштабуватись на інші чотири цільові регіони програми EGAP, і, якщо буде зацікавленість, то на всю Україну [6];

- Міська рада Дрогобича з 2015 року впроваджує проект, спрямований на реалізацію стратегії сталого розвитку через поєднання інструментів електронного урядування, електронної демократії, демократії участі, SmartCity, стратегування і політики відкритих даних. Загалом, у 2016-2017 роках у Дрогобичі реалізовано проектів на суму більше 25 млн. грн. Завдяки проекту місто увійшло до десятки найбільш прозорих міст України (за даними

Transparency International Ukraine). Інноваційний інструмент сталого розвитку громади «Дрогобич – Smart City» став найбільш популярним засобом комунікації влади та громади, системою розподілу міських ресурсів і співфінансування. Міська влада Дрогобича ділиться цією практикою з іншими містами та об'єднаними територіальними громадами [1, с. 21];

- Міська рада Івано-Франківська реалізувала проект впровадження електронних сервісів та нових технологій для забезпечення відкритості влади і вільного доступу до інформації усіх категорій населення. Запущені портали «Голос громади», «Доступний Івано-Франківськ» не мають аналогів в Україні. Портал «Голос громади» дає можливість громадянам через інтерактивне голосування впливати на рішення, які приймає влада, брати участь в управлінні містом та плануванні розвитку територій. Портал «Доступний Івано-Франківськ» дозволяє систематизувати та поширювати інформацію про доступність міських об'єктів для людей з обмеженими можливостями. Експерти проекту USAID «Громадяни в дії» провели дослідження «Індекс демократичності міст» та оцінили наскільки найбільші українські міста відповідають європейським стандартам відкритості, прозорості та підзвітності влади. У 2016 році Івано-Франківськ увійшов до трійки найдемократичніших міст, зайняв друге місце за взаємодією влади і громади серед 48 міст України [2, с. 8].

Висновки з проведеного дослідження. В Україні незважаючи на складну політичну та економічну ситуацію, органами місцевого самоврядування активно використовуються нові інструменти е-урядування. Регіональні розробки, програми, проекти згодом можуть бути поширені в державі як кращі практики управління. Ініціатива яка йде від органів місцевого самоврядування є дуже важливою у розвитку електронної демократії, виробленні єдиних підходів до е-урядування у державі. Україна досягла значного поступу в оприлюдненні відкритих даних і це сприяло підвищенню ефективності і економії коштів, а також появі нових сервісів, нових бізнес-моделей і ефективніших ринків.

Однак поряд з позитивними змінами існує і ряд проблем:

- обмежений або відсутній доступ громадянам та бізнесу до інформаційних ресурсів;
- слабка взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо впровадження е-урядування;
- процес впровадження е-урядування на регіональних рівнях все ще є хаотичним, нерівномірним та потребує державного регулювання;
- створення ефективної екосистеми відкритих даних потребує спеціалістів з кращими навичками збору, використання і аналізу даних;
- повноцінний перехід на електронний формат для багатьох установ залишається викликом через високий рівень бюрократії державних органів влади, та відсутність взаємодії між різними системами надання е-послуг;
- фінансові обмеження щодо закупівлі телекомунікаційного обладнання та програмного забезпечення, а також щодо утримання кваліфікованих ІТ-спеціалістів;
- недостатньо уваги приділяється навчанню співробітників органів місцевого самоврядування роботі в системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань е-урядування.

Література

1. Абрам'юк І.С., Юрченко М.М., Яровенко Н.П. *Збірка практик-переможців конкурсу «Країні практики місцевого самоврядування» 2017 року*. М-во регіон. розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Рада Європи. Київ. 2018. 110 с.
2. Дослідження «Індекс демократичності міст» проведене в рамках проекту USAID «Громадяни в дії». 2016. 375 с. URL https://drive.google.com/file/d/0B8u_pYIkoApyV1NfMnZuaXpUak0/view (дата звернення 18.02.2019).
3. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 5.04.2019).
4. Ковальчук А., Ханжин В., Кудлатський Я. Економічний потенціал відкритих даних для України. 2018. URL: <http://tapas.org.ua/> (дата звернення 4.01.2019).
5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. 20 вересня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14> (дата звернення 13.03.2019).
6. Новий сайт громади за день: вже 54 ОТГ безкоштовно отримали сучасні сайти. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9645> (дата звернення 2.03.2019).
7. План заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80> (дата звернення 3.03.2019).
8. План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik> (дата звернення 12.02.2019).

9. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 2.04.2019).
10. Global Open Data Index. URL: <https://index.okfn.org/place/ua/> (дата звернення 15.02.2019).
11. United Nations E-Government Survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies. New York, 2018. 269 p. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (дата звернення 15.02.2019).

УДК 352.07

**ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, НА ПРИКЛАДІ СКАЛА-ПОДІЛЬСЬКОЇ
СЕЛИЩНОЇ РАДИ**

Оксентюк Р.А.

*к.е.н., старший викладач, Тернопільський національний технічний
університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**FORMATION OF A STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF A
UNITED TERRITORIAL COMMUNITY, ON THE EXAMPLE OF THE
SKALA-PODILSKY SETTLEMENT COUNCIL**

Oksentiuk R. A.

Анотація. Дана стаття присвячена проблематиці створення, формування та реалізації стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на прикладі Скала-Подільської селищної ради. Розкрито актуальність даної тематики та що собою являє стратегічне планування та суть поняття «стратегії» розвитку територіальних громад. Проведено аналіз досліджень і публікацій, присвячених вивченню питання стратегічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Проведено аналіз стану розвитку та показників діяльності Скала-Подільської територіальної громади. Визначено основні фактори, які чинять вплив на діяльність досліджуваної територіальної громади. Визначено стратегію розвитку Скала-Подільської громади, орієнтовану на потреби та інтереси людей.

Ключові слова: стратегія, результати діяльності, стратегічні напрями розвитку, стратегічні цілі, операційні цілі, аналіз діяльності, сильні та слабкі сторони діяльності, об'єднана територіальна громада.

Summary. This article is devoted to the problems of the creation, formation and implementation of a strategy for the development of a united territorial community, on the example of the Skala-Podilsky settlement council. The acculturation of this topic is revealed and what is the strategic planning and essence of the concept of "strategy" for the development of territorial communities. Conducted the analysis of studies and publications devoted to the study of the strategic development of the united territorial communities. The analysis of the state of development and indicators of activity of the Skala-Podilsky territorial community was conducted. The main factors influencing the activity of the investigated territorial community are determined. Determined the strategy of development of the Skala-Podilsky community, which is focused on the needs and interests of people.

Key words: strategy, activity results, strategic directions of development, strategic goals, operational objectives, activity analysis, strengths and weaknesses of activity, united territorial community.

Актуальність теми. Сьогодні в Україні необхідність та актуальність планування діяльності на місцевому рівні вже не викликає ні в кого сумнівів. Як і в інших країнах світу, у нашій державі активно розвивається і запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Це пов'язано з перевагами даного методу для всіх основних учасників цього процесу (влади, підприємницьких структур, територіальної громади).

Стратегічне планування розвитку територіальних громад – це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку.

Стратегічне планування охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм. Однак головний змістовий акцент робиться на довгострокові цілі та шляхи їх досягнення. Влада на місцевому рівні сьогодні має справу зі складними і загрозливими проблемами: надзвичайні економічні складнощі, нерозвинута інфраструктура; відсутність почуття безпеки у людей та регіональна нерівність; зростаюча бідність, безробіття, втрата самоповаги та соціальне виключення; брак водних ресурсів та їх забруднення, деградація ґрунтів, забруднення повітря, незадовільні засоби утилізації відходів, обмежений доступ до безпечних джерел енергії тощо.

Постановка проблеми дослідження полягає у недовільному практичному застосуванні теоретичних знань та у доволі повільному впровадженню стратегій у розвиток місцевих органів самоврядування та об'єднаних територіальних громад. У даній статті розглянуто три проекти як елементи формування стратегії розвитку територіальної громади на прикладі Кам'янець-Подільської селищної Ради, що втілюються на практиці та сприяють покращенню інфраструктури громади та рівня життя населення даного регіону.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами управління та самодостатніми місцевими бюджетами, запровадження практики делегування державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для формування європейських стандартів організації суспільного життя і водночас зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади.

Вироблення концептуальних засад, напрямів і заходів державної політики щодо удосконалення системи територіального управління має базуватись на науковому підґрунті. У цьому контексті важливою є чітка наукова ідентифікація поняття «територіальна громада» як базової категорії реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Що ж таке територіальна громада? Цікаво, що донедавна це поняття не використовувалось у жодній із суспільних наук.

Поняття «територіальна громада» є відносно новим для сучасної української державно-управлінської науки, хоча традиції «громадівського» співіснування, спільного консенсусного прийняття рішень щодо питань місцевого значення існували в Україні здавна.

В умовах децентралізації владних відносин в державі актуальними постають дослідження складних суспільних систем, які функціонують на основі прийняття колективних рішень і здійснення колективних дій. Це вимагає вивчення передумов здійснення ефективного управління суспільними ресурсами на місцевому рівні. Відповідно, методологічною базою удосконалення територіальної організації влади шляхом насамперед формування самодостатніх територіальних громад можуть стати положення теорії колективних дій, теорії фіскальної децентралізації, теорії соціальної самоорганізації тощо.

Розробка теоретичних засад формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади передбачає насамперед розкриття та аналіз базових категорій у такій послідовності: «територіальна громада», «розвиток», «об'єднана територіальна громада», «стратегія розвитку», «формування стратегії розвитку».

Визначення територіальна громада не може бути здійснене без виявлення змісту категорії «громада». В тлумачному словнику української мови «громада» визначається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів [1].

Згідно з визначенням, наведеним у «Енциклопедії державного управління», в загальному значенні «територіальна громада» є спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста [2].

Поняття «територіальна громада» у своєму розвитку набуло різних трактувань. Кожен автор по-різному розкривав сутність територіальної громади.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування локальних територіальних спільностей людей зробила відомий науковець лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами.

Е. Остром ідентифікує інституції колективного використання спільної власності («громади») так: чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, у відповідності з локальними умовами, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій [3].

Інший поширений методологічний підхід де ґрунтується на розгляді територіальні громади як публічних корпорацій. Так, Ж. Гербер, дійшов висновку, що територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, але також регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання. Більшість інтересів учасників таких корпорацій гомогенні. Це спеціалізоване об'єднання, скероване на управління своїм майном [4].

Наприклад, Орзіх М. вважає, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [5, с. 67].

Лисенко І. М. формулює категорію територіальна громада крізь призму спільності людей, об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів [6, с. 362].

Не одностайність думок серед науковців щодо змістовних та сутнісних характеристик дефініції «територіальна громада» у вітчизняній науці свідчить про її постійну динаміку.

Тому найбільш вдалим, на наш погляд, є наступне визначення: територіальна громада – це складна соціальна система, що складається з різних підсистем та багатогранне суспільне явище, що перебуває у постійній динаміці.

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади повинна характеризуватися кількома суттєвими рисами:

- зосереджується на тих напрямках розвитку громади, які становлять для неї найбільший шанс в майбутньому;

- характеризується точним, логічним записом, який впливає зі стратегічних напрямів розвитку в системі: стратегічних цілей, операційних цілей, завдань для реалізації;

- окреслює конкурентні переваги громади у відношенні до ближнього і дальнього оточення – творить стратегію динамічного розвитку;

- є результатом праці представників всіх груп громади, починаючи з місцевої влади, організації і установ ради та завершуючи мешканцями. Це дозволяє отримати пропозиції цілей та завдань від усіх зацікавлених сторін, а також сприйняття представниками місцевої спільноти рішень та завдань, які приймаються в рамках стратегії;

- пов'язана з іншими документами стратегічного характеру.

Розробка Стратегічного плану громади базується на основних принципах, а саме:

- 1) Партнерство - передбачає проведення різних консультацій, спрямованих на розбудову консенсусу, а також на обґрунтовані очікування громади від владних структур. До участі в ухваленні рішень й розробці стратегічних цілей запрошено всі зацікавлені сторони - представників влади, наукових установ, підприємців та громадянського суспільства;

- 2) Життєздатність – забезпечує розвиток порівняльних переваг, визначених за результатами SWOT-аналізу (розбудова можливостей, котрі

послаблюють гостроту вад і проблем). Крім того, для виявлення синерг між вадами та загрозами, що загрожує життєздатності (для ризик-менеджменту), застосовується матриця слабких сторін та загроз;

3) Інтеграція - забезпечує активну участь усіх зацікавлених сторін міста. Інтеграція як багатомірний план розвитку пріоритетних секторів та напрямів діяльності забезпечує усунення конфліктів та негативних впливів, а також забезпечує зосередження на сумісності та синерг заходів;

4) Інновація – виступає у ролі індикатора проектів та стосується, головним чином, запропонованого підходу та якнайефективнішого використання наявних ресурсів;

5) Інституційна пам'ять - базується на результатах, досягнутих при розробці попередніх стратегічних документів, зокрема Стратегічного плану розвитку Скала-Подільської ОТГ;

6) Субсидіарність - визначає стратегічні заходи, починаючи з найнижчого рівня (на основі потреб місцевої громади), із використанням ресурсів регіонального розвитку;

7) Стратегічне планування - ефективний інструмент системного менеджменту, процес, який має тривати безперервно, оскільки середовище, як і сам об'єкт планування, постійно змінюються. Це спосіб руху до абсолютного бачення, упродовж якого досягається сталий розвиток територіальної громади.

При всій різноманітності моделей та методів стратегічного планування, вони мають три великі блоки, притаманні будь-якому проектному циклу [7]:

1. Аналіз (дослідження та аналіз середовища, профіль соціологічні дослідження);

2. Планування (прогнози, сценарії Місія, бачення SWOT – аналіз, стратегічний вибір, плани дій (цілі, завдання) , проекти та заходи);

3. Впровадження (громадське обговорення, ухвалення міською радою, розробка цільових і галузевих програм, структура управління, моніторинг та оцінка, перегляд та коригування).

Модель стратегії та методологія її розробки звичайно обирається відповідно до потреб (особливостей) територіальної громади (міста, економічного субрегіону, регіону). Пропонується застосувати методологію 6 логічних етапів для розробки стратегії розвитку територіальної громади [8]:

Етап 1: Організація роботи зі стратегічного планування;

Етап 2: Аналіз середовища та факторів розвитку територіальної громади;

Етап 3: Визначення місії, бачення, сценаріїв та напрямів розвитку;

Етап 4: Розробка планів дій та Плану реалізації Стратегії;

Етап 5: Громадське обговорення та ухвалення Стратегії;

Етап 6: Моніторинг та впровадження.

У процесі стратегічного планування дуже важливим є етап організаційного забезпечення. Саме від нього залежить адекватність та якість самого процесу. На цьому етапі формується центральний орган стратегічного планування - Робоча група, якій громада делегує право та наділяє відповідальністю за формулювання й прийняття стратегічних рішень щодо майбутнього. Робоча група є легітимним робочим органом, діяльність якого поширюється на весь період планування. Крім цього, на першому етапі відбувалося залучення місцевих експертів, які беруть участь у підготовці аналітичних матеріалів для Стратегії, а також повне організаційне та інформаційне забезпечення процесу.

На етапі стратегічного аналізу було сформовано Профіль ОТГ, який містить дослідження зовнішнього оточення громади з метою виявлення потенційних можливостей для сталого розвитку, а також аналіз основних соціально-економічних та демографічних тенденцій, що дає підставу для прогнозування розвитку цих тенденцій на період планування, а відтак - формулювання базового, або інерційного, сценарію розвитку міста з врахуванням того, що нічого спеціально не буде робитися для впливу на виявлені тенденції. Ця робота проводилася за безпосередньої участі місцевих експертів, які забезпечували Робочу групу необхідними статистичними даними.

Завершальним етапом процесу стратегічного планування є створення системи впровадження, моніторингу, оцінювання та оновлення.

Що стосується ОТГ Скала-Подільська, то вона є громадою, до складу якої входить 12 населених пунктів, в тому числі одне селище міського типу (сmt) – Скала-Подільська та 11 сіл: Іванків, Гуштинка, Бережанка, Трійця, Турильче, Вербівка, Підпилип'я, Нивра, Залуччя, Гуштин, Лосяч. Територія ОТГ розташована на березі річки Збруч, на межі Тернопільської та Хмельницької областей. Структура апарату селищної ради <http://kegich-rada.com.ua/index.php/struktura-aparatu-selyshchnoi-rady> налічує 40 осіб (див. рис 1.1.) [9].

Повноваження сільського голови починаються з моменту оголошення територіальною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання.



Рисунок 1.1. Структура апарату селищної ради

Виконавчий комітет сільської ради (далі - виконавчий комітет) є виконавчим органом сільської ради, який утворюється сільською радою на строк її повноважень. Комітет попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради [3].

Характерною рисою бюджету громади є дуже низька частка власних доходів, які становлять менше, ніж 30% усіх доходів бюджету (іншу частину доходів складають субвенції і дотації з державного бюджету – лише одна

освітня субвенція за розміром більша, ніж власні доходи загалом).

Суттєвою проблемою громади являється низький рівень інтеграції населення і відчуття єдиної спільноти. Воно існує у межах одного населеного пункту (Скалі-Подільській), але відсутнє в масштабі всієї об'єднаної громади. Не сприяють соціальній інтеграції такі обставини, як недостатня кількість громадського транспорту між населеними пунктами в межах громади; задоволення різних соціальних, економічних та адміністративних потреб в прилеглих районних центрах, з якими набагато краще транспортне сполучення.

На території громади виступає високе безробіття, у тому числі приховане, хоча офіційна державна статистика не враховує цієї проблеми. Саме тому (через відсутність достатньої кількості робочих місць у громаді та низьку заробітну плату) посилюється явище періодичної трудової міграції – в основному за кордон і до великих українських міст. Поки що лише невеликий відсоток трудових мігрантів з громади у пошуках кращого заробітку за кордоном і у великих містах, остаточно залишаються там на постійне проживання – хоча, з іншого боку, не існує офіційних статистичних даних. Емігрує в основному молодь.

В Скалі-Подільській досить слабо розвинена мережа послуг та торгівлі, як на центр громади до складу якої входить 12 населених пунктів. Населення громади вирішує багато своїх потреб у сусідніх, більших районних центрах (Борщові, Чорткові), де є більший вибір, доступ до різних послуг, які відсутні на території ОТГ, а також існує громадське транспортне сполучення. Обмежена мережа послуг і торгівлі в Скалі-Подільській не сприяє соціальній інтеграції та відчуттю зв'язку з громадою, оскільки багато потреб місцевого населення вирішує в прилеглих районних центрах.

Серйозною інфраструктурною проблемою громади є поганий стан місцевих доріг та водо-каналізаційної інфраструктури, а також нагальна необхідність проведення ремонту громадських будівель (дитячі садки, школи, поліклініки, клуби та будинки культури тощо).

На території ОТГ Скала-Подільська є кілька основних проблем,

пов'язаних з охороною навколишнього середовища, що безпосередньо впливають на якість життя і привабливість громади. Найбільшою проблемою на сьогоднішній день є недостатньо розвинена інфраструктура очищення стічних вод. Каналізація прокладена тільки в частині міста Скала-Подільська і знаходиться в дуже поганому технічному стані. Це ж стосується очисних споруд. Стоки потрапляють в річку Збруч та її притоки. Ці проблеми дуже важливі, оскільки на території громади документально підтверджено і досліджено в минулому цінні джерела мінеральних вод, а забруднені поверхневі води можуть створювати небезпеку для глибинних вод.

Важливою екологічною проблемою, яка безпосередньо впливає на якість життя і привабливість громади є також висока сезонна запиленість значної частині території громади, спричинена функціонуванням видобувних підприємств (кар'єри в сусідньому селі Бурдяківці і на території громади в селі Нивра) і використанням важкої техніки, пов'язаної з цією діяльністю. Ця проблема в є дуже неприємною для жителів і в майбутньому також може бути бар'єром для розвитку туризму на території громади.

Проблемою, яка потребує вирішення в найближчі роки, є реорганізація поводження з відходами, зокрема, в контексті забезпечення вивозу та зберігання відходів за межами громади – діючий полігон майже заповнений, необхідно буде його рекультивувати. Поглиблює проблему низький рівень екологічної свідомості мешканців громади, які часто самі стихійно викидають побутове сміття біля водойм чи зелених насаджень.

Найбільш важливими проблемами, які турбують мешканців громади, - це питання соціального захисту населення (25%), комунального господарства та житлової політики (15%), екології та природних ресурсів (4 %), забезпечення дотримання законності та правопорядку (3%).

Протягом 2016 - 2017 років було проведено чимало ремонтних заходів за рахунок видатків бюджету та інвестиційної допомоги американської програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), а саме:

1. Капітальний ремонт даху клубу с. Іванків, Борщівського району, Тернопільської області на суму 354 582 тис. грн.;
2. Закупівля транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств (трактор МТЗ-82, дробарка) на суму 526 700 тис. грн.; (сміттєвоз) на суму 1 398 грн.;
3. Капітальний ремонт водопроводу вул. Крушельницької в смт. Скала-Подільська Борщівського району, Тернопільської області на суму 111, 296 тис. грн.;
4. Капітальний ремонт (заміна віконних та дверних блоків) Скала-Подільського дошкільного навчального закладу «Барвінок» по вул. Грушевського, 22 в смт. Скала-Подільська, Борщівського району, Тернопільської області - 554 744 тис. грн.; Скала-Подільська ясла-садочок № 2 (Теремок) – 286 223 тис. грн.;
5. Капітальний ремонт (заміна віконних та дверних блоків) Скала-ЗОШ І-ІІ ступенів по вул. Грушевського, 91 в смт. Скала-Подільська, Борщівського району, Тернопільської області – 698 078 тис. грн.;
6. Капітальний ремонт ділянки вулиці М. Грушевського в смт. Скала-Подільська, Борщівського району, Тернопільської області – 1 102 783 тис. грн..
7. Капітальний ремонт будинку культури(ремонт фойє) с. Турильче – 834 981 тис. грн.;
8. Капітальний ремонт загальноосвітньої школи І-ІІІ ступеня (заміна підлоги в спортзалі) с.Іванків – 705 147 тис. грн.;
9. Капітальний ремонт загальноосвітньої школи І-ІІ ступеня(заміна вікон) с.Лосяч – 200 000 тис. грн.;
10. Капітальний ремонт системи водопостачання амбулаторії с.Гуштин – 71 000 тис. грн.;
11. Капітальний ремонт системи опалення амбулаторії с.Нивра – 201 167 тис. грн.;

Проаналізуємо показники економічного розвитку регіону за роботу виконану у 2016 році. Обсяги реалізованої промислової продукції по підприємствах Скала-Подільської об'єднаної територіальної громади за 2016 рік

становлять без врахування ПДВ 358760,3 тис. грн., що становить 75,4% від очікуваного обсягу, а саме: ДП «Дінтер Україна Скала» - 53957,9 тис. грн., тобто – 79,4%, ТОВ «Скала-Подільський спецкар'єр» - 275045,8 тис. грн., тобто – 99,2%, ТОВ «Бурдяківський спецкар'єр» - 29756,6 тис. грн., тобто – 23,4%.

Виробництво найважливіших видів промислової продукції у натуральному вимірі належить до ТОВ «Дінтер Україна Скала», а це – соки концентровані, становить – 9857,5 тис. грн., тобто – 74,4% від очікуваного. В будівельній індустрії також при плані 221,5% фактично виконано лише на 88,6%.

На даний час триває реформування адміністративно-територіального устрою на території Скала-Подільської об'єднаної територіальної громади як і інших громад.

В ОТГ створюються нові відділи, які готові забезпечувати обслуговування і гарантують надання їх необхідних послуг.

Стратегічними цілями нашої ОТГ є в першу чергу розвиток підприємства на території населених пунктів громади, розвиток культури, соціальної сфери, як основа розвитку людського капіталу та трансформації інституційного середовища.

Проаналізувавши статистичні данні відображені в Профілі громади, спираючись на результати опитування думки мешканців, ми визначили сильні та слабкі сторони, виявили можливості та загрози розвитку міста, шляхом проведення загального SWOT-аналізу, який показав, що серед ключових слабких місць станом на момент прийняття стратегії в ОТГ є:

- низький регресивний рівень економічного розвитку;
- відсутність інвестицій;
- зношеність муніципальної інженерної інфраструктури;
- незадовільний стан дорожньо-транспортної мережі міста;
- неефективна система управління комунальними підприємствами;
- відтік трудових ресурсів до міста Києва та закордон;
- відсутність Генерального плану забудови міста;
- тотальна корупція та бюрократизація влади

Сильними сторонами розвитку міста виявлено:

- наявність привабливих рекреаційних ресурсів;
- вигідне економіко-географічне розташування;
- зручне транспортне сполучення з містами;
- наявність закладів з підготовки фахівців музичної галузі
- наявність високо кваліфікованих кадрів у т.ч. з вищою освітою;
- сформована потужна система охорони здоров'я, особливо для дітей;

Майже 40% мешканців громади проживає у сільських територіях. Скала-Подільська громада за структурою економіки є промислово-аграрною. Сільське господарство до недавнього часу забезпечувало такі ж високі обсяги виробництва, як і промисловість, хоч працевлаштовано в агросекторі лише 16% працездатного населення.

Сучасні високотехнологічні методи сільськогосподарського виробництва не потребують великої кількості робочих місць, як це було ще півстоліття тому. Сільські території останні кілька десятиріччів знаходяться під впливом цілого ряду проблем, серед яких – втрата значної кількості робочих місць, зменшення рівня доходів, погане забезпечення питною водою, застарілі очисні споруди, неналежна якість, або відсутність дорожнього покриття між населеними пунктами, слабка інформатизація. Ці проблеми є головною причиною міграції населення з сіл в міста, причому першими залишають селище молоді люди та кваліфіковані працівники.

Проект покращення транспортної доступності для розблокування економічного або соціального розвитку сіл громади передбачає капітальний ремонт дорожнього покриття ділянки дороги. Перш за все, йдеться про покращення транспортного сполучення між населеними пунктами громади яка сполучає села ОТГ Скала-Подільську та Іванків довжиною 3.0 км, Турильче і Нивра довжиною 7.0 км шляхом улаштування асфальтобетонного покриття, будівництво велосипедних доріжок між населеними пунктами громади, а також тротуарів і вуличного освітлення. Існуюче щебеневе дорожнє покриття, побудоване ще у 80-х роках зруйноване і не відповідає сьогоднішнім навантаженням та інтенсивності руху.

Недосконалість дорожньо-транспортної інфраструктури, відсутність належного обсягу доріг із твердим покриттям та регулярного транспортного сполучення зумовлюють низький рівень локальної доступності сільських територій, що гальмує зростання економічної активності, знижує інвестиційну привабливість, конкурентоспроможність економіки села, заважає налагодженню стабільних виробничо - коопераційних зв'язків на рівні «місто-село», ускладнює процеси досягнення в громаді збалансованого просторового розвитку.

Реалізація проекту створить умови для безпечного та комфортного дорожнього руху, позитивно вплине на розвиток комунальної інфраструктури, покращення стану доріг сприятиме підвищенню якості послуг з перевезення, відновленню сполучень між населеними пунктами громади, сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу, інвестиційної привабливості, розвитку зеленого туризму, буде поштовхом для розвитку соціально-економічної самодостатності громади, сприятиме задоволенню поточних потреб жителів у наданні їм своєчасних та якісних медичних, пожежних та інших послуг, забезпечить додаткові надходження до бюджету громади, створить передумови для оновлення матеріально-технічної бази ВКП «ЖЕК», забезпечить створення додаткових робочих місць, покращить стан доріг та автомобільне сполучення як для потреб економіки так і для доступу населення до послуг, забезпечить підвезення учнів та педагогічних працівників до місць навчання та у зворотному напрямку, відповідне належне сполучення з містом Борщів та з населеними пунктами громади.

Більшість сільських доріг з твердим покриттям давно не ремонтвані, з глибокими вибоїнами, що ускладнює рух автомобільного транспорту. Більша частина об'єктів придорожньої та туристичної інфраструктури не відповідають вимогам міжнародних норм та стандартів.

Першочергово потребують ремонту ділянки доріг, які пов'язані з функціонуванням ключових соціально - економічних об'єктів громади: опорні школи; лікарські амбулаторії загальної практики сімейної медицини.

Реалізація вказаного вище проекту дасть можливість покращити

сполучення між селами, оперативне надання медичної допомоги, підвезення учнів та педагогічних працівників до навчальних закладів в селах, перевезення пасажирів рейсових автобусів.

Проект підвищення якості послуг мережі освітніх закладів на території громади. Освіта для самоврядування є одним з основних завдань. Не тільки тому, що потребує найбільше коштів, дає місце праці значній кількості мешканців, чи стосується усіх громадян. Освіта – інвестиції у майбутнє. Кожен хоче, щоб його дитина не змарнувала свої таланти, самореалізувалася, була успішною і щасливою у подальшому житті.

Власне у цьому полягає розпочата реформа освіти, яка ставить дитину у центрі уваги, дбає про її розвиток, змушує думати про те, як мотивувати (зацікавити) її до якісного навчання, до натхненної праці, як закласти міцні підвалини для подальшого розвитку особистості

На жаль, у сфері освіти у сільській місцевості є низка проблем. Якість освіти є нижчою, ніж у містах. Наявні малокомплектні школи, неефективна мережа, низький рівень матеріально-технічного забезпечення сільських шкіл, часом відсутні кваліфіковані вчителі.

Утворення об'єднаних територіальних громад є шансом для серйозної модернізації шкіл. Очевидно, що обрана людьми влада буде більш чутливою до проблем громади і тому сільська школа буде в центрі її уваги. Впровадження прямих бюджетних стосунків з громадами, зростання дохідної частини місцевих бюджетів дає можливість об'єднаним громадам модернізувати та зміцнити матеріально-технічну базу шкіл.

Стратегія розвитку Скала-Подільської ОТГ передбачає проведення ряду проектів, які можуть вплинути на підвищення якості життя в селах. Особливий акцент таких проектів повинен робитися на залучення молоді до суспільно-виробничих та підприємницьких процесів у сільській місцевості, оскільки молодше населення є критично важливим для збереження села.

Діяльність у межах стратегічних проектів повністю узгоджується з вищим керівництвом Тернопільської області. З метою надання учням якісних освітніх послуг планується створення опорних шкіл, та відповідно – оптимізація

малокомплектних.

Сільські школи розташовані на значній відстані одна від одної, а погана якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблем безпеки підвезення учнів та погіршення технічного стану шкільних автобусів, що своєю чергою обмежує можливості ефективної оптимізації шкільної мережі на основі моделі «опорних шкіл»

Для підвезення учнів до опорних шкіл необхідно придбати шкільні автобуси. За період реалізації проекту (з 2019 по 2020 р.р.) буде можливість надавати послуги з підвезення та якісної освіти 450 учням щоденно.

Реалізація освітнього проекту у табл. 1.2 дасть можливість повноцінно забезпечити надання умов навчання та перебування учнів в школі, а також створить умови для енергозбереження та захистить від руйнування приміщення. Забезпечить економію коштів бюджету громади щодо утримання будівлі, плати за комунальні послуги.

Таблиця 1.2

Оцінка проведення проекту щодо якості освіти 2019-2025 рр.

№ п/п	Діяльність / завдання	Результат реалізації діяльності / завдання (очікуваний результат)	Джерела фінансування	Термін реалізації
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1	Забезпечення доїзду автобусами усіх учнів	Комфортний та швидкий доїзд учнів до місць навчання. Додаткові робочі місця. Активність учнів не виснажених переїздом. Економія коштів на пальному та поточному і капітальному ремонті транспортних засобів.	Бюджнт ОТГ Державна, обласна програма розвитку освіти	2019-2025
2	Капітальний ремонт даху	Енергозбереження закладу, захист від руйнування приміщення, економія коштів громади щодо утримання будівлі. Поліпшиться естетичний стан школи, зменшиться небезпека травмування дітей.	Спонсорська допомога Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)	2019-2025

Продовження таблиці 1.2

1	2	3	4	5
3	Заміна дерев'яних віконних коробок та знімання дерев'яних підвіконних дощок на пластикові вікна з енергозберігаючим склом там установка пластикових підвіконних дощок та відливів із тонкої оцинкової сталі.	Енергозбереження закладу, захист від руйнування приміщення, економія коштів громади щодо утримання будівлі. Поліпшиться естетичний стан школи, зменшиться небезпека травмування дітей.	Спонсорська допомога Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)	2019-2025
4	Часткова заміна дверей у класах та їдальні	Енергозбереження закладу, економія коштів громади щодо утримання будівлі.	Бюджет ОТГ спонсорська допомога цільове фінансування	
5	Заміна ламп розжарювання на енергозберігаючі	Енергозбереження закладу, економія коштів громади щодо утримання будівлі.		

Школа має бути простором життя учня – життєтворча спрямованість навчально-виховного процесу.

Проект створення парку культури та відпочинку. Скала-Подільський парк в Тернопільській області є пам'ятником садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення. Заснований наприкінці XVIII століття.

З метою якісної підготовки парку до діяльності в 2019-му році пропонується створити ставку адміністратора парку з січня 2019-го року.

Технічне обслуговування парку мають забезпечити 6 працівників. Графік їх роботи має бути побудований таким чином, що постійно в парку може знаходитись одночасно 3 людини. Основна функція технічного персоналу – утримання території в належному стані (косіння, стрижка, розчистка, поточний ремонт, прибирання тощо).

Основна стаття доходів – дотація з міського бюджету. Дотація матиме цільовий характер і спрямовуватиметься на утримання персоналу парку, утримання територій парку, та заходи із розвитку згідно цільової програми.

Одним із завдань адміністрації парку буде пошук додаткових джерел заробітку та фінансування парку.

Стратегією пропонується заборонити рух автомобільного транспорту всією територією парку. Виключенням може бути лише транспорт, який обслуговує об'єкти парку, а також транспорт екстрених служб. При цьому заїзди будуть здійснюватись у встановлені години. Такий механізм має бути передбачений окремим рішенням виконкому.

Результати опитування респондентів (осіб, діяльність яких прямо або опосередковано пов'язана з стратегічною діяльністю розвитку проекту «Парк культури та відпочинку поміщиків Голуховських») надають можливість відібрати найвпливовіші фактори та провести SWOT-аналіз на основі якого розробити план розвитку проекту «Парк культури та відпочинку поміщиків Голуховських» (таблиця 1.3).

Таблиця 1.3

План заходів стратегічного розвитку «Парку культури та відпочинку поміщиків Голуховських»

1. Найменування заходів	Термін виконання	Об'єм робіт	Орієнтовна сума, грн
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1) Встановлення садових лав вздовж пам'ятника до лікарні	До 01 травня 2019 р	10 шт.	15 000
2) Встановлення урн вздовж пам'ятника до лікавні	До 01 травня 2019 р	10 шт.	3 000
3) Встановлення контейнерів та обладнання майданчику під ними	До 01 травня 2019 р	3 шт.	6 000
4) Ремонт вуличного туалету: встановлення дверей, ремонт підлоги, штукатурні роботи, ремонт підвідного водогону, побілка	До 01 травня 2019 р	-	20 000
5) Оформлення центрального входу	До 01 травня 2019 р	-	5000
Всього за 2019 рік			49 000
II. Здійснення другого етапу виконання проекту озеленення			
1) Оформлення клумб (на 3650 м2 території парку висаджуються квіти 22 різновидів, розкинуті окремими клумбами, для надання більш природного виду ландшафту)	До 01 травня 2020 р	3650 кв.м	10 000
2) Облаштування дитячого майданчика для дітей від 3 до 12 років	До 01 травня 2020 р	1	15 000

Продовження таблиці 1.3

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
3) Облаштування нового атракціону «Ланцюжкова карусель»	До 01 травня 2020 р	1	15 000
4) Облаштування «Дитячого кафе» на 50 місць з кухнею	До 01 травня 2020 р	1	35 000
Всього за 2020 рік			75000
III. Здійснення третього етапу озеленення			
1) Обладнання зони для тихого відпочинку: виготовлення та встановлення трьох металевих альтанок, благоустрій навколишньої території	До 01 травня 2021 р	1	50 000
2) Будівництво літньої естради для проведення концертів, спектаклів, фестивалів та інших культурно-розважальних заходів	До 01 травня 2021 р	100 місць	25 000
3) Новий Атракціон «Летючі слони»	До 01 травня 2021 р	1	20 000
4) Встановлення питних фонтанчиків у зоні тихого відпочинку та в зоні атракціонів	До 01 травня 2021 р	2	15 000
Всього за 2021 рік	110 000		
Реконструкція літнього кінотеатру перший етап в розважальний комплекс	До 01 травня 2022 р	1	80 000
Автостоянка біля літнього кінотеатру	До 01 травня 2022 р	1	40 000
4) Будівництво промислової зони (салон краси, перукарня, сувенірна крамниця)	До 01 травня 2022 р	1	30 000
Всього за 2022 рік			150 000

Отже, проаналізувавши вище викладений матеріал, можемо зробити наступні висновки, що ОТГ Скала Подільська є демографічно стабільна, самодостатня і економічно сильна громада, з безпечними і привабливими умовами життя і добре розвинутою громадською і технічною інфраструктурою. Громада є екологічно чистим місцем, яке в повній мірі використовує свій історичний, природничий та ландшафтний потенціал і яке відвідують чисельні подорожуючі і туристи.

Громада економічно активних людей, підприємництва і підприємців, де легко відкрити та вести свій власний бізнес. Туристично приваблива лікувально-оздоровча територія (курортна зона). Громада щирих і привітних людей, затишна і комфортна для проживання, бізнесу і відпочинку.

Очіваний результат від проектних пропозицій:

- висока якість і доступність соціальних послуг, зокрема, внаслідок покращення якості шкільної та позашкільної освіти, медичних послуг та культурних заходів в поєднанні з розвитком інфраструктури цих послуг;
- підвищення економічної привабливості громади на основі ключових потенціалів громади, в основному за рахунок розвитку малих та середніх суб'єктів господарювання;
- чисте навколишнє середовище, яке підтримує соціально-економічний розвиток, в тому числі за рахунок розвитку інфраструктури охорони навколишнього середовища, відповідної утилізації відходів, розвитку знань та регулювань, які стосуються навколишнього середовища;
- розвиток інфраструктури комунальних і туристичних послуг та дорожньої і транспортної системи, а також інтернет-системи.

Література

1. Ауцишин Г. Дев'ята тренінгова сесія з розвитку громади // Громадські ініціативи.- 2001.- No 4. – С. 16-18.
2. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук. – ред. колегія : Ю. В Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – 408 с.
3. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элино́р Остром ; пер. с англ. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
4. Жувагіна І.О. Аналіз реалізації бюджетної децентралізації в контексті соціально-економічного розвитку країни / І.О. Жувагіна, Л.М. Філіпішина // Молодий вчений. – 2017 – No4.4 (44.4). – с. 35–39.
5. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2(10–11). – С. 67.
6. Лисенко І. М. Територіальна громада в системі громадянського суспільства / І. М. Лисенко // Науковий вісник «Гілея». – 2009. – Вип. 28. – С. 362-372.
7. Методологія роботи над Стратегією розвитку територіальної громади. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myrgorod.pl.ua/files/images/Ekonomika/Strategiya/metodologiya.pdf>
8. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018 року (за грудень 2017 року) // Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#maininfo
9. Сайт ОТГ Скала-Подільська. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://skalapodilska-gromada.gov.ua/investicijni-obekti-14-55-51-02-02-2018/>

10. Скала-Подільська селищна рада - об'єднана територіальна громада, Борщівський район, Тернопільська область - офіційний веб-сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://skalapodilska-gromada.gov.ua/news/1543327698/>
11. Пухтинський М.О. Місцевий і регіональний розвиток: новий етап поступу / М.О. Пухтинський // Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. Зб. наук.роб. – К.: Логос, 2002. – С.24-33

УДК 338

**ВПЛИВ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНУ
ДІЯЛЬНІСТЬ ВІТЧИЗНЯНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Потюк В. М.

*аспірант, Тернопільський національний технічний університет імені
Івана Пулюя*

**THE INFLUENCE OF CUSTOMS POLICY ON FOREIGN ECONOMIC
ACTIVITY OF DOMESTIC ENTERPRISES IN THE CONDITIONS OF
EUROPEAN INTEGRATION**

Potiuk V. M.

Анотація. У статті досліджено основні індикатори експортно-імпоротної діяльності України та європейських держав, систематизовано ключові стадії економічної інтеграції, а також виокремлено характерні особливості поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі серед інших форм економічної інтеграції. Розглянуто роль держави у здійсненні процесів митного регулювання в умовах активних євроінтеграційних процесів, систематизовано інструменти тарифного та нетарифного регулювання, які було застосовано в Україні впродовж 2010-2018 років. Досліджено основні елементи регуляторної політики держави в системі інтеграції зовнішньоекономічного сектора національної економіки.

Ключові слова: євроінтеграційні процеси, митна політика, зовнішньоекономічна діяльність, європейський простір, експортно-імпортна діяльність.

Summary. The article deals with the main indicators of export-import activity of Ukraine and European countries, systematizes the key stages of economic integration, and also specifies the peculiarities of an in-depth and comprehensive free trade area among other forms of economic integration. It was investigated that unification and optimization of customs policy is an important element of our state entry into the European space. It is precisely customs regulation designed to ensure the optimal ratio of export-import operations, to activate effective instruments of state regulation in the conditions of global competition and protection of the national commodity producer. The role of the state in the implementation of customs regulation processes in the context of active European integration processes is considered, the tariff and non-tariff regulation tools that were applied in Ukraine during 2010-2018 are systematized, the main elements of the state regulatory policy in the system of integration of the foreign economic sector of the national economy are singled out. The results of the research allowed us to conclude that unification and optimization of customs policy is an important element of our country's entry into European space.

Keywords: eurointegration processes, customs policy, foreign economic activity, European space, export-import activity.

Євроінтеграційні процеси сьогодні мають місце у багатьох сферах розвитку України. Важливим елементом входження нашої держави у європейський простір є уніфікація та оптимізування митної політики. В умовах глобальної конкуренції й захисту національного товаровиробника саме митне регулювання покликане забезпечити оптимальне співвідношення експортно-імпортних операцій, активізувати ефективні інструменти державного регулювання.

Проблеми, пов'язані із вдосконаленням митної політики, що виникли у процесі інтеграції України у європейський простір, постійно перебувають у центрі уваги вчених-фахівців з управління. Зокрема, доцільно виділити праці Т. Філіпенка та В. Філатова [1], А. Куліша [2], І. Бережнюка [3], П. Пашко [4],

О. Сороківської, І. Струтинської та В. Дзюри [5], а також інших вітчизняних науковців.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних і зарубіжних вчених із зазначеної проблематики, слід зауважити, що в науковій літературі недостатньо повно представлено результати досліджень з питань впливу євроінтеграційних процесів на формування зовнішньоторговельного сектору України, збереження структурних диспропорцій при формуванні зони вільної торгівлі (ЗВТ). Адже саме реалізація стратегії спрощення торговельних процедур сприятиме оптимізації потенційної вигоди для вітчизняного товаровиробника, що матиме місце завдяки набуттю чинності угоди про поглиблену та всеосяжну ЗВТ на засадах пріоритетного забезпечення національних економічних інтересів.

Набуття чинності угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі як невід'ємної частини угоди про асоціацію з ЄС стало найбільш масштабним інтеграційним проектом в новітній історії України. Зовнішньоторговельний сектор вітчизняної економіки зазнав докорінних зрушень в географічній структурі як за експортними, так і за імпортними поставаннями товарів. Частка країн ЄС в структурі українського експорту протягом 2013-2018 рр. зросла з 26,9 до 42,6%, імпорту – з 37,2 до 57,1%. Експорт українських товарів до країни Європейського Союзу становив 20,2 мільярда доларів та мав такий вартісний вимір (рис. 1).

Лідером серед споживачів українських товарів стала Польща. Експорт до цієї країни зріс на 19,6% до 3,25 млрд доларів. Найбільше купували українські зернові культури, насіння та плоди маслянистих рослин, жири та олії рослинного або тваринного походження, а також руди, шлаки, чорні метали та деревину. Друге місце серед європейських споживачів української продукції посіла Італія, експорт до якої зріс на 6,5% та становив 2,62 млрд доларів. На третьому місці - Німеччина. Експорт до цієї країни зріс на 25,9% та становив 2,2 млрд доларів. Крім зернових культур, чорних металів та деревини, німецьких покупців зацікавили продукти легкої промисловості.



Рисунок 1 - Вартісний обсяг експорту продукції різних товарних груп у 2018 році [6]

Імпорт після кризових 2012-2013 років також демонстрував спад. Проте починаючи з 2016 року спостерігається нарощення імпорتنих надходжень в Україну (рис. 2).

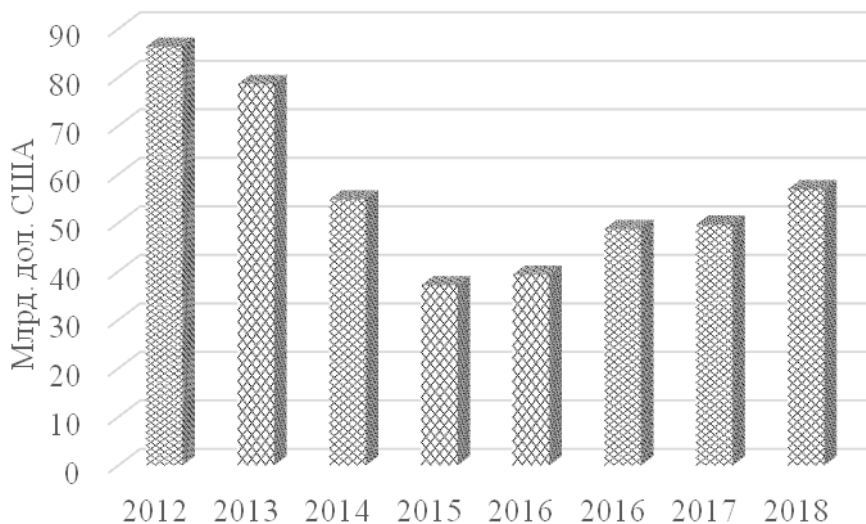


Рисунок 2 - Динаміка обсягів імпорту іноземних товарів в Україну¹

¹ Складено автором за даними [6].

За результатами 2018 року загальний імпорт продукції в Україну становив 56,9 млрд дол. США, що на 14,7% більше порівняно з 2017 роком [6].

За підсумками 2018 року 23 регіони України продемонстрували зростання показників експорту товарів до країн ЄС. Серед цих регіонів найбільш позитивний внесок у динаміку експорту товарів з України до країн ЄС був у Київській області та місті Києві, Чернігівській, Полтавській, Донецькій, Дніпропетровській, Миколаївській, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській та Житомирській областях. Сумарний позитивний внесок одинадцяти вищенаведених регіонів склав +12,3 відсоткових пунктів, що склало 81,9% загального темпу зростання експорту товарів до країн ЄС. У той же час Луганська та Одеська області показали негативний внесок у формування показника експорту товарів з України до країн ЄС [6]. Найбільшу частку (30,2%) в експорті займала продукція АПК і харчової промисловості, якої було поставлено на 6,126 млрд доларів (рис. 3).

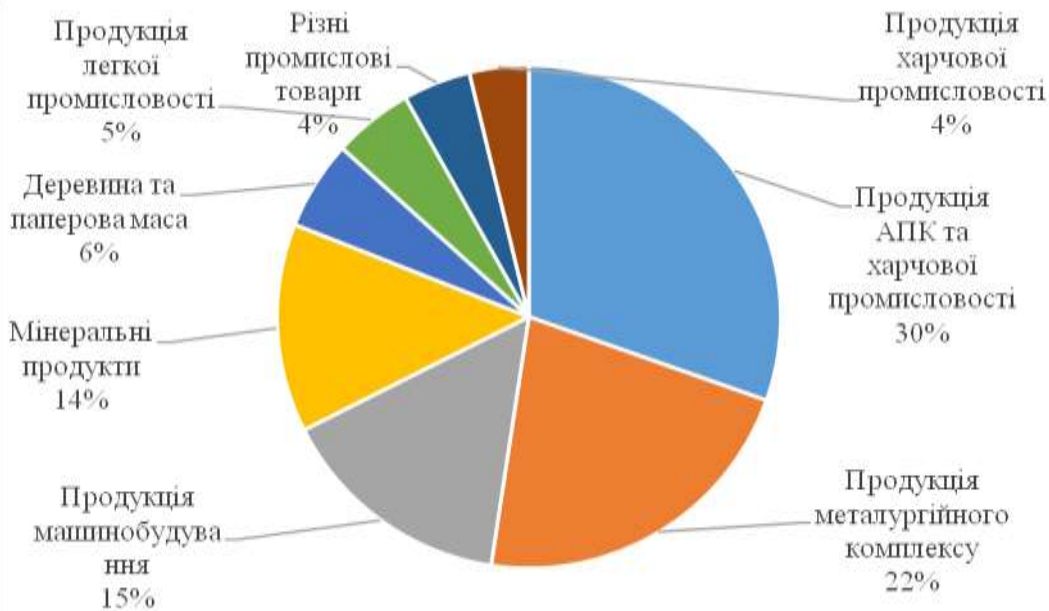


Рисунок 3 - Структура експорту продукції України в країни ЄС²

Далі слідують продукція металургійного комплексу з часткою 22% на суму 3,057 млрд. доларів, продукція машинобудування (15,2% на суму 2,704

² Складено автором за даними [6].

млрд доларів), мінеральні продукти (13,4% на 1,152 млрд доларів) і деревина (5,7% на 1,036 млрд. доларів).

Таким чином, можемо зазначити, що надання Європейським союзом значних торговельних преференцій Україні, процеси лібералізації торговельних та митних процедур, встановлення безмитних тарифних квот на продукцію сільського господарства, втрата частини ринків Російської Федерації, а також дипломатичні дії українського уряду сприяли тому, що країни ЄС на сьогодні є основними партнерами у торгівлі товарами і послугами нашої країни.

Поряд з цим, в структурі двосторонньої торгівлі України з ЄС спостерігаються суттєві диспропорції. У вітчизняному товарному експорті переважають сировина та низькотехнологічна продукція первинного рівня обробки (чорні метали, залізні руди, зернові культури, насіння олійних культур, рослинні жири, паливна деревина тощо), частка яких сягає 53,6% від експортних поставок до країн ЄС, тоді як частка машин й обладнання складає всього 14,2% експорту товарів. В імпорті з ЄС простежується зворотна тенденція – більше половини його вартісних обсягів становить наукоємна високотехнологічна продукція (засоби наземного транспорту, електричні машини, виробниче обладнання, складні хімічні сполуки, фармацевтичні препарати) з високим рівнем доданої вартості.

Чистий експорт товарів з України до країн ЄС за підсумками 2017 р. склав -3,3 млрд. дол. США при загальному сальдо зовнішньої торгівлі, яке склало -2,6 млрд. дол. США [6]. Відтак, попри зростання кількісних параметрів зовнішньоторговельного обміну між Україною і ЄС, притаманні йому структурні диспропорції продовжують чинити девальваційний та інфляційний тиск на національну грошову одиницю, тим самим ускладнюючи стабільний розвиток макроекономічного середовища. Ситуація ускладнюється тим, що умови поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі суттєво обмежують використання більшості заходів структурної політики держави у сфері підвищення ефективності зовнішньоторговельних відносин України з ЄС.

На сьогодні поняття міжнародної економічної інтеграції передбачає зближення і взаємне пристосування всіх структур національних господарств. Проте, не варто ототожнювати економічну інтеграцію та економічне співробітництво країн, тому що на етапі економічної інтеграції створюється міжнародний господарський комплекс з власною структурою і органами управління. А загальні умови господарської діяльності визначаються і погоджуються всередині кожної країни, на міждержавному та наддержавному рівнях. Базисом інтеграційної діяльності є саме взаємодія в галузі виробництва і науки (причому на пільгових порівняно з іншими країнами умовах), а не зовнішньоторговельний обмін. Саме тому інтеграційне співробітництво має комплексний і довготривалий характер.

Провідні вітчизняні науковці виділяють такі стадії міжнародної економічної інтеграції (табл. 1).

Таблиця 1

Стадії міжнародної економічної інтеграції³

Стадія інтеграції	Скасування або зниження тарифів та квот між учасниками	Спільна система тарифів та квот	Скасування обмеження на рух факторів виробництва	Гармонізація та уніфікація економічної політики та інституцій
Преференційна зона				
Зона вільної торгівлі				
Частковий митний союз				
Митний союз				
Спільний ринок				
Економічний союз				

Примітка: - наявність ознаки; - її відсутність.

³ Складено автором за даними [7].

На думку А. Філіпенка, міжнародна економічна інтеграція є процесом зближення, взаємного переплетення, зрощування національних економік і формування цілісного регіонального (міжнародного) господарського комплексу.

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних вчених-економістів, слід принципово зазначити, що на сучасному етапі розвитку євроінтеграційних процесів дуже важливим є здійснювати процес реформування режиму торговельних операцій з європейськими партнерами шляхом застосування різних засобів нетарифного впливу. Тому найбільш прогресивною формою здійснення інтеграції на сьогодні є укладання угод про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ), які дозволяють забезпечити реальну лібералізацію доступу на ринки країн-учасниць інтеграційного угруповання без необхідності формування спільної політики по відношенню до третіх країн (табл. 2).



Таблиця 2

Характерні особливості поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі серед інших форм економічної інтеграції⁴

Форми інтеграції	Заходи із усунення дискримінації				
	Скасування ввізних мит та квот	Спільний зовнішній тариф	Вільний рух факторів виробництва	Гармонізація економічної політики	Уніфікація політики, створення політичних інституцій
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Зона вільної торгівлі					
Митний союз					
Поглиблена і всеосяжна зона вільної торгівлі					
Спільний ринок					

⁴ Джерело: укладено автором на основі [8].

1	2	3	4	5	6
Економічний союз					
Повна економічна інтеграція					

*Примітка:  - наявність ознаки;  - її відсутність.

Зокрема, створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі як складової Угоди про асоціацію між Україною і ЄС визначає правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили, а також для регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. Невід'ємною частиною поглибленої ЗВТ стає приведення українського законодавства у відповідність до норм правого доробку ЄС (*acquis communautaire*), а особливого значення набувають положення щодо застосування європейських стандартів й інструментів у відповідних сферах співпраці.

Специфічні положення ЗВТ між Україною та ЄС, які обумовлюють її поглиблений та всеосяжний характер, охоплюють лібералізацію режимів іноземного інвестування; лібералізацію режиму державних закупівель; запровадження нових правил щодо окремих аспектів конкурентної політики, зокрема державної допомоги; застосування більш жорстких правил щодо захисту прав інтелектуальної власності; запровадження екологічних норм, стандартів праці тощо.

В умовах активних євроінтеграційних процесів роль держави полягає у забезпеченні ефективної взаємодії національних товаровиробників із зарубіжними партнерами шляхом залучення вітчизняних компаній у систему міжнародних економічних відносин. Слід зазначити, що інтеграція зовнішньоторговельного сектору у міжнародний економічний простір, не є самоціллю, а лише одним із засобів та інструментів розвитку національного господарства. Тому державні органи все ще зберігають за собою ряд

регулюючих функцій у процесах формування сприятливої митної політики з метою підвищення ефективності євроінтеграційних процесів.

У зв'язку із вступом більшості країн світу до ГАТТ/СОТ та внаслідок значного поширення міжнародних інтеграційних формувань, перелік інструментів державного регулювання, спрямованих насамперед на захист національного товаровиробника впродовж останніх двох десятиліть значно розширився. Ускладнення механізмів регулювання зовнішньоторговельного сектору національної економіки відбувається, в основному, за рахунок використання засобів нетарифного регулювання (табл. 3).

Таблиця 3

Інструменти тарифного та нетарифного регулювання, які було застосовано в Україні впродовж 2010-2018 років⁵

№ з/п	Вид засобів	Перелік заходів
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1	Засоби нетарифного регулювання	
1.1	Кількісні обмеження	Встановлення квот та обмежень, визначення переліку ліцензованих видів діяльності
1.1.1	Квотування	Встановлення глобальних, індивідуальних, сезонних, тарифних, експортних та імпортних квот
1.1.2	Ліцензування	Надання разових, автоматичних, глобальних та генеральних ліцензій
1.1.3	«Добровільне» обмеження експорту	Застосування політичних та економічних важелів з метою зниження обсягів продажу окремих товарів на зовнішньому ринку
1.1.4	Формування ефективної політики державних закупівель	Державні структури зобов'язані закуповувати окремі товари у визначених обсягах лише у національних товаровиробників
1.2	Методи прихованого побічного протекціонізму	Створення вагомих перешкод з боку державних органів на шляху імпортних товарів
1.2.1	Технічні бар'єри	Встановлення стандартів, вимог до пакування і маркування, ускладнення процедур митного оформлення, підвищення вимог щодо охорони навколишнього середовища, санітарно-гігієнічних вимог, збільшення переліку документів для митного оформлення
1.2.2	Внутрішні податки	Введення прямих та опосередкованих податкових платежів

⁵ Укладено автором за даними з відкритих джерел.

Продовження таблиці 3

1	2	3
1.2.3	Вимоги стосовно місцевих компонентів	Вимоги наявності в готовій продукції, яка збувається на внутрішньому ринку, певного відсотка місцевих компонентів (наприклад, ресурсного, технічного, технологічного або кадрового забезпечення).
2	Засоби тарифного регулювання	
2.1	Імпортні (ввізні) мита	Встановлення різних ставок імпортного мита для різних груп товарів
2.2	Експортні (вивізні) мита	Встановлення різних ставок експортного мита для різних груп товарів
2.3	Тарифні квоти	Встановлення визначеного обсягу товару, в межах якого ввезення або вивезення цього товару здійснюється за пільговою ставкою мита або без застосування мита

Значна проблема полягає у тому, що раніше домінуючим у міжнародній практиці було застосування нетарифного інструментарію, який встановлював додаткові бар'єри у торгівлі через здебільшого прозорі механізми регулювання міжнародних товаропотоків на митних кордонах. Наслідки застосування таких заходів були чітко прогнозованими і без ускладнень піддавались математичним розрахункам. Прикладами таких нетарифних заходів можуть слугувати кількісні обмеження (квоти, ліцензування), паратарифні заходи (додаткові імпортні збори) заходи цінового і фінансового контролю тощо [9, с. 36]. Такий набір інструментів регуляторної політики держави доречно класифікувати як нетарифні бар'єри у торгівлі (НТБ), позаяк вони мають чітко виражений обмежувальний характер, а ефект від їх застосування є аналогічний тому, що спостерігається в результаті запровадження мит.

Проте за сучасних умов більш розповсюдженим у системах регулювання зовнішньої торгівлі стає спрямованість на сприяння поширенню чи створення бар'єрів для імпорту шляхом використання відповідного інструментарію поза межами митних кордонів, тобто заходів регулювання насамперед внутрішніх виробничо-торговельних відносин. Значний вплив здійснюють також правила визначення країни походження, експортні субсидії й різноманітні обмеження, пов'язані зі збутом, після продажним обслуговуванням і т. ін.

З огляду на істотне розширення сфери державного впливу на зовнішню торгівлю, підвищуються вимоги до інституційної здатності державного апарату виступати ефективним регулятором зовнішньоторговельного сектора економіки в інтеграційних процесах. Адже національний регулятор повинен сформулювати і задіяти результативний організаційно-економічний механізм впливу на як на хід переговорного процесу з підготовки угоди про вільну торгівлю, так і на існуючих й потенційних учасників торговельно-економічних відносин в рамках інтеграційного угруповання. Відбувається це через ухвалення й імплементацію відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, положень і процедур.

На сьогодні Україна активно співпрацює з митними союзами багатьох країн світу. Зокрема наша держава є членом Ради митного співробітництва, Всесвітньої митної організації та продовжує процес підтримання міжнародних конвенцій з питань митної справи у напрямку уніфікації вітчизняного законодавства та адаптації до європейського митного простору.

У контексті порушеної проблематики, особливого значення набуває якість надання державою послуг у наступних сферах:

- митний контроль та митне адміністрування;
- розбудова транспортно-логістичної і телекомунікаційної інфраструктури у сфері ЗЕД;
- покращення інвестиційного клімату для активізації зовнішньоторговельних потоків, пов'язаних з іноземними інвестиціями;
- оптимізування структури системи органів державного регулювання митної справи;
- формування вільних митних зон та митних режимів на території України.

Тому система державного регулювання інтеграції зовнішньої політики у загальноєвропейський простір має розглядатися як сукупність дієвих методів, спрямованих на захист інтересів вітчизняних товаровиробників з одного боку, та створення умов і середовища для максимально ефективної реалізації їх зовнішньоекономічної співпраці, з іншого (табл. 4).

Елементи регуляторної політики держави в системі інтеграції зовнішньоекономічного сектора національної економіки

№ з/п	Перелік елементів	Особливості забезпечення
1	Тарифне регулювання	Визначення пріоритетних напрямів та відповідної державної підтримки розвитку стратегічних галузей і видів виробництва, які забезпечуватимуть потреби внутрішнього ринку шляхом введення різних тарифних ставок для різних груп товарів
2	Нетарифні заходи	Орієнтація на розширення використання місцевих ресурсів та інших конкурентних переваг місцевих товаровиробників, стимулювання укладення ефективних договорів
3	Інфраструктура ЗЕД	Розвиток імпортозаміщувальних виробництв із подальшою орієнтацією на їх експорт
4	Митне адміністрування	Сприяння заходам щодо уніфікації митного законодавства та приєднання України до митних конвенцій європейських країн
5	Інвестиційний клімат	Залучення іноземних інвестицій для створення потужного експортного сектору
6	Розвиток технічної і технологічної бази	Реалізація політики протекціонізму щодо підприємств, які впроваджують нові технічні та технологічні рішення
7	Фінансові заходи	Забезпечення функціонування механізмів кредитування і страхування за участю державних банків та страхових компаній

Таким чином, можемо зазначити, що реалізація євроінтеграційних процесів потребує ефективного державного менеджменту, чіткої відповідності тактичних дій та заходів стратегічним програмам і планам розвитку національного виробника у процесі його взаємодії із зовнішніми контрагентами ринку.

Саме тому стратегічний характер означених цілей передбачає визначення пріоритетів державного регулювання інтеграцією через узгодження інтересів суб'єктів ЗЕД і суспільства та формулювання на цій основі національних економічних інтересів згідно спільної мети приєднання до регіонального інтеграційного угруповання.

Висновки. Ефективна регуляторна політика держави з міжнародної інтеграції зовнішньоторговельного сектору можлива лише за умови

формування та реалізації сучасних і прогресивних напрямів митної політики, забезпеченні системного підходу до реалізації реформ у цій сфері, а також врахуванні інтересів вітчизняного товаровиробника у процесі його виходу на міжнародні ринки.

Література

1. Філіпенко Т.В., Філатова В.В. Правові форми співробітництва в галузі вдосконалення митного законодавства в Україні. *Митна справа*. 2009. №6. С. 28-34.
2. Куліш А.М. Удосконалення митного законодавства України як фактор підвищення ефективності діяльності правоохоронної системи. *Фінансове право*. 2009. №1. С. 296-300.
3. Бережнюк І.Г. Аналіз сучасних концепцій економічної безпеки держави. *Вісник Академії митної служби України*. 2009. №1. С. 69-80.
4. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2009. 628 с.
5. Особливості здійснення митного регулювання в регіоні шляхом використання засобів електронного урядування. / О.А. Сороківська та ін. ; за ред. Прохорової В.В. Харків : Українська інженерно-педагогічна академія, 2019. 302 с.
6. Індикатори експортно-імпортової діяльності вітчизняних підприємств. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* : веб-сайт. URL: <http://www.me.gov.ua> (дата звернення 14.04. 2019).
7. Філіпенко А.І. Природа та особливості сучасного міжнародного інтеграційного процесу. *Економічний часопис XXI*. № 3. 2003. URL: <http://soskin.info/ea/2003/4/20030401.html>. URL: (дата звернення 18.04. 2019).
8. Balassa V.A. Toward a Theory of Economic Integration. *Kyklos*. 1961. Volume 14. Issue 1. P. 1-17.
9. Staiger R.W. Non-tariff Measures and the WTO: working paper. *WTO Economic Research and Statistics Division*. Geneva: WTO, 2012. 45 p.

УДК 005.35:351.858

**КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА
КОРПОРАТИВНЕ ГРОМАДЯНСТВО В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ:
МОРАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА РОЗВИТОК**

Рудакевич М.І.

*д.держ.упр., професор, Тернопільський національний технічний
університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND CORPORATE
CITIZENSHIP IN THE MODERN STATE: MORAL FUNDAMENTALS AND
DEVELOPMENT**

Rudakevych M. I.

Анотація. Суттєві зміни в розвитку світової економіки, політики й публічного управління, на межі третього тисячоліття, обумовили потребу переосмислення і реалій трансформації України, як соціальної держави. А саме: системи державного управління і місцевого самоврядування, національної економіки, соціальної політики і соціально-трудової сфери та екології в контексті концепції сталого розвитку на засадах стратегічного управління. Згідно нових реалій основним базисом функціонування влади стає соціальна відповідальність, а з боку бізнесу – корпоративна соціальна відповідальність, що дасть змогу перетворити державу на громадянське суспільство з впровадженням концепції «корпоративне громадянство».

Ключові слова: соціальна відповідальність, корпоративна соціальна відповідальність, держава, влада, бізнес, корпоративне громадянство.

Summary. Significant changes in the development of the world economy, politics and public administration necessitated a rethinking and realities of the

transformation of Ukraine as a welfare state at the start of the third millennium. We need transformation of public administration and local self-government systems, national economy, social policy, social and labor sphere, ecology in the context of the concept of sustainable development on the basis of strategic management. According to the new realities, the main basis for the functioning of government is social responsibility, and for business - corporate social responsibility, which will transform the state into civil society with the introduction of the concept of "corporate citizenship".

Key words: social responsibility, corporate social responsibility, state, government, business, corporate citizenship.

Друга половина ХХ сторіччя (60-70-і роки) у західній культурі позначилася цікавими процесами в аналізі трудової діяльності в умовах ринку, ролі інституційно-правових, соціально-психологічних та морально-етичних методів управління тощо. Особливо гучно лунає ідея оновлення бачення ролі особистості в організаційному середовищі. Вона обумовлена дискусіями навколо моделі бюрократії Макса Вебера. Занепокоєння науковців у цій моделі викликало знеособлення людини, обмеження її особистої свободи та розгляд її бюрократичними структурами в якості організаційного «засобу». Ці дискусії поклали початок утвердженню ідей відомої «школи людських відносин», один із засновників якої Е. Мейо переконливо довів, що бюрократична організація з її ієрархією та орієнтацією на підлеглих не сумісна з особистою свободою. Сучасна бюрократизація суспільства перетворює Людину на гвинтик системи.

Таким чином, було визнано, що традиційна бюрократична модель управління (М.Вебер) стала однією з причин «поганого управління» (maladministration), при якому при прийнятті управлінських рішень недостатньо ефективно розпоряджалися ресурсами (насамперед, кадровим), що значно знижувало ефективність управляючої системи; інші недоліки моделі - недосконалі організаційні структури, недосконала економічна політика, недоліки управління державними фінансами і бюджетом, низька якість

державних послуг і механізм їх розподілу, недосконалі методики системного моніторингу процесів управління (або ж їх відсутність) та оцінки результатів тощо.

До того ж світова практика ринкової конкуренції виявила “зворотний” бік моделі механічного нарощування потенціалу її суб’єктів: нічим не обмежена поведінка в режимі вільного підприємництва породила соціальну несправедливість і, як наслідок, вони стали “жертвою власного успіху”. Стало очевидним, що бізнес, який ведеться в певному соціальному і політико-культурному середовищі, не може ігнорувати інтереси суспільства та й світової спільноти (П.Друкер) [5]. Це стосується однаковою мірою й управління державою, розвитку громадянського суспільства та окремого громадянина.

«Новий публічний менеджмент», який прийшов на зміну традиційній бюрократичній системі управління (і в теорії, і на практиці), спрямований на забезпечення ефективності й результативності процесів державного управління в усіх сферах суспільного життя, починаючи з організаційної перебудови влади, економічного та соціального розвитку. Автори «випереджаючого державного управління» Д. Осборн і Т. Геблер (1992) визначають Новий публічний менеджмент (New Public Management) як концепцію, орієнтовану на ефективність і результативність процесу державного управління в усіх сферах – економічній, соціальній, організаційній [22]. Вони стверджують, що:

- найбільш підприємливі Уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді;
- вони вимірюють ефективність роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами;
- вони керуються цінностями й цілями, а не власними правилами та нормативними актами;
- вони вважають громадян клієнтами і своїми замовниками та пропонують їм вибір – між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла.

Крім того:

- вони працюють на випередження проблем (не чекаючи, поки ті з'являться), а не пропонують послуги, коли проблеми вже виникли;
- вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витратити;
- вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадянську участь в управлінні державою;
- вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів – державного, приватного та громадського, - щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними (виділення наше – М.Р.) [22, с. 19-20].

Таким чином, основні ідеї випереджаючого державного управління мають яскраво виражену морально-етичну основу, які характеризують соціально-політичну відповідальність влади:

- закон моральної керівної дії: влада і совість
- давати владу громадянам
- керуватися цілями й принципами, а не правилами
- головні інструменти діяльності: закони, моральні принципи, культура керівництва.

Нова модель управління запозичила елементи ринкових механізмів, а також найбільш ефективні методи менеджменту (В.Вільсон). «Новий публічний менеджмент» розглядає громадянина як клієнта і споживача державних послуг. Для опису сутності державного управління в ньому використано поняття «керівництво», як антитезу поняттю адміністрування. Держава постає як «підприємство сфери державного сервісу» (Див. напр.: політику Маргарет Тетчер, Рональда Рейгана та ін.) [22]. «Новий державний менеджмент» стає інноваційним підходом до проведення адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу. Його доповнює децентралізація влади (політична, адміністративна, економічна, територіальна), а також корпоративний підхід в управлінні суспільним розвитком, згідно якого організацію суспільного життя

здійснює не лише центр, а й органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування (яким делегується право розпорядження ресурсами), а також громадські суб'єкти, територіальні громади, населення тощо.

Суттєві зміни в розвитку світової економіки, політики й публічного управління, на межі третього тисячоліття, обумовили потребу переосмислення і реалій трансформації України, як соціальної держави. А саме: системи державного управління і місцевого самоврядування, національної економіки, соціальної політики і соціально-трудової сфери та екології в контексті концепції сталого розвитку на засадах стратегічного управління.

Термін «соціальна відповідальність» доволі широкий і багатосторонній. Він відображає політику держави і характеризує її відносини та взаємодію із суспільством.

У радянські часи проблеми соціальної відповідальності держави не існувало, оскільки бізнес був невіддільним від держави і саме держава виконувала функцію соціальної відповідальності. Це було зафіксовано і в КЗ про працю, і в соціальному законодавстві. Після розпаду СРСР, в ході так званої «приватизації», ця система відповідальності держави була зламана. Хоч Конституція України не зняла з неї такої відповідальності, - це не сприяло її розвитку, та й розвитку відповідальності бізнесу за суспільний добробут.

Стало очевидним, що в демократичній державі відповідальність за стан суспільства, добробут людини, за вплив на оточуюче середовище, тобто соціальну відповідальність несуть усі організації: і органи державного управління та місцевого самоврядування, і комерційні, неприбуткові та громадські організації, а також громадянин.

Для вітчизняної науки і практики соціокультурні та соціо-політичні проблеми влади, суспільного розвитку, економіки, громадянського суспільства і, зокрема, їх соціальної відповідальності та корпоративного громадянства набули актуальності на межі третього тисячоліття при переході від планової до ринкової економіки [1; 6; 7; 9; 15]. Це обумовлено рядом причин: ростом усвідомлення суспільством негативних економічних, екологічних наслідків

ринкової економіки; зміною соціальних очікувань стосовно діяльності бізнесу та влади; інтеграцією в міжнародну спільноту та її економіку, де діють правила «цивілізованого світу»; пошуком шляхів забезпечення сталого розвитку й мінімізації негативних наслідків політичної діяльності влади в країні тощо. Таку потребу актуалізував і вступ України до СОТ, підписання Угоди про Асоціацію з ЄС, заяви про намір вступу до НАТО, міжнародні зобов'язання, обумовлені документами ООН тощо. Майже три десятки років розбудови нашої держави, як демократичної, правової з ринковою економікою, - продемонстрували не лише позитивні результати діяльності влади, економіки й розвитку суспільства, а й негативні наслідки.

Соціальна відповідальність – родове поняття відповідальності. Це – складне збірне поняття, що вивчається різними науками: філософією, етикою і психологією, політологією, правом, менеджментом тощо. Тому розрізняють моральну, політичну, юридичну, суспільну, громадянську, професійну та ін. види відповідальності. Простір трактувань явища соціальної відповідальності показує, що частина з них взаємно доповнюють одне одного, а частина – взаємно виключні. Аналіз результатів експертних опитувань та численних публікацій показує, що кожен із соціальних суб'єктів – суспільство, бізнес, споживач, держава, – по-своєму сприймає поняття «соціальна відповідальність»; по-різному ставиться до проблеми добровільності, обов'язковості, до преференцій, які повинні (чи можуть?) отримувати ті, хто нею керується. Найчастіше соціальну відповідальність вони розглядають як:

- формальний обов'язок (юридичний підхід);
- корпоративний підхід (патерналізм);
- корпоративний (формально-юридичний) підхід;
- соціологічний підхід;
- соціальна відповідальність як добродійність;
- технологічний підхід: виробництво якісної продукції;
- регіональна відповідальність бізнесу.

Дослідження показують, що полюсами смислової осі даного поняття є два найбільш поширені підходи: формально-юридичний (юридична відповідальність) та духовно-моральний (соціальна, соціально-моральна відповідальність) [17].

В Україні проблеми соціально-відповідальної влади, підприємництва, громадянського суспільства, точніше – корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) владної інституції, підприємства чи організації, які в коротко та довготривалій перспективі враховують інтереси суспільства, місцевої спільноти, громадянина, споживача, беручи на себе відповідальність за вплив на їх життєдіяльність, активно обговорюються з кінця 90-х років. Вони виходять за межі законодавчо встановлених вимог, носять добровільний характер. Це означає, що влада вживає додаткові заходи для підвищення якості продукції, якості трудового життя громадян, охорони природи і довкілля, поліпшення життєдіяльності місцевих громад та суспільства в цілому.

Еволюція поняття КСВ. Аналіз змісту понять «соціальна ефективність», «соціальна відповідальність», «корпоративне громадянство», «сталий розвиток» (Л.Албастова, Г.Атаманчук, В.Іванов, Т.Заславська, Г.Щокін, Де Джордж Річард Т., Дж.Дункан, Ф.Лютенс та ін.) засвідчує не лише факт руйнування примітивного уявлення про механічний зв'язок між рівнем економічного розвитку держави і добробутом населення, а й нову ціннісну орієнтацію підприємства як соціально-економічного інституту. Сьогодні соціальна відповідальність розглядається як відповідальність за внесок у добробут суспільства, вплив на оточуюче соціальне і природне середовище (екологію) та характер суспільних відносин, створюваних рухом продукту в соціумі; її несуть організації усіх типів: комерційні, державні, неприбуткові, громадські, органи публічного управління - державного управління та місцевого самоврядування.

Соціальна відповідальність – родове поняття відповідальності. Це – складне збірне поняття, що вивчається різними науками: філософією, етикою і психологією, політологією, правом тощо. Тому розрізняють моральну,

політичну, юридичну, суспільну, громадянську, професійну та ін. види відповідальності. Простір трактувань явища соціальної відповідальності показує, що частина з них взаємно доповнюють одне одного, а частина – взаємно виключні. Аналіз результатів експертних опитувань та численних публікацій показує, що кожен із соціальних суб'єктів – суспільство, бізнес, споживач, держава, – по-своєму сприймає поняття «соціальна відповідальність»; по-різному ставиться до проблеми добровільності, обов'язковості, до преференцій, які повинні (чи можуть?) отримувати ті, хто нею керується. Спектр сприйняття явища соціальної відповідальності у вітчизняному та зарубіжному просторі, сформований суспільством, бізнесом і державою широкий. Як свідчать дослідження, полюсами смислової осі даного поняття є два найбільш поширені підходи: формально-юридичний (юридична відповідальність) та духовно-моральний (соціальна, соціально-моральна відповідальність) [17]. Перелічені інтерпретації поняття відображають терміни «соціальна турбота», «соціальні інвестиції», «соціальна цінність», «добročинність», «соціальний аудит», «корпоративна філантропія» тощо [7; 16; 17]. Простір трактувань явища соціальної відповідальності показує, що частина з них взаємно доповнюють одне одного, а частина – взаємно виключні. Полюсами смислової осі даного поняття є два найбільш поширені підходи: формально-юридичний (юридична відповідальність) та духовно-моральний (соціальна, соціально-моральна відповідальність) [18].

Аналіз результатів експертних опитувань та численних публікацій показує, що кожен із соціальних суб'єктів – суспільство, бізнес, споживач, держава, – по-своєму сприймає поняття «соціальна відповідальність»; по-різному ставиться до проблеми добровільності, обов'язковості, до преференцій, які повинні (чи можуть?) отримувати ті, хто нею керується. Тому виникає логічне запитання: «Чим все таки є соціальна відповідальність з точки зору теорії і практики?»

В Україні (попри наявність у нашій історії та ментальності традиції добročинності, наприклад, братський рух у XVI-УІІ ст.), тема соціальної

відповідальності (далі – СВ) стала обговорюватися з кінця 90-х років минулого сторіччя у форматі пілотних проектів ряду недержавних громадських організацій (НГО) за фінансової підтримки зарубіжних партнерів та під егідою створеного Центру КСВ [1; 6; 7].

Починаючи з 2000 р., до цієї проблематики долучилися наукові кола України, бізнесмени, владні органи, наголошуючи на соціально-моральній якості даного феномена. Прикладом може послужити один із перших в Україні круглий стіл експертів на тему: «Корпоративна соціальна відповідальність: роль держави, очікування громадянського суспільства та практика українського комерційного сектору», організований Центром КСВ (Київ, 2006 р.). Мова йде про започаткований соціальний проект, який повинен був мати соціально-моральне забарвлення. Вироблені його учасниками рекомендації щодо запровадження КСВ стосувалися двох складових: зовнішньої та внутрішньої. Зміст першої складової розкривають 11 пунктів, у т.ч. десятий – «етичні підходи до взаємодії із зовнішнім світом (ЗМІ, споживачі, органи влади, партнери)». У рекомендаціях стосовно внутрішньої складової також міститься моральний пункт про «екологічні, етичні та інші стандарти роботи підприємства» [7, с. 138, 140]. Однак, ці питання не були відображені в заявлених доповідях. Обговорення проблеми здійснювалося в руслі аналізу потенційного зиску, який може мати підприємство від імплементації КСВ у свою бізнес-практику. Учасники круглого столу не розглядали мораль-етику в якості стержня даного явища [7, с. 11]. Тобто у вітчизняній практиці соціальної відповідальності домінувала і фактично домінує й сьогодні редукція сутності даного явища: воно розглядається як спосіб отримання бізнесом можливих вигод. Проте, сама ідея впровадження КСВ у практику українського бізнесу у формі соціального проекту виявилася продуктивною. Вона набула якості інструмента соціальних змін, завдяки розвитку в суспільстві, насамперед у середовищі бізнесу, соціальної суб'єктності. Окремі бізнесмени, громадські організації, державні органи стали виступати за поширення соціально-відповідальної поведінки у власній діяльності.

Аналіз показав, що в якості позитивних чинників СВ підприємств і організацій виступають: переконання керівників, позитивна репутація «відповідального підприємства» на ринку, маркетингові переваги; розширення ринків чи створення нових; можливість доступу до дешевших фінансових ресурсів; підвищення привабливості перед інвесторами тощо. Проте, в Україні поки що лише частково діє міжнародний інструментарій оцінювання діяльності підприємства з точки зору економічного, соціального та екологічного впливів на суспільство, його потреби та інтереси, а також на відповідність національній стратегії сталого розвитку. Більшість підприємств (і середніх, і великих) не мають стратегії СВ. Соціально відповідальну діяльність вони найчастіше пов'язують із дотриманням законодавства, окремими доброчинними проектами; що стосується бізнес-проектів, то вони реалізуються, як правило, поза ідеєю соціальної відповідальності. Діючу законодавчу базу можна назвати лише такою, що опосередковано забезпечує СВБ (Конституція України, Господарський Кодекс України, Закони про охорону праці, екологічний аудит, охорону навколишнього середовища та ряд інших). Проте, цінності, норми, правила і процедури, які дану ідею презентують, а також економічно справедливе відшкодування ризиків та їх підтримка з боку суспільства, стимулюють пробудження свідомості в суспільстві (насамперед влади, бізнесу, профспілок, споживача та кожного громадянина).

На жаль, в українському суспільстві все ще відсутня належна ціннісно-нормативна база соціальної консолідації (солідарності), законодавча база не дієва [18], довіра до влади невисока, про що засвідчили останні вибори Президента України. У такій ситуації вирішення проблеми СВ стає рятівним кругом, що здатний стимулювати не лише бізнес, а й насамперед державу та суспільство до переосмислення власного буття. Цей процес активізує прийняття ООН концепцій сталого розвитку та корпоративного громадянства. Новий імпульс розвитку ідеї надає і документ ООН «Цілі сталого розвитку 2030», в якому виділено 17 основних напрямків турботи людства»:

Ціль 1. Подолання бідності

Ціль 2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства

Ціль 3. Міцне здоров'я і благополуччя

Ціль 4. Якісна освіта

Ціль 5. Гендерна рівність

Ціль 6. Чиста вода та належні санітарні умови

Ціль 7. Доступна та чиста енергія

Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання

Ціль 9. Промисловість, інновації та інфраструктура

Ціль 10. Скорочення нерівності

Ціль 11. Сталий розвиток міст і громад

Ціль 12. Відповідальне споживання та виробництво

Ціль 13. Пом'якшення наслідків зміни клімату

Ціль 14. Збереження морських ресурсів

Ціль 15. Захист та відновлення екосистем суші

Ціль 16. Мир, справедливість та сильні інститути

Ціль 17. Партнерство заради сталого розвитку.

В українському документі, досягнення цих цілей передбачає 169 завдань [20]. Їх реалізація потребує глибокого теоретичного дослідження і активного реагування, в першу чергу, з боку держави. В іншому випадку, програмі КСВ в Україні загрожує культивування образу благодійництва, доброчинності, спонсорства, філантропії тощо.

Отже, в ринкових умовах господарювання тема соціальної відповідальності, як один із соціокультурних аспектів підприємництва, набуває особливої актуальності. Це обумовлено рядом об'єктивних обставин, які не обмежуються прагненням морально відповідальних керівників можливістю збільшити власні прибутки або полегшити тягар пересічної людини.

По-перше, успіх діяльності будь-якої організації залежить від якості управління і, зокрема, адміністрування, що вимагає розбудови не лише матеріально-виробничого, а й соціального організму, оскільки її важливою

функцією є розвиток людського капіталу, що значною мірою обумовлює рівень його результативності діяльності та авторитет.

По-друге, ефективність діяльності залежить не лише від соціальної відповідальності та раціональності управлінських структур, але й від якості державних регуляторів. Концепція Нового державного менеджменту (NPM), яку ми сьогодні декларуємо як модель владної поведінки, не знімає з держави відповідальності. Навпаки, децентралізація влади, корпоративний підхід до управління суспільним розвитком підвищують її відповідальність за якість суспільного життя. Якщо уточнити, то мова йде про цілісний (повноцінний) розвиток соціально-трудої сфери (та її економіки) в ринкових умовах, як єдність і взаємну обумовленість трудових і соціальних відносин у суспільстві. Адже саме ця сфера є об'єктом і предметом соціальної політики держави, як і окремого підприємства та організації.

Тим більше, по-третє, що соціальна відповідальність у контексті сталого розвитку стосується не лише економічного, соціального, а й екологічного аспектів діяльності. Це означає, що досягнення цілей сталого суспільного розвитку поза збалансованістю економічних, соціальних, екологічних цілей і засобів втрачає істинний сенс. А її забезпечення – це функція держави.

Уникнути маніпулювання або ж однобокого трактування сутності й змісту СВ дозволить вироблення сучасної концепції соціально відповідальної організації не лише сфери бізнесу, а, звертаючись до міжнародного досвіду, лаконічно сформульованого в Глобальному договорі ООН (Global Compact) «Цілі розвитку тисячоліття» (1999 р.), - і кожної іншої організації суспільної сфери, починаючи саме з органів державної влади та місцевого самоврядування. Наголосимо, що цей документ розглядає соціальну відповідальність у сферах: прав людини, трудових відносин, навколишнього середовища, боротьбі з корупцією [11].

Основні ідеї концепції СВ на нашу думку, доцільно розглядати в широкому сенсі поняття «відповідальність».

1. З точки зору етимології слова, термін відповідальність означає "давати відповідь". Безперечно, будь-яке підприємство, а також кожна інша організація, у т.ч. і насамперед владна, - зобов'язані давати відповіді на запитання соціуму (відповідальність соціальна) в якому вони функціонують, а також усіх, кого торкається їх діяльність. Даний підхід означає діалогічність концепції "соціальної відповідальності". На нашу думку, найбільш продуктивною є концепція в контексті професійної етики (адміністративної, політичної, етики бізнесу тощо), що характеризує тип відносин між суб'єктами в процесі взаємодії (тобто в моральному просторі їх співпраці). Вона інтегрує попарно такі складові: індивідуальну етику керівника і окремого працівника, етику керівника і підприємства, організації (колективу, професійної групи); етику громадянина, корпоративного громадянина і етику держави, суспільства в цілому. Така парадигма відповідальності характеризує широкий суспільний простір соціальної відповідальності. Що це означає?

2. Будь-яка суспільна діяльність, державна, підприємницька, громадська тощо повинна розглядатися в широкому соціальному контексті як діяльність, у процесі якої особи добровільно об'єднуються для виробництва і обміну товарами, послугами для взаємної вигоди. Влада, як і бізнес, чи громадська діяльність, - не самоціль, хоч підприємства наприклад, можуть створюватися винятково для отримання прибутку, Проте, прибуток не є їх єдиним мотивом, скоріше він лише засіб досягнення іншої цілі, насамперед, – забезпечення гідного життя собі і тим, хто споживає його продукцію (споживач, клієнт). Лише в такому контексті мотивації діяльності і поведінки – турботи про людину, її потреби та інтереси – влада, бізнес, громадські організації, як форми соціальної діяльності суспільства, їх взаємодія та спілкування між людьми і ширше – творення спільноти, набуває істинного – соціально відповідального значення (див. табл.1).

Отже, соціально відповідальна організація як суспільний суб'єкт (влада, бізнес, громадська структура) взаємодіє із суспільством на засадах моралі й етики, а їх відносини (як і обов'язки) – це дво-(три-, багато-)сторонній процес,

що завжди має внутрішній і зовнішній аспекти. Саме тому, як і суспільство в цілому, кожна організація, як його часточка, можуть успішно функціонувати лише при наявності моральних передумов – суспільної моралі, яка є продуктом спільних зусиль окремого громадянина, влади, бізнесу, громадянського суспільства в цілому.

Таблиця 1

Мотивація соціальної відповідальності організації

Критерії соціальної відповідальності	Потреби	Мотивація діяльності та відносин	Цілі
Економічна відповідальність	Матеріальні потреби	Прагнення до стабільного позитивного фінансового стану. Прагнення до визнання, утвердження ділової репутації та позитивного іміджу	Динамічно позитивний фінансовий стан. Визнання діловими, соціальними партнерами і споживачами. Довіра суспільства
Юридична відповідальність	Потреба в безпеці	Прагнення відчувати стабільність, упевненість, довіру, законність здійснюваної діяльності	Стабільність, упевненість, безпека, розвиток
Морально-етична відповідальність	Потреба в причетності до справ колективу і суспільства. Потреба в повазі і визнанні.	Прагнення відповідати етичним принципам, прийнятим у спільноті. Прагнення до схвалення суспільством. Розширення норм етичної поведінки (діяльності, відносин і спілкування). Прагнення до вдосконалення особистої системи моральних цінностей.	Прийняття морально-етичних принципів і правил органу влади, підприємства, іншої організації, спільноти (громади) (Кодексу етики). Розвиток морально-етичних відносин. Моральне задоволення.
Прийнята на себе відповідальність.	Потреби в самореалізації особистості та колективу	Прагнення до морально-професійного розвитку особистості. Прагнення до соціально-морального схвалення вчинків і дій. Прагнення здійснити внесок у соціально-моральний розвиток колективу, спільноти та вирішення соціальних проблем.	Морально-етичне схвалення. Суспільне визнання.

Таким чином СВ має ціннісну соціально-моральну основу. Породжена прагненням кожного громадянина, влади, представників бізнесу, державних, муніципальних і громадських організацій реагувати на зростаючі вимоги суспільства до їх діяльності, продукції чи послуг, поведінки в цілому, - соціальна відповідальність носить яскраво виражену ціннісну інтерпретацію. Проте, її впровадження потребує державної підтримки та підтримки засобами суспільного контролю, у тому числі й соціального аудиту – «інспектування соціальної поведінки кожного» [10, с.19-20].

Структури влади, бізнесу, менеджери, які не готові до сприйняття своєї діяльності з точки зору суспільства, його цінностей і моралі, оскільки їх ніхто ніколи цьому не навчав, а досвід управління та господарювання чи іншої діяльності націлений тільки на отримання прибутків або задоволення лише власних інтересів стикаються з дилемою: власна вигода чи моральна поведінка? Вони починають розуміти, що для підтримування позитивної репутації (яка з точки зору кінцевого результату рівноцінна отриманню вигод чи прибутків), необхідно керуватися соціально-моральними принципами і навчитися розв'язувати «вічні» моральні дилеми при прийнятті рішень:

- співвідносити цілі діяльності з місією та цінностями організації;
- співвідносити особисті, групові й суспільні інтереси;
- співвідносити цілі й засоби їх досягнення;
- вибирати короткочасну вигоду або довготривалий результат;
- співвідносити при прийнятті рішень матеріальні й духовні цінності тощо.

3. Свобода і відповідальність влади, бізнесу та іншої суспільної діяльності, залежить від умов, створених у суспільстві. Вона реалізується у прийнятих рішеннях в рамках цінностей, які утворює закон і, які реалізує держава. Абстрагуємось від українських реалій і звернемось до теорії.

Свобода в нашому суспільстві обмежена, насамперед, двома традиційними цінностями, які визнаються в якості ідеалів демократичного суспільства – принципами справедливості та рівних можливостей. Головна ознака моральної держави – справедлива діяльність. Це означає, що держава

поводиться з бізнесом, громадянами, соціальними групами як із рівними перед законом, забезпечуючи їм умови, в яких вони можуть безпечно працювати і взаємодіяти, не причиняючи шкоди одна одній, отримуючи прибутки, відповідно до вкладу в суспільне благо. Таку функцію держава реалізує за допомогою законів, ряду інших нормативно-правових документів, відповідно до Конституції України, та системи контролю (нагляду) за їх виконанням. Якщо закони наносять шкоду або спричиняють несправедливість будь-кому в суспільстві, вони не можуть бути морально виправдані на основі утилітаристських концепцій (корисності чи політичної доцільності). Більше того, саме такі – аморальні закони, а також норми і непрозорі процедури їх реалізації породжують корупцію. Прикладів у нас предостатньо.

4. Принцип справедливості передбачає чесність і правдивість, які, в свою чергу, виражаються у вірності принципам прозорості й відкритості діяльності та поведінки. Так, наприклад, чесна конкуренція в умовах вільного підприємництва, завдяки двом іншим цінностям системи бізнесу – прагматизму й ефективності, обумовлює виживання і процвітання найбільш продуктивних і сильних, тих, хто здатен виробляти найбільш якісні товари й послуги за найнижчими цінами.

Однак, практика переконує, що в бізнесі, як і в будь-якій іншій сфері суспільної діяльності, поєднання моральних цінностей і прагматизму (читай політичної, виробничої доцільності), як правило, означає поєднання позитивного і негативного. Свобода і безпека, конкуренція і рівність можливостей, прибуток і репутація тощо – можуть досягатися різними способами. Недостатньо обмежена і законодавчо захищена свобода поведінки у вільній державі на вільному ринку, монополія, або тіньові схеми вирішення економічних та інших проблем, провокують спокусу домагатися власних цілей будь-якими засобами, в тому числі аморальними, за рахунок і всупереч інтересам інших (споживачів, партнерів, громади, держави, власних працівників тощо). Така поведінка обумовлює недовіру, зневагу з боку суспільства до закону та влади і, в кінцевому рахунку, втрату репутації влади та

поваги громадянина, споживача і покупця. Тому діяльність і поведінка влади, бізнесу та інших організацій, як частини суспільства, а також дії керівних дії осіб повинні бути під постійним контролем суспільства на предмет законності їх діяльності та дотримання соціально-моральних правил.

Які українські бренди кожен із нас може назвати, не задумуючись? Що насправді знає суспільство, кожен із громадян про бізнес, наприклад, Ахметова, Фірташа чи Президента Петра Порошенка? Якість і ціна продукції, які нам пропонують, співвідношення заробітної плати працівників великих компаній чи невеликих підприємств та прибутків їх власників, частка заробітної плати в собівартості продукції, врешті-решт - моральне самопочуття працівника, його соціальна захищеність, – питання, якими повинна перейматися кожна соціально відповідальна організація і, які повинні контролювати, насамперед влада та громадянське суспільство.

5. Аналіз наукової літератури і практики показує, що сьогодні в менеджменті співіснують чимало концепцій «соціальної відповідальності». Так, наприклад, найбільш поширені в бізнесі три концепції, які частково поділяють і вітчизняні бізнесмени. Це – традиційна (теорія корпоративного егоїзму), найбільш стисло її сформулювали нобелівські лауреати Мілтон Фрідман, а також Герберт Саймон [23; 22, с. 229-230]. Вони вважають, що корпорації та інші офіційні організації не належать до суб'єктів моралі, в кращому разі вони є юридичними особами... Істинне призначення бізнесу полягає у використанні ресурсів і енергії в діяльності, спрямованій на отримання і примноження прибутків, за умови, що він дотримується правил гри і бере участь у відкритій конкурентній боротьбі, не використовуючи шахрайства й обману (підкреслено нами – М.Р.).

Протилежна точка зору, умовно названа «теорією корпоративного альтруїзму», виникла як реакція на сприйняття «корпоративного егоїзму»; вона уособлює ідею «індивідуального героїзму». Третя – серединна позиція – точка зору «розумного (освіченого) егоїзму», згідно якої соціально відповідальний бізнес – просто «хороший бізнес» соціально відповідальна поведінка якого у

довготривалій перспективі створює сприятливе зовнішнє середовище, що гарантує йому стійкі прибутки [4, с. 231-241].

Ще один підхід до «соціальної відповідальності» ґрунтується на співставленні юридичної і соціальної (моральної, етичної) відповідальності. Відомі також підходи з точки зору держави, менеджменту (організаційної теорії), етики. Усі вони різняться між собою за характером мотивації.

б. Соціологічна концепція "соціальної відповідальності". Найбільш адекватною, на наш погляд, є соціологічна концепція "соціальної відповідальності", яка ґрунтується на розумінні місця і ролі не лише держави, а й бізнесу в суспільстві як соціальній організації. Вона є наслідком еволюції теорії і практики менеджменту, починаючи з класичної теорії Ф. Тейлора, через "філософію людських стосунків" до теорій соціальних і відкритих систем. Дві попередні теорії менеджменту – класична та соціальних систем – розглядали організацію як замкнену систему, ізольовану від довкілля (природного і соціального середовища); в їх рамках мета бізнесу мала яскраво виражений прагматичний характер. Остання – теорія відкритих систем – розглядає організацію як сукупність взаємозв'язаних частин, що взаємодіють із оточуючим середовищем як жива істота – як "корпоративний громадянин", який керується загальноприйнятими суспільними цінностями і правилами. Перебуваючи в стані постійного обміну з довкіллям, бізнес черпає з нього людські і матеріальні ресурси, інтерналізує (сприймає і присвоює) суспільні цінності, досліджує очікування громади та суспільні потреби, щоб виробити суспільно необхідний продукт і реалізувати його з доданою вартістю.

Проте, соціальна поведінка бізнесу в Україні поки що не стала об'єктом і предметом загальної уваги та належного реагування, тим більше його моральні цінності, норми й важелі забезпечення. Тому у нас часто звучать фрази: "справа бізнесу – це бізнес", а не благодійництво, не соціальне забезпечення і, звичайно ж, не захист моралі, а соціальна відповідальність – добровільна справа кожного. Остання оцінка, на жаль, була властива і нашій останній владі. З цієї причини

влада, як і окремі національні організації (напр.: Асоціація промисловців і підприємців України) не здійснювала належного реагування.

Подібна точка зору мала місце в усіх країнах з нині розвинутою ринковою економікою на етапі її становлення [3; 4]. Вона не означала заперечення благодійництва в принципі. Сутність схожої позиції, до якої і нашій державі варто було б дослухатися найбільш, чітко сформулював Е. Карнегі, який зокрема зазначав, що обов'язок будь якої заможної людини – поставити свій капітал на службу суспільним інтересам; однак, його допомога не повинна носити характеру благодійництва. "Ні людині, ні суспільству не можна постійно допомагати (жертвуючи на благодійництво, інакше ми виховуємо в суспільстві споживацтво – наше, М.Р.); допомога повинна носити характер співробітництва, взаємодії" [9, с. 260]. В іншому випадку держава (бізнесмен) продукує споживацтво, патерналізм, чим розбещує окрему частину народу і, прикриваючись так званою турботою про найменш забезпечених, відверто розбазарює державні кошти.

Таким чином ідея "соціальної відповідальності" підприємства розвивається в контексті ідеї діалогу підприємця і споживача, територіальної громади, спільноти в цілому, взаємодії бізнесу і влади. Стержнем соціальної відповідальності є особисті цінності працівника та колективні цінності підприємства, як найбільш загальні переконання стосовно "добра і зла". Організація вважається соціально відповідальною, якщо її діяльність відповідає соціально-моральній системі цінностей. Тобто "соціальна відповідальність" це – раціональна концепція моральної соціально-економічної практики, яка спрямована на утвердження в суспільстві гуманітарного простору на засадах людської гідності, прав і свобод людини й громадянина. Саме тому вона підтримується широкою громадськістю і є першим етапом на шляху довіри до влади та "подолання міфу про аморальність бізнесу", який широко поширений у бізнесових колах, у яких поняття "етика бізнесу" сприймається " як суперечливість " у термінах.

7. Умови розвитку СВ. Важливою проблемою розвитку СВ є розробка загального контексту, в якому діяльність держави, організації, підприємства може бути оцінена об'єктивно з точки зору етики, а також тих важелів, які б забезпечували та підсилювали її моральну спрямованість. Мова йде не лише про законодавче регулювання окремих питань ведення бізнесу державою, які покращують підприємницький клімат у суспільстві та його оцінку з точки зору "добра" і "зла". Держава повинна виробити нову соціальну політику, спрямовану на розвиток соціально-трудої сфери: прийняти закони, інші нормативно-правові акти, що забезпечують "рамковий порядок" ринкової економіки, справедливу конкуренцію і стимулюватимуть соціально-відповідальну поведінку кожного суб'єкта підприємництва, органу влади та громадянина. Справедливе законодавство (визнане таким етичною експертизою) з одного боку, повинно гарантувати з боку влади обов'язковість виконання закону, а з іншого, – «...уряд повинен активно просувати КСВ, розуміючи важливість даного діалогу» [2, с. 10]. Однак, це не предмет регуляторної політики держави, оскільки СВ – добровільна діяльність, разом з тим вона (СВ) є, як засвідчує досвід високорозвинених демократичних держав, - є альтернативою державному запровадженню соціальних функцій підприємництва. Що стосується суспільства, то воно, зі свого боку, повинно вимагати від держави і бізнесу відповідальності за обмеження монополізму, забезпечення відкритого доступу на ринок, контролю за негативними проявами розвитку ринку, прозорості діяльності і, насамперед, головне - дотримання законів самою державою. У широкому контексті – це питання прийняття національної політики СВ. Подібні кроки повинні бути спрямовані не на обмеження поведінки бізнесу, а на розвиток етики бізнесу як складової системи суспільної моралі, без якої не існує стабільного суспільства, в якому бізнес (як і інші види діяльності) може почуватися безпечно, відповідально виконуючи свої функції.

Об'єктами оцінки етики підприємства виступає діяльність усіх його суб'єктів: індивідуальна поведінка працівників, насамперед керівництва, мета,

методи, засоби і організаційні форми її практичної реалізації. Жодна організація не може бути етичною без моральних людей. Етичні корпоративні структури, які підтримуються етично виправданим законодавством, такою ж мірою необхідні, як і обов'язкові для виконання контракти і закони, і як покарання для їх порушників [4, с.12]. Це ознака і інтернаціонального, світового характеру, – вона є складовою сучасної етики бізнесу, у т.ч. етики транснаціональних компаній [3]. Тому участь України і міжнародному поділі праці можливий лише за умови гарантії соціальної відповідальності вітчизняних підприємств.

8. Критеріями соціальної відповідальності підприємства як органічного елементу суспільства є три основні обов'язки, що визначають його стратегію та управлінські рішення.

1) Дотримання "морального мінімуму" (обов'язок як суспільного суб'єкта) – не наносити шкоди всьому, на що впливає діяльність підприємства, насамперед людині як найвищій суспільній цінності. Він поширюється на всі аспекти діяльності організації, починаючи із ставлення до персоналу, клієнтів, партнерів і до суспільства в цілому, включно з турботою про оточуюче середовище життєдіяльності людини (природне і соціальне).

2) Не підривати свободи вільної конкуренції як базової цінності системи господарювання, оскільки її цілісність і гармонійність зумовлює стан ринкової економіки та чесної конкуренції між її суб'єктами. Ця вимога – не лише обов'язок підприємства не допускати хабарництва, а й не брати участі в монопольній практиці тощо.

3) Дотримуватися і чесно виконувати добровільно укладені контракти. Контракти – кровоносні судини системи вільного підприємництва. Сторони, які укладають контракти, розраховують на чесність і надійність партнерів (у т.ч. влади). Це стосується і правдивості реклами, забезпечення високої якості товарів і послуг, а у випадку невиконання умов контракту – справедливої компенсації збитків. Підсилює таке ставлення бізнесу до підписаних угод і

контрактів законодавчо закріплене право на їх примусове виконання. Такою є міжнародна практика [3, с. 472].

Перелічені обов'язки закладаються в основу стратегії підприємства у відносинах із внутрішнім і зовнішнім середовищем у формі моральних вимог до поведінки:

– керівництва – бути взірцем моральної поведінки для колективу, відповідальність за стратегію діяльності, за відповідність управлінських рішень моральним правилам і нормам закону, відповідальність за їх виконання, за стиль діяльності, добір кадрів, моральний клімат у колективі, належні і справедливі умови праці та її оцінки, відкритість інформації для персоналу, що отримало назву «якість трудового життя» [4; 11] тощо;

– персоналу – добросовісне виконання роботи, на яку він був найнятий, лояльність до підприємства, моральна відповідальність перед споживачами, населенням тощо;

– щодо партнерів – чесність контрактів і їх виконання;

– щодо конкурентів – чесна і справедлива конкуренція;

– щодо споживачів – чесність, яка виявляється в гарантії якості товару, його стандартизації, належному інформуванні про споживчі якості, справедлива ціна, відшкодування фінансових і моральних збитків тощо;

– щодо суспільства в цілому:

а) стосовно середовища – не забруднювати атмосферу, водні басейни, утилізувати відходи без шкоди для людей, відновлювати при потребі землю до суспільно визначеного рівня тощо;

б) щодо безпечних умов проживання на території, яка піддається впливу виробничою діяльністю (фізичні, хімічні, біологічні, соціальні);

в) щодо населення – морально зважувати наслідки (звівши до мінімуму його втрати), які випливають із розташування, відкриття, закриття підприємства, особливо у невеликих населених пунктах з однопрофільним виробництвом;

г) взаємодіяти з місцевою владою у цілеспрямованому і відкритому вирішенні життєво важливих проблем підприємства і персоналу тощо.

Отже, соціальна відповідальність є моральним обов'язком держави, кожного підприємства, організації, громадянина. Але, оскільки кожен із цих суб'єктів несе відповідальність перед великою кількістю інших суб'єктів ("стейкхолдерів"); це означає, що моральна відповідальність за якість трудового життя персоналу, за бережливе ставлення до оточуючого середовища та задоволення інтересів споживачів не може бути нижчою, ніж обов'язок примножувати власні прибутки. Тому під егідою державної влади всі суспільні суб'єкти, які прагнуть функціонувати морально, повинні дотримуватися норм суспільної етики. Важливо наголосити, що така вимога стосується однаковою мірою і органів державної влади та місцевого самоврядування.

Цілеспрямовану, а не точкову чи "демонстративну" соціально-етичну практику забезпечують апробовані інструменти суспільної та корпоративної етики: етичні кодекси і рекомендації з їх упровадження; правила, що стимулюють етичну поведінку персоналу; процедури підзвітності (етична експертиза управлінських рішень, соціально-моральний аудит діяльності підприємства та відповідний "нефінансовий" звіт перед суспільством тощо); організація прийому інформації від суспільних суб'єктів про їх вимоги, моніторинг очікувань, побоювань, порушень у виконанні зобов'язань тощо. Їх дієвість залежить від механізмів, які здатні попереджати і вирішувати моральні дилеми. Це, зокрема, моральні керівники, відповідні організаційні структури (відділ чи комітет з питань етики), призначені спеціальні посадові особи для розгляду скарг, етична "гаряча лінія" тощо.

Подібна – соціально відповідальна організація, починаючи із держави, – є соціально-політичним, соціально-економічним інститутом для якого прагнення отримати гідний результат професійної діяльності доповнюється соціально-моральними цінностями й цілями: підтримка зайнятості працівників, їх соціальний захист, задоволення працею, залучення до прийняття рішень і розподілу прибутків; розвиток людського капіталу; соціальна підтримка місцевих громад; відповідальність перед громадянином, споживачем, партнерами, суспільством у цілому.

Повноцінна діяльність органів публічної влади, підприємств і організацій на засадах КСВ реалізується у контексті стратегії, що включає:

- основні підходи, принципи та стандарти, які поділяє організація стосовно КСВ-практики,
- ключові пріоритети у внутрішній та зовнішній КСВ,
- перелік напрямків і програм КСВ діяльності,
- перспективний план такої роботи.

Що стосується підприємств, які виходять на міжнародні ринки, їх КСВ-практика повинна повністю відповідати нормам і стандартам, визнаним у світовій практиці, що закріплені в документах ООН, ЄС, МОП, ОЄСР, Міжнародної Торгової Палати, Інститут Соціальної та Етичної Відповідальності, МОС тощо [3; 11].

9. Зарубіжний досвід. Поштовхом до активного розвитку ідеї і практики "соціальної відповідальності" стали негативні реалії, що мали місце в 70-х роках минулого сторіччя у сфері бізнесу. Як реакція на їх подолання в умовах розвиненої ринкової економіки в США та Європі набула поширення ідея ролі держави у розширенні місії бізнесу. Підприємства дедалі активніше стали виступати інструментом суспільного прогресу і в цьому стала вбачатися їх соціальна роль – розвивати науково-технічний прогрес, впроваджувати інновації, оволодівати новими технологіями, виробляти нові товари і послуги, створювати додаткові робочі місця, підвищувати купівельну спроможність, забезпечувати дивіденди власників і акціонерів, поповнювати державний бюджет тощо [4, с. 226-256].

Практика ринкової економіки і нічим не обмеженої конкуренції в Україні засвідчує, на жаль, протилежне – підприємства не модернізуються, банки є банкрутами при мільярдних статках власників, процвітає монополія на ціни, масова фальсифікація товарів в умовах відсутності державного контролю якості, зрощення капіталу й влади, яке обумовлює лобістські – несправедливі закони.

10. Ефективний вихід із такої ситуації виробив європейський менеджмент. У відповідь на "Давоський маніфест" 1973 року, який проголосив:

«Професійним завданням керівництва підприємства є служіння клієнтам, співробітникам, кредиторам і суспільству та приведення до компромісу їх суперечливих інтересів» [9, с. 327], - підприємства стали приймати програми соціальної відповідальності. Підприємці добровільно виявили готовність нести відповідальність за задоволення інтересів різних суспільних груп, хоч вони часто суперечать їх власним цілям. Причому, згідно Програми соціальної відповідальності, вони не лише зобов'язуються добровільно спрямувати діяльність на підвищення якості трудового життя працівників і споживачів; впровадити не лише етику управління в широкому значенні, а й форми контролю з боку суспільства (табл. 2).

Таблиця 2

Зміст програми соціальної відповідальності підприємства

№ п/п	Соціальна програма / соціальна ініціатива
1	Корпоративна філантропія у формі підтримки соціально важливих подій / об'єктів
2	Гранти / кредити на благодійні цілі
3	Фінансова і матеріальна допомога
4	Стипендіальні програми
5	Стажування /освітні програми
6	Робота в асоціаціях із законодавчими ініціативами
7	Партнерські проекти з владою, ОГС/НУО, навчальними закладами
8	Волонтерська діяльність (добровільні безкоштовні роботи за фахом силами працівників організації)
9	Оприлюднення інформації про склад продукції, яку підприємство виробляє і продас
10	Етичні підходи до взаємодії із зовнішнім середовищем – ЗМІ, партнерами, споживачами, ГС, органами влади тощо

Отже, мірилом соціальної відповідальності підприємства служить не лише його рейтинг на ринку праці, який визначається сукупністю показників: рівень інноваційності (новаторства), продуктивність праці, ріст і розвиток персоналу, якість продукції, фінансовий стан тощо, а й вклад у розвиток спільноти, на території якої воно діє. Тобто оцінка підприємства здійснюється за внутрішніми і зовнішніми показниками соціальної відповідальності.

У 2011 р. Європейською комісією прийнята нова стратегія КСВ, як складова частина Стратегії розвитку Європи до 2020 р. Вона стала стимулом до

розробки і прийняття національної політики цілим рядом держав, насамперед тих, в яких розвивається інноваційний тип економіки (Данія, Франція, Фінляндія та ін., всього 15 країн). Основним завданням такої політики визначено підтримку сталого розвитку підприємства, який передбачає покращення ситуації на ринку праці та підвищення якості продуктів і послуг [17].

Вітчизняний досвід СВ підприємства. Поширення ідей КСВ в Україні здійснюється через програми співробітництва із зарубіжними партнерами, зокрема Мережу Глобального договору ООН, які реалізуються Центром «Розвиток КСВ» та підтримуються Українським Союзом промисловців і підприємців (див. напр.: [2]).

Вітчизняні автори корпоративну соціальну відповідальність розглядають, по-перше, як реалізацію місії організації, по-друге, як форму турботи і відповідальності за власне обличчя (авторитет, імідж) перед працівниками та суспільним середовищем. Перший вимір відображає соціальне призначення бізнесу, що складає основу етики бізнесу, другий – є його метою і наслідком бажаної поведінки, спрямованої на досягнення визначеної мети.

Програма соціальної відповідальності підприємства включає цілий ряд заходів на підставі комплексної системи управління якістю, які воно зобов'язується виконувати добровільно; форми контролю за своєю діяльністю з боку суспільства, а також впровадження стандартів соціально-етичної діяльності в широкому розумінні (див. табл. 3).

Таблиця 3

Соціальна відповідальність організації перед суспільством

Напрямок	Зміст відповідальності
<i>1</i>	<i>2</i>
Оточуюче середовище	Контроль за забрудненням, відновлення і захист середовища Збереження природних багатств Замкнений цикл виробництва Програми енергозбереження Холістичні (цілісні) знання про єдність світу, природи й людини
Охорона здоров'я	Турбота про здоров'я і безпеку працівників фірми Фінансування програм лікування алкоголізму і наркоманії

Продовження таблиці 3

1	2
Розвиток особистості працівників	Загальноосвітні програми Підвищення кваліфікації Делегування повноважень Залучення до прийняття управлінських рішень Планування кар'єри персоналу Навчання соціокультурним технологіям Турбота про якість трудового життя працівників (ЯТЖ)
Освіта і культура	Фінансування програм освіти й культури Розвиток стратегічного ресурсу фірми Самовдосконалення і самоутвердження працівників Розвиток позитивного й цілісного мислення
Участь у житті суспільства	Висока якість продукції Фінансування соціальних проєктів Реалізація основних концепцій розвитку гармонійного суспільства Високий рівень управлінської культури керівників усіх рівнів управління

Така практика властива, на жаль, поки що лише незначній кількості вітчизняних підприємств, більшість із яких, як правило, мають частку іноземного капіталу [8]. Вона ґрунтується на інноваційній економіці та сучасній організаційно-економічній культурі підприємства. Ці підприємства працюють під егідою названого вище Центру «Розвиток КСВ» – провідної експертної організації в Україні (члена Правління Глобального договору ООН (2010-2020)), яка об'єднує близько двох сотень організацій України. Близько ста з них декларують соціальну відповідальність, проте не всі з них публікують звіти про СВ, або декларують СВ в окремих напрямках. Вужча практика СВ властива багатьом середнім і малим підприємствам, що можна спостерігати в будь-якому регіоні України [14].

Недоліки вітчизняної практики КСВ. Модель КСВ, яка сьогодні шириться в Україні, все ще зосереджує увагу, в основному, на благодійності. Це обумовлено двома основними причинами. По-перше, систематичним звертанням влади до бізнесу за фінансовим сприянням у вирішенні соціальних проблем та підтримки різних позабюджетних соціальних фондів. З іншого, – наявністю в складі підприємств об'єктів соціальної інфраструктури. Такий підхід має, на наш погляд, ряд суттєвих недоліків.

По-перше, він не враховує ситуацію конкурентної боротьби в умовах становлення ринкової економіки. В морально конфліктній ситуації, коли зорієнтована на прибуток підприємницька діяльність стикається з недосконалим законодавством, підприємець поставлений перед вибором між інтересами підприємства та вимогою доброчинної дії. Вирішення дилеми лежить у законодавчому врегулюванні конкурентної боротьби: наявності рамкового порядку, єдиного для всіх суб'єктів, яке в Україні все ще недосконале, а точніше - відсутнє.

По-друге, бізнес не може брати на себе відповідальність за здійснення державних програм соціального забезпечення чи перерозподіл державних доходів. Це – соціальне призначення і відповідальність соціальної держави перед суспільством. Лише за особистої відповідальності кожної із сторін можливе взаємне розуміння і довіра в суспільстві, які сприятимуть становленню цивілізованої ринкової економіки і ефективного бізнесу.

Як уже зазначалося, соціальна відповідальність підприємства повинна розглядатися в контексті "взаємних суб'єкт-суб'єктних відносин", як концепція діалогічної взаємодії із споживачами (внутрішніми і зовнішніми), клієнтами, державою та суб'єктами громадянського суспільства. Відповідаючи на запити всіх, кого торкається його діяльність, кожне підприємство, кожна організація несуть моральну відповідальність і повинні мати аналогічне юридичне право вимагати і відповідь на свої запитання. Це означає, що громадянське суспільство і соціальна держава, на яку конституцією покладена соціальна відповідальність за утвердження в суспільстві справедливості та ріст добробуту держави і громадянина, повинні реалізувати свою частку відповідальності за утвердження соціально моральної економіки та відповідального бізнесу. Однак, це вимагає зустрічних дій: ініціювання і створення справедливої законодавчої бази економічної діяльності, діяльності відповідних інститутів, стимулів, а також форм контролю, що гарантують таку можливість у суспільстві. В іншому випадку, заклики до індивідуальної соціальної відповідальності підприємств і організацій чи громадянина (без адекватної відповідальності влади) є вимогами

"доброзичливої, добре поінформованої і натхненної хорошими намірами тиранії" [9, с. 262]. Законодавство «Про соціальний діалог в Україні» визначає правові засади цього процесу з метою вироблення та реалізації соціальної і економічної політики, регулювання трудових соціальних, економічних відносин та забезпечення рівня і якості життя громадян та соціальної стабільності в суспільстві. Питання полягає в його ресурсному забезпеченні та контролі за виконанням.

Яскравою ілюстрацією вітчизняної практики СВ може послужити досвід «Астра-Київ» (і не тільки) [20].

Директор із корпоративних комунікацій Яна Кавушевська пише: «Протягом останніх чотирьох років ми підписуємо договори з кожною сільрадою, на території якої веде діяльність компанія. Компанія бажає вкладати гроші, підтримувати місцеві громади, але ми зіткнулися з тим, що стейкхолдери (представники громади, голови місцевих адміністрацій) не розуміють, що таке КСВ і що воно може дати; більшість районів навіть не мають програми розвитку, тому важко зрозуміти, в яку сферу найбільш доцільно та ефективно вкладати кошти. Ми бажаємо інвестувати в сталий розвиток, а адміністрація районів бажає вирішувати поточні питання».

Як бачимо, мудре правило Дейла Карнегі, про яке йшлося вище, - «допомога з боку держави, бізнесу, інших організацій повинна носити характер співробітництва, взаємодії» у нас уже практикується. На Заході воно лягло в основу концепції корпоративного громадянства.

Концепція корпоративного громадянства. Поняття «корпоративне громадянство» (КГ) появилось в літературі у 80-х роках у США (див. напр.: [4]). У 90-х роках воно стало використовуватися паралельно з поняттям КСВ і почало цілеспрямовано розвиватися в теорії і практиці корпоративного управління. До його розробки активно долучилися науковці Великобританії, Австралії, Центр Корпоративного Громадянства у Копенгагені та ін.

У 2002 році ця тема стала предметом обговорення на Давоському економічному форумі. Більше того, за ініціативою організаторів Форуму

керівники 34 найбільших ТНК підписали документ «Глобальне корпоративне громадянство – стратегічний виклик менеджменту і рад директорів компаній».

Сьогодні відсутня єдина концептуалізація поняття КГ, хоч термін вживається доволі активно, як правило в якості синоніма КСВ. Ряд авторів розглядають КГ як новий рівень розвитку КСВ [11]. З цією точкою зору можна погодитися, проте варто все таки виокремити його зміст. По-перше, на нашу думку, явище КГ переносить КСВ у ширшу – суспільно-політичну площину. Це означає, що підприємство, організація, громадянське суспільство в своїй діяльності займають активну позицію в якості суб'єктів суспільного розвитку, поруч із представниками держави, спільно формулюючи цінності й цілі, що дозволяють забезпечити сталий розвиток країни, а також захист інтересів кожного стейкхолдера. У такому випадку цінності кожного з них є цінностями, які вони будуть утверджувати не лише в своїй корпоративній діяльності, а й у соціальному середовищі, в якому вони проживають і працюють. Приклад, наведений вище (приклад [20]), ілюструє цю ідею. Схожу спробу здійснюють ряд міських рад України (Славутич, Вінниця, Львів та ін.), які брали участь у конкурсі «Відповідальне місто», ініційованому Центром КСВ. Так, наприклад, у м. Львові мерія і міська рада поставили мету: інтегрувати мешканців міста в єдину спільноту–громадян спільними зусиллями соціального партнерства і засобами морально-етичної відповідальності «Працівників»: керівників міської влади, підприємств і організацій та ін. форм самоорганізації громадськості.

Таким чином: теоретичні і практичні дослідження, проведені в Україні, виявили проблемні напрямки впровадження базових моральних засад КСВ і КГ [14]. Зокрема:

- незважаючи на те, що КСВ в Україні розвивається вже понад 15 років, рівень розуміння сутності соціальної (соціально-моральної) відповідальності, її принципів в українському бізнесі й суспільстві вкрай низький;
- існує нагальна потреба прийняття державою Національної стратегії з КСВ, яка б надала організаціям орієнтири і перспективу підтримки та визнання з боку держави;

– з огляду на сильну залежність компаній з розвитку КСВ від підтримки держави, доцільно було б запровадити вимоги, з розвитку КСВ передусім до державних компаній;

– на місцевому рівні доцільним було б формування банку даних про місцеві потреби і потреби регіону у контексті КСВ, які просувають ідеї КГ;

– першочерговим стимулом для впровадження КСВ в Україні стало б уведення для великих та державних компаній правила обов'язкового розкриття нефінансових показників у щорічному звіті, у відповідності з Європейською Директивою 2013/34/ЄС, 2014/95/ЄС;

– ініціативи КСВ, КГ краще б сприймалися в компаніях, якби їх втілювали бізнес-асоціації (напр.: Асоціація промисловців і підприємців України, голова Анатолій Кінах), галузеві об'єднання підприємців, а також компанії-лідери у впровадженні КСВ (нажаль, це, як правило, компанії із зарубіжним капіталом);

– КСВ в Україні розвивається вже понад 15 років, проте рівень розуміння сутності соціальної відповідальності, її принципів в українському бізнесі і суспільстві вкрай низький.

Таким чином, аналіз показав, що владі належить провідна роль у впровадженні КСВ і розвитку КГ. Враховуючи, що в Україні лише близько 6% підприємців обізнані з проблематикою КСВ [2], - її слід активно пропагувати і впроваджувати. Насамперед, у центрах підвищення кваліфікації, в інших програмах підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також для студентів, які навчаються за спеціальністю «публічне управління та адміністрування». Для успішної реалізації ідей КСВ та КГ доцільна також ширша соціально-етична освіта та програма лідерства. Зокрема, в навчальних закладах повинні викладатися спеціальні курси з професійної, ділової етики, етики бізнесу (а не лише з ділового етикету), випереджаючого, морального лідерства; випускатися підручники із соціальної відповідальності та корпоративного громадянства; створюватися професійні товариства й журнали; розроблятися кодекси етичної

поведінки владних органів і державних осіб, приватних і державних підприємств, громадських організацій. Важливим кроком у вирішенні цієї проблеми стане підготовка фахівців за кваліфікацією «менеджер СВБ». Така освіта сприяє формуванню моделі соціальної поведінки в суспільстві та утвердженню СВ і КГ не в якості маніпулятивних технологій, а як засобів творення середовища спільного проживання.

Таким чином, розвиток СВ та КГ організації влади, підприємства, як і бажаного типу соціально-економічних і соціально-політичних відносин на морально-етичних засадах, ґрунтується на широкій соціально-професійній взаємодії держави, підприємців і громадянського суспільства, яка унормовується та інституціалізується морально-етичними й правовими засобами. Членство України в СОТ, підписання Угоди про Асоціацію з ЄС не лише вимагають від нас такої поведінки, а й служать прикладом у її втіленні. Вона визнана світовою спільнотою і закріплена в документах ООН, ЄС, МОП, ОЄСР, Міжнародної Торгової Палати, Інституту Соціальної та Етичної Відповідальності, МОС тощо [3; 15].

Література:

1. Бегма Ю.К. Якісне дослідження методів впровадження соціальної відповідальності бізнесу в Україні: Центр корпоративного громадянства / Ю. К. Бегма, О. Ю. Вінніков, О. І. Редько. – К., 2006.
2. Вісник Української спілки підприємців і промисловців. – 2012. – №3 (30).
3. Герчикова И. Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики / И. Н. Герчикова. – М., 2002.
4. Де Джордж Ричард Т. Деловая этика / Де Джордж Ричард Т. / пер. с англ. Р. И. Столпера. – М., 2003.
5. Друкер П. Новые реальности, М., 1994
6. Корпоративна благодійність в Україні. Звіт про результати дослідження: Творчий центр Каунтерпарт. – К., 2005.
7. Корпоративна соціальна відповідальність в Україні: експертна думка. – К., 2007.
8. Корпоративна соціальна відповідальність підприємств як основа інноваційного розвитку сучасної економіки [Електронний ресурс] / Н. Ю. Волосковець // Наукові праці /КНТУ. Економічні науки. – 2010. – вип. 17. – С.125-131. – Режим доступу до журн.: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/index.html
9. Котлер Ф. Корпоративна соціальна відповідальність. Як зробити якомога більше добра для Вашої компанії та суспільства / Ф. Котлер, Н. Лі. – К., 2005.
10. Политическая и экономическая этика / пер. с нем. С.Курбатовой, К. Костюка. – М., 2001.
11. Полищук Л. Бизнесмены и филантропы / Л. Полищук // Pro et Contra. – 2006. – Т. 10. – С.63-64.

12. Перегудов С.П., Семенов И.С. «Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии». – М.: Прогресс-Традиция, 2008.
13. Представництво ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua>
14. Розвиток КСВ в Україні 2010-2018. – К.: «Юстон», 2017. – 52 с.
15. Рудакевич М. І. Концептуальні засади соціальної відповідальності бізнесу / М. І. Рудакевич, О. О. Рудакевич // Моральні дилеми бізнесу: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Львів, 2009.
16. Соціальна відповідальність бізнесу: принципи системної дії. Форум соціальної відповідальності бізнесу України. – К., 2006.
17. Соціальна відповідальність українського бізнесу. Результати опитування ПРООН. – К., 2005.
18. Социальная ответственность бизнеса (по материалам экспертных интервью) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bd.fom.ru/report/map/d042629>
19. Українське суспільство 1992-2007. Динаміка соціальних змін / за заг. ред. В. Ворони, М. Шульги. – К., 2007.
20. Цілі сталого розвитку 2016-2030/ ПРООН в Україні//www.un.org.ua/tsih-rozvitku.
21. Чи буде ухвалено національну стратегію СВ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://csr-ukraine.org/everyday/bude_uhvalen_nacuon_ateguyu_socual.html
22. Canadian Business for Social Responsibility [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cbsr.ca (20.11.2006).
23. Osborn D., Gaebler T. How the Enterpreneural Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.:F Plume Book, 1992.
24. Memories of Maggie. A Portrait Thatcher Edited bi Ain Dale. 2000.
25. Milton Friedman. The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits//New York Times Magazine, September 13, 1970.
26. Herbert A. Simon. Administrative Behaviour, 2 end ed. New York: The Free Press, 1965.

УДК 35:005.591.6

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ У СФЕРУ СУСПІЛЬНОГО
ЖИТТЯ УКРАЇНИ**

Сороківська О. А.

*д.е.н., професор Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя*

Воляник Г. М.

*директор департаменту економічного розвитку і торгівлі
Тернопільської обласної державної адміністрації*

Казмірчук О. В.

*заступник директора департаменту економічного розвитку і торгівлі
Тернопільської обласної державної адміністрації*

**PECULIARITIES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF
EUROPEAN DEVELOPMENT PROGRAMS IN THE SPHERE OF PUBLIC
LIFE OF UKRAINE**

Sorokivska O. A.

Volianyk G. M.

Kazmirchuk O. V.

Анотація. У статті досліджено діалектику розвитку суспільних програм Європейського Союзу у науково-технічній, освітній та інноваційній сферах, а також у галузі публічного управління та адміністрування. Визначено найважливіші етапи формування співпраці України та Європейського Союзу у процесах імплементації спільних програм розвитку суспільної сфери, розглянуто особливості реалізації масштабних проектів у державному та

регіональному вимірі (на прикладі Тернопільської області), виокремлено характерні особливості та пріоритетні сфери впровадження європейського досвіду.

Ключові слова: євроінтеграційні процеси, програми та проекти, суспільний розвиток, науково-технічна сфера, освіта, інновації.

Summary. The article deals with the dialectics of the European Union social programs' development in the scientific, technical, educational and innovation spheres, as well as in the field of public management and administration. The most important stages of the cooperation process between Ukraine and the European Union in the sphere of joint programs implementation was determined, peculiarities of realization of large-scale projects in the state and regional dimension (on the example of the Ternopil region) was considered, the specific features and priority areas of European experience implementation was singled out. The article deals with the peculiarities of implementation of such projects as: “Horizon-2020”, “Community-Based Local Development”, “Energy Efficiency Program for Ukraine”. The results of the conducted research allow confirming the increase of Ukrainian citizens standard living in the public sphere and improvement of economic and social development of society due to the successful implementation of European projects.

Keywords: eurointegration processes, programs and projects, social development, scientific and technical sphere, education, public administration.

Світова теорія і практика переходу економічних систем до нового якісного стану їх розвитку доводить необхідність дієвих заходів державного управління цим процесом. Загальновідомо, що структурна трансформація промислового комплексу, приватизаційні процеси, земельна реформа, удосконалення фінансової системи та впровадження комплексу інституційних реформ є загальновизнаними перспективами соціально-економічного розвитку демократичної держави. Останнім часом все більше науковців, експертів з питань економічної політики та політичних діячів наголошують, що за умов недосконалого ринку державний вплив на реформування суспільних відносин

та активізацію економічних перетворень має неухильно посилюватися. Поєднання регулятивних і правоохоронних заходів державної політики із загальновизнаними у світі нормами існування демократії формує характер такого впливу, створює сприятливі умови для прискорення реформ, становлення сучасної соціально зорієнтованої економічної системи.

Одним із механізмів практичної реалізації впливу держави на соціально-економічний розвиток є реалізація суспільних програм. Саме такі програми визначають стратегію розвитку всіх сфер життя країни (а в кінцевому підсумку – і майбутнє кожного громадянина).

Теоретичні та прикладні аспекти розвитку євроінтеграційних процесів було досліджено такими відомими вітчизняними науковцями та практиками, як: А. Єрмолаєв [1], В. Малькін, І. Клименко [2], В. Павлюк, Б. Парахонський, О. Резнікова, Т. Сидорук, О. Сушко [3], Г. Яворська та ін. Разом з тим, питання ефективного розвитку суспільної сфери з урахуванням євроінтеграційних процесів України залишаються не достатньо дослідженими. Тому метою представленої статті є дослідження досвіду у сфері впровадження європейських програм розвитку у сферу суспільного життя України.

Програми розвитку у сфері суспільного життя країн Європи успішно реалізуються від початку формування європейської спільноти. Так, з моменту створення Європейського Співтовариства з вугілля та сталі (1951 р.) основний наголос було зроблено на усунення національних бар'єрів у суто економічних питаннях із досить вузькою сферою діяльності. Процес об'єднання країн у ЄС супроводжувався утворенням єдиного економічного простору між країнами ЄС, збільшенням обсягу торговельних операцій, вільним рухом капіталу, поглибленням науково-технічних зв'язків і створенням спільних міжнародних організацій. Проте згодом увага зосередилася на позитивному співробітництві – проведенні єдиної політики з надзвичайно широкого спектра питань з метою створення єдиного економічного ринку і монетарного союзу, у тому числі і проведенні спільної політики в науці та техніці. Розробка та запровадження у життя зазначеної спільної політики були розпочаті ще в 70-х рр. ХХ ст. Саме із

цього часу Європейське співтовариство починає приймати галузеві програми, що стимулювали мобільність наукових кадрів та заохочували транскордонні науково-технічні проекти (табл. 1).

Таблиця 1

Перелік основних програм розвитку науково-технічної сфери країн-учасниць Європейського Союзу⁶

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
1	2	3	4
1	Європейська стратегічна програма розвитку інформаційних технологій (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology (ESPRIT))	1982	Формування вільного обміну на європейському просторі результатами, отриманими в ході досліджень
2	Перша – сьома рамкові програми наукових досліджень і технологічного розвитку	1984 - 2013	Проведення загальноєвропейської політики досліджень і їх фінансування в Європейському дослідницькому просторі
3	Принципи інноваційної політики ЄС	1990 – 1992	Об'єднання наукової, промислової, частково економічної і регіональної політики в інноваційну, яка набула системного характеру. Головна мета – підтримання середовища, яке сприяє створенню нововведень
4	Перший план у сфері інновацій у Європі	1996	Формування інноваційної політики, яка об'єднала освітній, науковий, частково промисловий компоненти й питання захисту результатів інтелектуальної діяльності
5	«Європа 2020» – стратегія інтенсивного, стійкого і об'єднуючого зростання	2010	Мета стратегії - підвищення трудової зайнятості населення та інновацій, покращення якості освіти, соціальна інтеграція і вирішення проблем, пов'язаних із зміною клімату, а також з нестачею енергетичних та інших

⁶ Систематизовано автором за даними з відкритих джерел.

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
			ресурсів
6	Національні стратегічні рамкові програми (National Strategic Reference Framework (NSRF))	2007 - 2013	У цих програмах члени ЄС визначають пріоритетні напрями діяльності в науково-дослідній та інноваційній сферах, а також інструменти для їхнього втілення.
7	«Горизонт 2020» (Horizon 2020)	2014	Програма окреслила пріоритетні тематики для виділення фінансування, що дало науковій і бізнес-спільнотам безпрецедентну ясність в розумінні спрямованості наукової політики ЄС

Отже, першою програмою, яка сформулювала базові принципи політики Співтовариства в науково-технічній сфері, була Європейська стратегічна програма розвитку інформаційних технологій, прийнята у 1982 році [4]. Вона була заявлена саме як транскордонний проект з метою вільного обміну на європейському просторі результатами, отриманими в ході досліджень. У 1984 році була розроблена і прийнята Перша рамкова програма наукових досліджень і технологічного розвитку на 1984–1987 рр. Усього в 1984–2013 рр. було реалізовано сім рамкових програм. Зазначені програми розроблялись Європейською комісією з подальшим розглядом та затвердженням їх Радою і Парламентом ЄС у формі законодавчих рішень ЄС [5].

У дев'яності роки сферу рамкових програм поступово було розширено у сферу проблем впровадження отриманих наукових результатів. Такий підхід став підґрунтям до поєднання наукової та науково-технічної політики з інноваційною політикою, створюючи загальноєвропейський науковий та інноваційний простір. Зокрема, політиці в галузі науки, техніки, технологій присвячений великий розділ Маастрихтського договору про Європейський Союз. До найбільш перспективної Програми ЄС «Горизонт 2020» з досліджень та інновацій з бюджетом майже 80 млрд євро Україна офіційно приєдналася 20 березня 2015 року, коли підписала Угоду щодо участі в програмі. Програма

«Горизонт 2020» відкриває нові можливості для України: мобільність в цілях навчання (стипендії за напрямком Марії Скадовської-Кюрі, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, інноваційні гранти для підтримки наукового супроводження проектів). Українські установи, організації з кожним роком беруть все активнішу участь у цій програмі. Починаючи з 2014 року і дотепер, за підсумками 446 конкурсів для 117 українських організацій-учасників програми «Горизонт 2020», передбачено фінансування у сумі 17,232 мільйонів євро для 90 проектів, 9 з яких координуються українськими організаціями (табл. 2). За цей час 1190 українських установ та організацій підготували та подали на розгляд 915 проектних пропозицій. У таблиці 3 представлено перелік 15 українських освітніх установ, які одержали фінансування в рамках грантової програми «Горизонт 2020» в обсязі близько 1 млн. 770 тис. євро [6]. Загальна вартість проектів, у яких беруть участь 117 українських організацій – 465 млн. 851 тис. євро. Кожні два роки Європейська Комісія готує і публікує Робочі Програми для кожного окремого напрямку. 27 жовтня 2017 року Європейська Комісія представила нову Робочу програму «Горизонт 2020», що охоплює 2018, 2019 та 2020 бюджетні роки і передбачає фінансування на рівні близько 30 мільярдів євро [7].

Таблиця 2

Перелік освітніх та наукових установ, які приймали участь у грантовій програмі «Горизонт 2020» (станом на липень 2018 року)

№ з/п	Назва освітньої організації	Кількість учасників	Запланований внесок Європейського Союзу, євро
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Донецький національний університет	1	126000,00
2	Луцький національний медичний університет імені Данила Галицького	1	76500,00
3	Морський гідрофізичний інститут – Українська національна академія наук	1	79040,00
4	Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»	2	263250,00

№ з/п	Назва освітньої організації	Кількість учасників	Запланований внесок Європейського Союзу, євро
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
5	Національна академія наук України	2	175312,50
6	Національний аерокосмічний університет «Харківський авіаційний інститут ім. М. Жуковського»	2	249125,00
7	Національний авіаційний університет	1	112500,00
8	Національний університет «Києво-Могилянська Академія»	2	206425,00
9	Одеський національний університет ім. І. Мечникова	1	54000,00
10	Одеський державний екологічний університет	1	28187,50
11	Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця	1	123500,00
12	Державна організація «Інститут економіки та прогнозування» НАН України	1	46456,00
13	Київський національний університет ім. Т. Шевченка	2	182000,00
14	Український національний лісотехнічний університет	1	10234,00
15	Ужгородський національний університет	1	37511,00
Всього:		20	1770041,00

На сьогодні процес формування суспільних програм інноваційного розвитку тісно пов'язаний із становленням освітньої сфери у європейському просторі. Країни ЄС почали надавати значення освітній політиці, усвідомлюючи, що вона повинна забезпечувати культурну та соціальну інтеграцію у рамках досягнення мети політичного та економічного союзу. ЄС намагається здійснювати освітню політику за допомогою впровадження навчальних програм. Завдяки цим програмам розвивається співпраця між країнами-членами ЄС. Освітні програми діють також для забезпечення донорської підтримки одноосібної наукової та освітньої діяльності, а також корпоративних проектів у сфері освіти молоді. За цими програмами студенти та науковці мають змогу здійснювати процес навчання і наукову діяльність. Реалізація таких програм сприяє обміну досвідом між громадянами

європейських країн та представниками різних культур, а також дозволяє створити середовище взаєморозуміння та співпраці.

Сьогодні ЄС стверджує, що система освіти загалом передбачає три основні цілі, які необхідно виконати. По-перше, це добробут та забезпечене майбутнє молодих людей шляхом реалізації потенціалу кожної окремої особистості, яка бере участь в освітньому проекті. По-друге, зменшення відмінностей між окремими індивідами та групами, розвиток громадської співпраці. По-третє, підвищення рівня життя людей у різних країнах шляхом покращення якості освіти та застосування передового досвіду [8]. Перелік основних освітніх програм Європейського Союзу представлено у табл. 3.

Таблиця 3

Перелік основних програм розвитку освітньої сфери країн-учасниць
Європейського Союзу⁷

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
1	Сократ I-II (Socrates I-II)	1995-2006	Європейська освітня програма, в якій беруть участь близько тридцяти країн. Її головна мета полягає в тому, щоб побудувати грамотну Європу й, таким чином, забезпечити оптимальне реагування на основні питання нового століття: популяризувати ідею безперервного навчання, полегшити доступ до освіти для всіх і кожного і допомагати людям набувати кваліфікацію і навички, які всюди визнаються.
2	Програма «Навчання впродовж життя» (Lifelong Learning Programme)	2007-2013	Навчання протягом життя має на увазі зростання інвестицій у людей і знання; набуття основних навичок, включаючи цифрову грамотність і розширення можливості для інноваційної, більш гнучкої

⁷ Узагальнено та систематизовано автором на основі даних з відкритих джерел.

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
			форми навчання. Мета полягає в тому, щоб забезпечити людей будь-якого віку рівним і відкритим доступом до якісного навчання. Навчання протягом життя охоплює все цілеспрямоване навчання, формальне чи неформальне, з метою розширення знань, поліпшення навичок і компетентності.
3	Програма електронного навчання (E-Learning)	2009-2020	Програма електронного навчання є наступним кроком до втілення ідеї технологій, які стоять на службі безперервної освіти. Вона зосереджена на низці заходів в пріоритетних областях, відібраних за принципом їх стратегічної відповідності модернізації європейської системи освіти та навчання.
4	Програма «Еразмус +» (Erasmus Plus (+) Programme)	2014-2020	Провідна програма ЄС в області освіти і навчання, здійснює особливий акцент на свободі пересування студентів і педагогічного складу і європейській співпраці, в якій беруть участь вищі учбові заклади та інші ключові гравці в економіці, заснованої на знаннях. Програма підтримує створення Європейської зони вищої освіти за допомогою підвищення мобільності обох сторін учбового процесу. Програма підтримує заходи в області мобільності (період навчання або проживання за кордоном), європейські проекти та системи.
4	Програма «Темпус» (Tempus)	1990	Освітня програма Європейського Союзу, яка підтримує модернізацію системи вищої освіти та створює простір для співпраці в країнах-партнерах ЄС через університетські проекти. Також програма спрямована

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
			на добровільне наближення систем вищої освіти в країнах-партнерах до здобутків розвитку вищої освіти в державах-членах ЄС, і додатково пропагує підхід міжлюдської співпраці (people to people approach).
5	Програма «Еразмус Мундус» (Erasmus Mundus)	2009-2013	Програма співпраці та мобільності у сфері вищої освіти, яка спрямована на розвиток ЄС як всесвітнього центру досконалості освітнього процесу та посилення міжнародних зв'язків у сфері вищої освіти через підтримку високоякісних європейських магістерських курсів.
6	«Вікно зовнішньої співпраці Еразмус Мундус»	2009-2010	Програма підтримки створення партнерських консорціумів між вищими навчальними закладами Європи та третіх країн.
7	Програма імені Жана Моне (Jean Mone Programme)	2014-2020	Освітня програма, мета якої полягає у підвищенні рівня знань та поінформованості суспільства в ЄС та поза його межами про питання європейської інтеграції, через стимулювання викладання, дослідницької діяльності та дискусій з питань ЄС.
8	Програма «Лінгва» (LINGUA)	2008-2021	Програма «Лінгва» сприяє підвищенню стандартів викладання і вивчення мов, забезпечуючи достатні засоби для їх вивчення та інструменти для оцінювання отримуваних мовних навичок; Крім того, вона стимулює розвиток нових матеріалів і більш широке розповсюдження існуючих методів, які є передовим досвідом і підвищують цінність європейських освітніх систем.
9	Програма «Леонардо»	2010-2015	Програма зосереджується

№ з/п	Назва програми	Період прийняття (реалізації)	Мета прийняття
	(LEONARDO)		на учбових і педагогічних потребах учасників професійно-технічної освіти. Вона націлена на створення і зміцнення конкурентоспроможності європейського ринку праці, допомагаючи європейцям набувати нових знань, навичок і кваліфікації, які признавалися б в інших країнах. Крім того, вона підтримує нововведення і удосконалення в системах і методах професійно-технічної освіти та навчання.
10	Програма «Грунтвіг» (GRUNDTVIG)	2012-2018	Програма розроблена з тим, щоб відповісти на питання, які виникають у зв'язку з потребою оновлення знань, а також щоб спрямувати дорослих шляхом вдосконалення їх майстерності та досвіду, які вони набувають впродовж всього життя, тим самим давши їм можливість пристосовуватися до змін, що відбуваються на ринку праці й в суспільстві в цілому.

Отже, у межах освітньої політики ЄС та програм зовнішньої допомоги Європейський Союз впроваджує низку заходів у сфері освіти, які доповнюють внутрішні програми ЄС. Особливу увагу приділено саме системі вищої освіти, яка відіграє ключову роль у розвитку сучасного суспільства, сприяючи соціальному, культурному та економічному розвитку, популяризації загальноєвропейських етичних та культурних цінностей та підготовці лідерів майбутнього.

У контексті євроінтеграційних прагнень Україна приділяє особливу увагу практичному наповненню галузевої співпраці з Європейським Союзом, а також наближенню до ефективних форм взаємодії з євроінституціями та країнами-

членами ЄС у рамках тематичних програм Євросоюзу. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво про Рамкову угоду між Україною та ЄС про загальні принципи участі України в програмах ЄС, підписаний 22 листопада 2010 р. під час Саміту Україна-ЄС, створив юридичну основу для укладення двосторонніх меморандумів про доступ України до окремих програм ЄС.

Із затвердженням нової фінансової перспективи ЄС на період до 2020 року та запрошенням країн, що наразі не є державами-членами ЄС, до участі у різноманітних тематичних програмах Співтовариства Україна визначила для себе ряд програм ЄС, які становлять підвищений інтерес для наукової академічної думки, культурної та креативної індустрії, перспективного розвитку промислово-підприємницького потенціалу.

У 2014 році Україна приєдналася до Програми ЄС «Еразмус +» в якості країни-партнера. У жовтні 2015 року Україна приєдналася до шостого циклу дослідницької програми «Євростудент VI», ідея якої полягає в організації довгострокових соціологічних досліджень шляхом опитування та здійснення контент аналізу щодо соціально-економічних умов навчання в Європі, забезпеченні регулярного моніторингу відмінностей у системах освіти та пошуку оптимальних рішень з усунення перешкод для формування єдиного європейського простору освіти. Дослідження проекту з аналізу систем європейської освіти становлять важливу інформаційну базу для розгляду та прийняття відповідних рішень на рівні країн-учасниць Болонського процесу. Україна є учасником проекту з 2013 року. У контексті імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС українська сторона співпрацює на основі двосторонніх угод та меморандумів з рядом європейських агенцій та налагоджує контакти з іншими з метою сприяння виконанню галузевих реформ у суспільній сфері [9]:

- Європейським моніторинговим центром з наркотиків і наркозалежності (EMCDDA);
- Агенцією з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС (FRONTEX);

- Глобальною цивільною навігаційною супутниковою агенцією системи GALILEO (GSA);
- Європейською екологічною агенцією (EEA);
- Європейською агенцією з безпеки праці (OSHA);
- Європейською агенцією з безпеки на морі (EMSA);
- Європейською агенцією з безпеки в повітрі (EASA);
- Європейським центром з профілактики та контролю хвороб (ECDC);
- Європейською залізничною агенцією (ERA);
- Європейською фундацією з професійної освіти (ETF);
- Європейською агенцією з лікарських засобів (EMA) та іншими.

Поширення європейського досвіду реалізації проектів у суспільній сфері здійснюється і на рівні регіонального розвитку. Так, у рамках спільного проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ) здійснюється співпраця із 900 громадами в усіх регіонах України для підтримки сталого розвитку сільських територій шляхом впровадження ініціатив з відродження громад для реального покращення рівня їх життя на місцевому рівні. Крім того, проект підтримує співпрацю громад з обласними, районними та місцевими органами влади за допомогою розвитку та реалізації багатостороннього партнерства між громадами та місцевою владою, приватним сектором та міжнародними донорськими організаціями [10]. МРГ приділяє особливу увагу відновленню соціальної та комунальної інфраструктури у пріоритетних сферах охорони здоров'я, екології, управління водними ресурсами, покращення управління житловим сектором, енергоефективності і місцевого економічного розвитку.

Перша фаза проекту МРГ розпочалася в 2008 р., по завершенню якої з червня 2011 року реалізовувалася друга фаза. Впродовж цих двох фаз покращилися медичні послуги, доступ до чистої води й утилізація сміття, навчальне середовище і безпека населення (рис. 1), що було досягнуто шляхом впровадження проектів громад за участі самих громад – модернізація 1 323 шкіл/дитсадків, 599 закладів охорони здоров'я, 110 проектів з водопостачання,

17 із захисту довкілля, 556 із енергоефективного вуличного освітлення та 27 інших ініціатив [10].

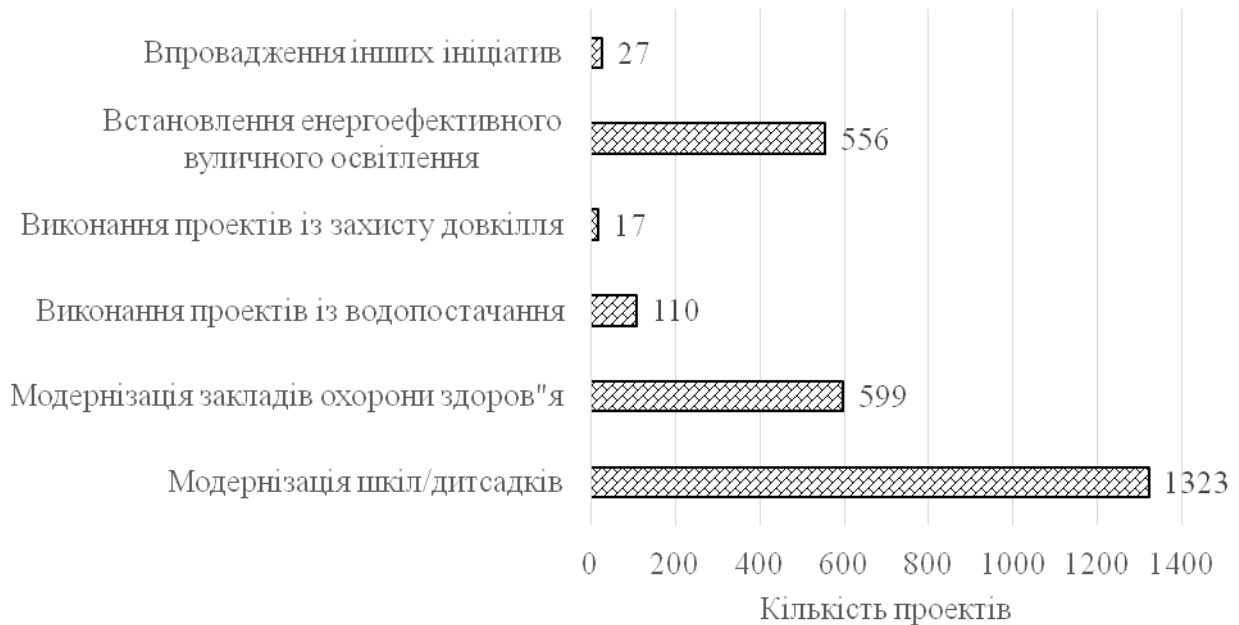


Рисунок 1 - Кількісні результати впровадження першої та другої фаз спільного проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ)

У третій фазі проект продовжує підтримувати традиційні сфери, зокрема енергоефективність, охорону здоров'я, довкілля і водопостачання у сільській місцевості, а також впроваджується новий компонент із розвитку міст. МРГ надалі сприятиме розвитку малих ферм і нефермерського бізнесу в сільській місцевості. Проект підтримуватиме Уряд України у розробці політичних принципів у сфері децентралізації та ділитиметься інноваційними підходами та прогресивними практиками з врядування за участі громад і місцевого сталого розвитку із залученням громад за допомогою центру управління знаннями і навчальних курсів у 33 обласних університетах [11].

Конкретними цілями проекту є:

1. Популяризувати підхід до місцевого врядування і сталого розвитку, що орієнтований на громаду.

2. Збільшити енергоефективність на місцевому рівні.

3. Підтримати створення бази даних, що наповнюватиметься і координуватиметься на місцях, і мережу для обміну передовими практиками і знаннями щодо мобілізації громад і врядування за участі громад.

Керівні принципи Проекту МРГ з комунікацій та забезпечення наочності передбачають використання специфічних аспектів норм комунікацій та наочності, встановлених в рамках співпраці між ООН та ЄС, що можуть застосовуватися в контексті МРГ. Характер цих відносин та його вплив на основні цілі та порядок, в рамках якого проводиться дана діяльність з комунікацій та наочності, відображається у таких стратегічних документах: Спільні керівні принципи із забезпечення наочності для проектів Європейського Союзу та ООН (прийняті в квітні 2008 р.); Спільний план дій із забезпечення наочності ЄС та ООН (підписаний Комісаром ЄС Бенітою Ферреро–Вальднер та заступником Генерального Секретаря ООН Марком Маллох Брауном у вересні 2006 року); Стандарти комунікаційної діяльності ПРООН; Стаття 11 Рамкової угоди з фінансових і адміністративних питань між ЄК та ООН (від 29 квітня 2003 року) – встановлення зобов'язань ООН щодо наочності; Стаття 6 Загальних умов, що застосовуються до угод ЄС та міжнародних організацій щодо добровільних внесків (2011), присвячених забезпеченню наочності та прозорості; Комунікація Європейських Співтовариств про побудову ефективного партнерства з ООН (Брюссель, 2001); Комунікація Європейських Співтовариств – Європейський Союз та ООН: вибір мультилатералізму (Брюссель, 2003). У зазначених документах також наголошується на спільному зобов'язанні передавати результати партнерства ООН–ЄС донорським структурам та зовнішнім зацікавленим сторонам як в інтересах прозорості використання державних коштів, так і в якості засобу зміцнення глобальної солідарності.

У 2019 році в Тернопільській області завершується реалізація третьої фази спільного проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», яка розпочалась 9 жовтня 2014 року з підписання Угоди про

партнерство між Тернопільською обласною державною адміністрацією, Тернопільською обласною радою та Програмою розвитку ООН [11]. Для участі в Проекті МРГ-3 по основній квоті відібрано 9 районів: Бережанський, Борщівський, Гусятинський, Заліщицький, Збаразький, Кременецький, Лановецький, Підволочиський, Терехівський. У Козівському районі впроваджується 1 мікропроект по економічному компоненту – створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. По основному напрямку реалізовано 37 мікропроектів, які за типологією розподілились таким чином (рис. 2).

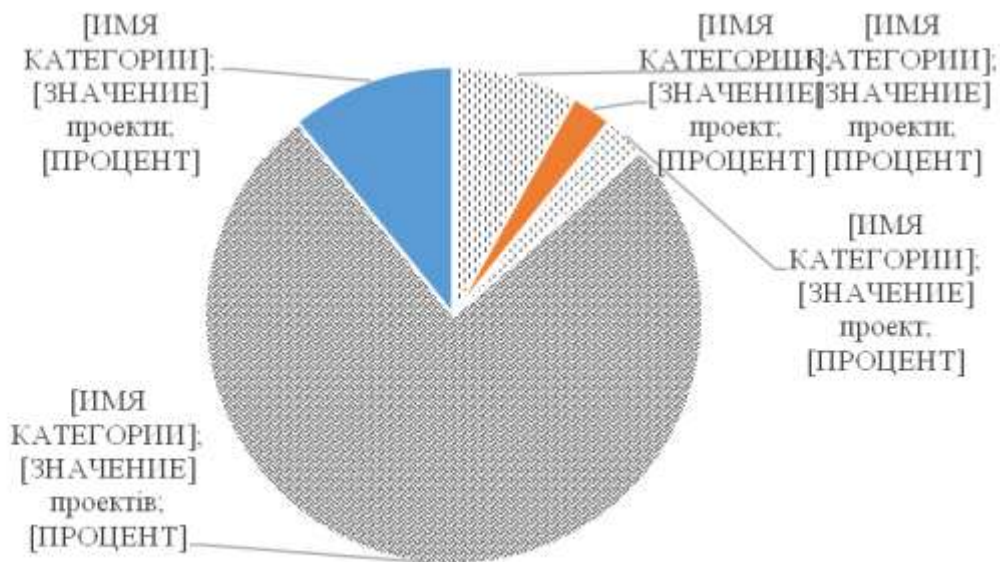


Рисунок 2 - Структурне співвідношення та типологія мікропроектів, реалізованих у Тернопільській області в рамках проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ)

Також в області впроваджується економічний напрям Проекту МРГ, за яким створено та зареєстровано 4 сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи. Тернопільська область стала піотною у впровадженні мікропроекту по створенню ЦНАПу Шумської міської ради. Загальний бюджет мікропроекту – 892,5 тис. грн., з них:

– кошти Проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» – 677,2 тис. грн.;

– кошти бюджету міської ради – 215,3 тис. грн. [12].

Крім того поза рамками мікропроекту міська рада додатково профінансувала ремонтні роботи на суму 667 тис. грн. та закупила програмне забезпечення «Аскод» на суму 115 тис. грн. для запровадження електронного документообігу. Зальний бюджет усіх 46 мікропроектів, реалізованих протягом 3-ої фази Проекту МРГ – 17,3 млн. грн., з яких – 11, 8 млн. грн. кошти проекту, 3,4 млн. грн. кошти місцевих бюджетів (райони і сільські (міські, селищні) ради), 1,7 млн. грн. – кошти громад, 245 тис. грн. – кошти обласного бюджету, 37 тис. грн. – кошти спонсорів. Всього за період реалізації Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у Тернопільській області протягом 2008–2017 років впроваджено 172 ініціативи громад.

Загалом із 2008 року у рамках проекту близько 2,6 мільйонів людей у понад 2000 сіл покращили своє життя через реалізацію мікропроектів щодо відновлених дитячих садків та шкіл (664 проекти), медичних пунктів (118 проектів), покращення охорони довкілля (9 проектів), впровадження енергозберігаючого вуличного освітлення (706 проектів). Окрім цього близько 20 тисяч членів громад та 6 тисяч місцевих та обласних чиновників пройшли тренінги з фінансового управління та управління проектами. Крім того, проект надає підтримку Уряду України у впровадженні реформ з децентралізації та поширення інноваційних підходів щодо спільного планування та сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через центри управління знаннями та впровадження курсу в навчальні програми двадцяти університетів.

З метою впровадження передового досвіду в адміністративній сфері Тернопіль одним з перших почав впровадження програми «PROZZORO», метою якої є ефективне використання коштів місцевого бюджету) та другим серед міст – «PROZZORO.Продажі», системи «Відкрите місто» (мета – аналіз конкретних господарських проблем); проекту «Електронні петиції»

(інноваційний проект, який реалізується спільно з фондом Східна Європа); проект «Відкритий бюджет» метою є інформування про надходження та витрачання бюджетних коштів) [13]. У сфері надання адміністративних та неадміністративних послуг застосовується система якості менеджменту ISO 9001:2008.

Адміністративна реформа, яка впроваджується в Україні, сприяє імплементації ряду програм суспільного розвитку на рівні окремих українських міст. Так у м. Тернополі розпочато реалізацію проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН (ПРООН) «Об'єднання співвласників будинків для впровадження сталих енергоефективних рішень». Ці процеси розпочато за ініціативи міжнародних донорів, представників міських, селищних рад та ОТГ, про що було прийняте колегіальне рішення на розширеному засіданні регіональної ради з питань створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у Тернопільській області, яке відбулось 31 січня 2019 року.

Проблема енергоефективності у житловому секторі для України дійсно є сьогодні на часі. Адже даний сектор України у 3-4 рази менш енергоефективний порівняно з сусідніми країнами ЄС з подібним кліматом і споживає близько 40% енергії країни. Загалом 70% квартир у багатоквартирних будинках, де проживає приблизно 34 млн українців є вкрай енергетично неефективні [14].

Саме тому в Україні розпочато дворічний проект з метою стимулювання та підтримання створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) у всіх 24 областях України. Щонайменше 2 тисячі нових ОСББ буде створено та загалом 4 тисячі ОСББ пройдуть навчання з управління енергоефективними проектами. У середньому 480 тисяч осіб отримають пряму вигоду від реалізації проекту, та не менш ніж 1 мільйон українців підвищать свою обізнаність у сфері енергоефективності. Даний проект, на який ЄС виділив 4 млн. євро і який триватиме з 1 жовтня 2018 року до 30 вересня 2020 року є початковим етапом Програми підтримки енергоефективності для

України (EE4U), яка передбачає налагодження роботи Фонду енергоефективності.

Слід зазначити, що Європейська комісія ухвалила Програму підтримки енергоефективності для України (EE4U), що має на меті сприяти підвищенню енергоефективності житлового сектору в Україні та скорочення викидів парникових газів. У цьому контексті ЄС спільно з Урядом Німеччини буде підтримувати діяльність Фонду енергоефективності у наданні грантів на термомодернізацію багатоквартирних будинків на всій території України. Протягом двох фаз цієї програми, загалом ЄС надасть 80 млн євро на гранти для ОСББ і понад 22 млн євро технічної допомоги (які переважно будуть використані Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) та ПРООН) [14].

Протягом двох років у межах проекту буде проводитись інформаційна кампанія на національному, обласному та місцевому рівнях з метою інформувати широку громадськість і місцеві громади щодо нового законодавства у сфері енергоефективності, програм Фонду енергоефективності та механізмів фінансування, які він пропонує. Проект проводитиме також серію групових та індивідуальних консультацій для активістів, які мають намір створити ОСББ, навчатиме представників уже створених ОСББ та місцевої влади з питань створення ОСББ, ведення бухгалтерії та фінансового менеджменту, пошуку та отримання фінансування для ініціатив по покращенню стану будинків.

У зв'язку із проведенням військових дій на Сході України та виникненням проблеми вимушених переселенців у Тернополі реалізується проект «Соціально-економічна адаптація тимчасово переміщених осіб у м. Тернопіль». Цю програму реалізовує Тернопільська міська рада спільно з Західноукраїнським Ресурсним Центром за фінансової підтримки Європейського Союзу. Загалом проект складається з трьох етапів: створення додаткових груп у діючих дитсадках міста, які відвідують діти переселенців та тернополян, організації школи підприємництва для внутрішньо переміщених

осіб (ВПО) та фінансової підтримки реалізації семи бізнес-планів учасників цієї школи, а також будівництва коворкінг-центру [15].

Ще одним напрямом, який сьогодні активно розвивається в рамках розширення дії європейських програм суспільного розвитку є імплементація Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 року. Так, із 2017 року, Міністерство економічного розвитку спільно з обласними державними адміністраціями створили розгалужену регіональну мережу центрів підтримки підприємництва (ЦПП) [16].

Пріоритетними проектами для реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва стали, зокрема:

- створення інформаційного порталу для підприємців на базі офіційного сайту Міністерства економічного розвитку;
- реалізація пілотного проекту із запровадження механізму часткових кредитних гарантій;
- реалізація пілотного проекту зі створення мережі центрів підтримки підприємництва.

Сьогодні центри підтримки підприємництва надають високопрофесійний рівень безкоштовної інформаційної та консультативної підтримки бізнесу з акцентом на наявних можливостях: доступні програми підтримки МСП та порядок участі в них, проведення навчальних та інформаційних заходів через мережу закладів-партнерів. Одним з інструментів роботи консультанта такого центру є бізнес-кейси, які вже зараз доступні на електронній платформі офісу ефективного регулювання, розробленої за підтримки Мінекономрозвитку.

Концепція мережі ЦПП базується на реальному досвіді ОДА в реалізації проектів підтримки МСП в окремих регіонах України: в Тернопільській, Черкаській, Миколаївській та Чернігівській областях. Так, наприклад, в Тернопільській області майданчиком для регіонального центру став департамент економічного розвитку і торгівлі Тернопільської ОДА, а на районному рівні – ЦНАПи. У Черкаській та Чернігівських областях підтримка

МСП здійснюється на базі агенцій регіонального розвитку, а в Миколаївській області на базі Регіонального фонду підтримки підприємництва.

Підтримка МСП в Україні здійснюється також з метою підвищення стандартів життя та впровадження демократичних принципів суспільного розвитку. Україна як член Ради Європи з 1995 року взяла на себе зобов'язання поважати Європейські стандарти, зокрема, у сфері місцевої і регіональної демократії, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої у 1997 році, і її Додаткового протоколу про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифікованого у 2014 році.

Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» впроваджується у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки. Загальною метою Програми є формування в Україні сталої системи місцевого самоврядування [17]. Для досягнення цієї мети Програмою здійснюються чисельні заходи в рамках двох тісно пов'язаних компонентів. Перший компонент: «Територіальна реформа та ефективне місцеве самоврядування», завданнями якого є проведення експертизи законодавства та надання практичної допомоги з питань територіальної консолідації у країні, а також зміцнення спроможності виборних та призначених публічних представників в пілотних об'єднаних територіальних громадах.

Другий компонент: «Підтримка децентралізації та сталого місцевого управління», завдання якого полягають у підтримці розбудови/вдосконалення правових та інституційних рамок задля децентралізації влади та побудови сталого місцевого управління, а також підвищенні професіоналізму, ефективності діяльності та адміністративної спроможності органів центральної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, сьогодні в Україні активно впроваджуються міжнародні проекти та програми у суспільній сфері. Їх метою є покращення життя громадян, розвиток інновацій та наукової сфери, вирішення соціальних проблем і побудова демократичного суспільства. Вважаємо, що ефективна імплементація європейського досвіду дозволить нашій країні стати на шлях цивілізованого

суспільного розвитку та сприятиме реформуванню вітчизняної суспільної сфери, зокрема: вдосконаленню інноваційної та наукової діяльності в Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їх делегування і демократизацію процесів управління. У вважаємо за доцільне проводити дослідження європейської практики з метою формування сучасних підходів до реалізації принципу децентралізації в Україні та створення оптимальної моделі територіальної організації влади на всіх рівнях.

Література:

1. Європейський проект та Україна : монографія [Текст] / А. В. Єрмолаєв та ін. – Київ : НІСД, 2012. 192 с.
2. Клименко І.В., Ус І.В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України. Київ : НІСД, 2015. 88 с.
3. Сушко О. Шенгенська зона турбулентності. *Дзеркало тижня*. 2011. – №13. 08 квітня. URL: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/shengenska_zona_turbulentnosti.html (дата звернення 02.02. 2019).
4. Україна в координатах східного партнерства 2017-2010. *Українська національна платформа форуму громадянського суспільства східного партнерства*: веб-сайт. URL: [http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/ Report_Ukrainian.pdf](http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Report_Ukrainian.pdf) (дата звернення 02.02. 2019).
5. Андрощук Г. О. Інноваційна політика Європейського Союзу. *Наука та інновації*. 2009. Т. 5. № 5. С. 85–97.
6. Statistics & Analyses of Ukrainian Participation in HORIZON 2020 (updated after 274 calls). *Institute of Fundamental Technological Research of the Polish Academy of Sciences*. URL: [https://ri-links2ua.eu/object /document/234/attach/Statistics___Analyses_of_Ukrainian_Participation_in_HORIZON_2020__updated_after_274_calls_.pdf](https://ri-links2ua.eu/object/document/234/attach/Statistics___Analyses_of_Ukrainian_Participation_in_HORIZON_2020__updated_after_274_calls_.pdf) (дата звернення 04.02. 2019).
7. Горизонт 2020: передова наука, лідерство в галузях промисловості та суспільні виклики. *Міністерство освіти і науки України* : веб-сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/gorizont-2020> (дата звернення 12.02. 2019).
8. Sankaya S., Kutlu Ö., Sebecic E. The educational policy of European Union. *Social and Behavioral Sciences*. 2015. Vol. 174. P. 886 – 893. URL: <https://www.sciencedirect.com> (дата звернення 18.02. 2019).
9. Участь України у програмах та агентствах ЄС. *Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії*: веб-сайт. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/sectoral-dialogue/participation> (дата звернення 22.02. 2019).
10. Проект МРГ допомагає інтегрувати розумні технології у 26 містах України. *Місцевий розвиток орієнтований на громаду*: веб-сайт. URL: <http://cba.org.ua/ua/> (дата звернення 22.02. 2019).
11. Реалізація в області III фази Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». *Тернопільська обласна державна адміністрація*: веб-сайт. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua> (дата звернення 26.02. 2019).

12. Шумська громада облаштовує сучасний Центр надання адмінпослуг. *Тернопільська обласна державна адміністрація*: веб-сайт. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua> (дата звернення 26.02. 2019).
13. Тернопіль – друге місто, яке приєдналося до системи ProZorro. Продажі. *United Nations Development Programme Ukraine*: веб-сайт. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/ternopil-drugemisto-yake-pruyednalosya-do-systemy-prozorro-prodazhi> (дата звернення 28.02. 2019).
14. ЄС надає 4 млн євро для створення нових ОСББ в Україні. *United Nations Development Programme Ukraine*: веб-сайт. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/EU-provides-EUR-4-million-to-establish-new-home-owners-associations-in-Ukraine.html> (дата звернення 28.02. 2019).
15. Проект соціально-економічної адаптації переселенців – на стадії завершення. ІнТб: веб-сайт. URL: <http://intb.te.ua/2016/11/proekt-sotsial-no-ekonomichnoi-adapta/> (дата звернення 03.03. 2019).
16. До квітня 2020 року в Україні модернізують або створять 600 ЦНАПів. Укрінформ: мультимедійна платформа іномовлення України: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-snar> (дата звернення 03.03. 2019).
17. Проекти Ради Європи в Україні. Офіс Ради Європи в Україні: веб-сайт. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/field-office-information/projects-programmes> (дата звернення 06.03. 2019).

УДК 658.3: 351/354

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ КОМАНДНОЇ РОБОТИ В ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ

Шведа Н. М.

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

PRACTICAL ASPECTS OF TEAMWORK IN PUBLIC ORGANIZATION

Shveda N.M.

Анотація. Команда і ефективна командна робота дозволяють суттєво підвищити ефективність діяльності публічної організації. У статті досліджено суть команди та її типи, визначено принципи, що враховуються при формуванні команди. Автор окреслила переваги, які отримують як організація, так і працівник-член команди від процесу командотворення, а також проблеми, які можуть виникнути при командній роботі. В статті визначено відмінні риси команди, особливості командної роботи та ознаки ефективної команди. Досліджено етапи формування команди та особливості процесу командотворення.

Ключові слова: команда, командотворення, ефективність команди, командна робота, публічна організація.

Summary: Team and effective teamwork can significantly increase the efficiency of the public organization. The essence of the team and its types are investigated in the article, the principles are taken into account during forming a team are identified. The author outlines the advantages that the organization and the team member can receive from the team-building process, and the problems that may arise during teamwork. The article identifies the distinctive features of the team, the

features of teamwork and the characteristics of an effective team. The stages of team forming and features of the team building process are investigated.

Keywords: team, team building, team efficiency, teamwork, public organization.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими та практичними завданнями. Проблема підвищення ефективності роботи персоналу стоїть перед усіма галузями і сферами людської діяльності. Цими питаннями активно займалися фахівці з менеджменту, які розробили безліч теорій мотивації. Ці теорії дозволили покращити результати роботи організацій, проте дані покращення не мали такого ефекту у довготривалому періоді, на який сподівалися їх розробники. Саме тому і відбувався пошук нових методів вдосконалень праці персоналу. Одним із таких сучасних методів і стало формування команди.

Першочергово ідея командних методів роботи взята зі світу спорту, де дуже популярні саме командні види спорту, причому зрозуміло, що тут здобувають перемогу не завдяки окремим гравцям, а завдяки злагодженій роботі всієї команди. Ця ідея стала активно впроваджуватися в практику менеджменту в 60–70 роки ХХ ст. В наш час командотворення – це одна з найперспективніших моделей менеджменту, що забезпечує повноцінний розвиток організації в різних сферах діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленням загальних питань командної роботи займалися дуже багато як закордонних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, загальними проблемами командної роботи присвячені роботи таких закордонних вчених, як: Дж.Р. Кемзенбер, К. Левіс-МакКлеар, Д.К. Сміт, М. Тейлор, І. Адезіс [1], Т. Базаров, І. Рибкін, Т. Пиркова [2], О. Голентовська [3], , В. Москаленко [7], Р. Муха [8] та інші. Цікаві праці по формуванню команди можна зустріти серед праць психологічного напрямку, наприклад у таких авторів як В. Горбунова [4], Ю. Сінягін [10] та інші.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Майже усі зазначені вчені займалися командами та підвищенням ефективності їх функціонування в сфері бізнесу чи сфері управління проектами. Праці щодо команд в публічних організаціях, зокрема в сфері державної влади чи місцевого самоврядування тільки починають з'являтися (наприклад, П. Книш [5], О. Кондратенко [6]). Саме тому ще багато питань залишилось не дослідженими. Багато керівників публічних організацій погоджуються, що команда дозволить покращити діяльність їх організацій, але як їх сформувати і як ними керувати вони не знають.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження суті, основних принципів формування команди, основних ознак ефективної команди та особливостей командотворення саме в публічній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для успішного функціонування будь-якої організації, в тому числі і публічної, необхідні кваліфіковані працівники, бо персонал – найважливіша складова успіху. Адже скільки б власники не вкладали коштів у нові технології, якісну сировину, комфортні умови праці тощо, якщо немає належних працівників, то не варто говорити про ефективність організації. Завжди будуть нарікання з боку як працівників, так і клієнтів, конфлікти між посадовими особами і працівниками та ін. Дане твердження актуальне і для органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому в умовах формування тенденцій оптимізації структурного й функціонального складу органів виконавчої влади в сторону зменшення стає важливим питання введення нових, більш досконалих форм і методів управління колективом.

Разом з тим, люди, приходячи на роботу, переслідують різні цілі, які рідко співзвучні з цілями організації. Проте публічній організації потрібно успішно функціонувати та розвиватися, що передбачає удосконалення кадрової політики та роботи. Це удосконалення веде до підбору більш ефективних працівників, що в свою чергу може привести до перетворення окремих працівників та робочих груп в ефективні команди.

Команда – це група креативних людей, згуртованих навколо одного лідера, що займаються спільною справою із задоволенням, сполучають свою особисту мету із загальною, і свідомо взаємодіють один з одним для її досягнення, а результатом їхньої справи є якісно новий продукт [8].

Якщо говорити про типи команд, то команди бувають перш за все спортивні, управлінські та виробничі (стосуються сфери бізнесу), політичні та у сфері державних служб (зокрема в політштабах, правоохоронних, рятувальних, військових, митних підрозділах, відділах органів державного, місцевого самоврядування тощо), освітянські (наприклад ті, що створюються задля введення інновацій у школах та вишах), наукові (йдеться про діяльність команд, здебільшого інтердисциплінарних та міжнародних за складом, що працюють над вирішенням різних наукових проблем) [4, с. 9-10].

Щодо інших сучасних тенденцій, то насамперед, це команди проектів – спеціальні об'єднання фахівців, що працюють над реалізацією певного проекту – розробкою та впровадженням антикризових заходів, маркетингової стратегії, створенням програмного продукту, реалізацією політичних, творчих акцій, благодійних волонтерських заходів [4, с. 10].

І наукові, і проектні команди можуть бути віртуальними, коли співпраця здійснюється через Інтернет, в онлайні, спільних документах. Дослідження таких команд центруються на проблемах комунікації, стосунків, лідерства, прийняття координованих рішень [4, с. 10].

Про необхідність створення команд в різних сферах людської діяльності та підвищення ефективності командної взаємодії сказано дуже багато. Проте багато нюансів залишилось поза межами уваги як теоретиків, так і практиків менеджменту. Особливо це стосується організації і ведення командної роботи в публічних організаціях, зокрема органах державної влади і місцевого самоврядування.

На нашу думку, покращення роботи публічних організацій тісно пов'язане з командним підходом. Командний підхід можна вважати одним із факторів організаційного розвитку, який стимулює впровадження

високоєфективного менеджменту. Адже команда державних службовців дає реальну можливість покращити і спростити вирішення різноманітних проблем через оптимізацію процесу прийняття рішень і підвищення їх якості, забезпечує зростання продуктивності, доцільності та ефективності від їх реалізації.

Потенціал командної діяльності можна побачити в успішному функціонуванні державної служби завдяки збільшенню інноваційних здібностей її складових шляхом створення творчої атмосфери, «множини ідей», перетворення певної групи працівників, які раніше працювали, не звертаючи уваги один на одного, у колектив односторонців й співників, які беруть на себе відповідальність за ефективне задоволення потреб громади і вирішення проблем громадскості. Фактично командний підхід можна назвати першим етапом впровадження інноваційності в систему державної служби.

Основні принципи, які варто враховувати при формуванні команди в публічній організації, подано нижче (рис. 1).

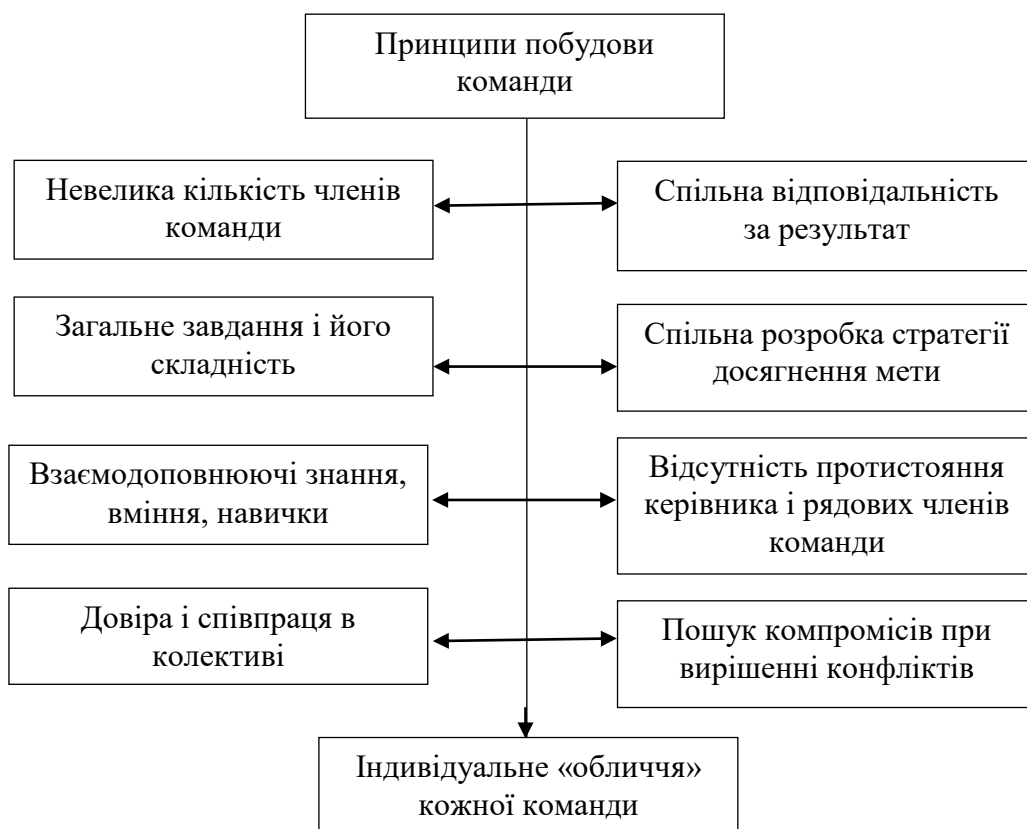


Рисунок 1 – Основні принципи побудови команди в публічній організації

Джерело: сформовано автором

1) Невелика кількість членів команди. Це твердження пов'язане із теорією управління групами, адже оптимальною вважають групу, до складу якої входить від 2 до 20 осіб. В цьому випадку можна говорити про певну кількість працівників, але їх не занадто багато і управлінський процес не занадто ускладнений і неконтрольований.

2) Загальне завдання і його складність. Зазвичай команді вважають за потрібне долучати такий тип завдань, які звичайній групі виконавців реалізувати практично неможливо. В цій рисі якраз і полягає доцільність створення команди, адже вона може добитися таких результатів, яких звичайними, традиційними зусиллями неможливо досягнути.

3) Взаємодоповнюючі знання, вміння, навички. Разом з тим команда – це не сукупність випадкових людей, об'єднаних безсистемно і непродумано. Щоб створити ефективно команду, її учасників потрібно ретельно підбирати. І тут важливими критеріями мають стати не лише психологічна сумісність, а й вміння працювати в команді, дослухатись до думки інших учасників, розуміти необхідність компромісів тощо. Разом з тим потрібно не забувати про професіоналізм, самостійність, готовність до викликів, вміння ставити мету і розробляти стратегію її досягнення. Фактично в членів команди мають бути дуже різноманітні знання, вміння і навички, які дозволять виконати поставлене завдання якнайкраще і в найкоротші терміни.

4) Довіра і співпраця в колективі. В команді ніколи не повинна звучати фраза «Це не мої обов'язки, справляйтесь самі, без мене». Головний постулат командної роботи звучить так: «Довіра і співпраця». Іншими словами в команді її учасники довіряють один одному, не чекають удару в спину, підстави, а навпаки, тісно співпрацюють при вирішенні поставлених завдань. Члени команди знають, що запитувати про невідоме в колег потрібно і отримаєш чесну відповідь. Але разом з тим, всі розуміють, що команда – це не одна «тяглова конячка», а всі решта тільки збирають вершки.

5) Спільна відповідальність за результат. Команда зазвичай має одну мету. Кожен учасник команди має свою частинку роботи і несе

відповідальність за свою роботу. Проте завжди слід пам'ятати, що отримання результату передбачає виконання всього завдання, а не окремих його частин. Саме тому члени команди повинні розуміти, що вони відповідають не за виконання всього етапу роботи, а за всю роботу. І підхід «Чого ви питаєте в мене, я свою роботу зробив» тут недоречний.

6) Спільна розробка стратегії досягнення мети. Керівник команди перед її членами ставить завдання і роз'яснює, яких результатів він очікує, а команда має самостійно розробляти стратегію досягнення результатів. Це означає, що члени команди обговорюють які роботи потрібно зробити для досягнення мети, як їх розподілити між виконавцями, встановлюють часові межі та визначають форму представлення результатів. Під час такого обговорення може бути багато думок, дискусій, суперечок, проте потрібно шукати компроміс для успішного виконання завдання.

7) Відсутність протистояння керівника і рядових членів команди. Якщо говорити про команду, то її керівник і члени – партнери, які хочуть досягнути успішної реалізації поставленого завдання. Разом з тим керівник не керує і диктує свою волю, а є організатором, помічником, регулювальником тощо. Тобто керівник і члени команди разом працюють для досягнення поставленої мети, а не виявляють хто головніший і хто кому повинен підкорятись.

8) Пошук компромісів при вирішенні конфліктів. Під час роботи, особливо на етапі розробки стратегії виконання завдання можуть виникнути конфлікти. Проте ці конфлікти потрібно не ігнорувати і чекати, що проблема зникне сама по собі, а потрібно шукати компроміс, який умовно задовільнить всі сторони суперечки. Крім того, конфлікти і їх вирішення мають залишитись в професійній площині, а не переходити на особисті звинувачення і обговорення.

9) Індивідуальне «обличчя» кожної команди. Кожна команда з часом починає мати індивідуальний характер. Можна говорити про характерні риси поведінки її членів, стиль одягу, особливі жарти чи фрази, спільні спогади

тощо. Проте цю індивідуальність з продовженням часу існування команди починають помічати оточуючі. Саме ця індивідуальність показує, що ці працівники належать до команди. Можна сказати, що вона відрізняє членів команди від інших.

Таким чином, команда – це невелика кількість співробітників, які володіють взаємодоповнюючими знаннями, вміннями, навичками і зусилля яких сконцентровані на загальному завданні. Щоб вирішити це завдання, що має істотне значення для успіху всієї організації, члени команди ставлять цілі, які треба досягти, і розробляють робочу стратегію, за яку вони беруть на себе спільну відповідальність.

Формування і функціонування команди в публічній організації супроводжуються певними труднощами, пов'язаними із ієрархічністю в системі управління виконавчої влади, що визначає її закритість, обмеженість делегування повноважень лідером, його персональну відповідальність за реалізацію прийнятих рішень. Тому, запроваджуючи командний стиль роботи, керівнику не варто забувати про такі нюанси.

1. Не всі працівники і не завжди готові брати відповідальність не лише за власні результати, а й за командні, оскільки багатьом працювати, не приймаючи рішень, а лише виконуючи вказівки «згори», набагато зручніше та спокійніше.

2. Керівник наперед не може визначити правильність розподілу завдання між членами команди. Таке твердження особливо актуальне для «молодих» команд, адже лише з часом керівник дізнається про переваги та недоліки кожного члена команди, про його резерви та труднощі, з якими йому буде складно боротись. Окрім того, в працівників можуть виникати і особисті проблеми, які можуть перетворити навіть найкращого працівника на відстаючого і безвідповідального.

3. Створюючи команду, керівник має усвідомити, що він витратить багато часу на узгодження різних нюансів з усіма учасниками команди. А в умовах динамічної зміни ситуації потрібне швидке узгодження та дії. Тому поділ

рішень на ті, що приймає керівник, і на ті, що приймає і реалізовує команда, навряд чи посприє позитивним результатам.

4. Відсутність «спільної» мови – через відсутність у всіх потенційних учасників команди загальної «картини», загальних навиків і методів роботи, а також бажання співпрацювати команда може не сформуватися. Крім того, відсутність «спільної мови» в процесі розподілу завдань і їх виконання може призвести до великої кількості конфліктів, які часто з дрібязкових можуть переростати в серйозні і призводити до руйнування команди, а з часом і до руйнування організації.

Але якщо вдасться сформувати команду, то публічна організація отримає такі результати:

1. Можливість досягати дуже високих показників роботи, адже зазвичай команди працюють над виконанням таких завдань, які звичайному колективу чи робочій групі не під силу.

2. Появу нестандартних ідей для розв'язання проблем і шляхів досягнення мети.

3. Можливість безпроблемної перебудови роботи всієї публічної організації.

4. Здатність опиратися кризам і застосовувати найкращі варіанти вирішення проблем, що виникають в умовах змін.

Рядові працівники, беручи участь в роботі команди, отримають такі результати:

1. Підтримку членів команди як з боку колег, так і з боку її керівника.

2. Реалізацію потреби у причетності, самовираженні і активності.

3. Можливість кадрового росту.

Разом з тим, всі розуміють, що процес формування команди – тривалий, але вартує всіх потрачених зусиль. Тому в першу чергу ініціатива має йти «згори», але працівники публічної організації мають її підтримати.

Зосередимось на особливостях функціонування команди публічної організації. Якщо розглядати стиль роботи і взаємодії команди, то основними

пунктами, на яких він ґрунтується мають стати довіра в команді і співпраця між її учасниками. Саме з цього твердження і випливає головний принцип командної взаємодії: «Людяма можна довіряти, люди можуть допомагати». Це пов'язано з тим, що перед командою ставлять одну важливу ціль і її можна досягнути лише спільними зусиллями, допомагаючи один одному і довіряючи один одному виконувати ту чи іншу частину того самого завдання.

Коли люди працюють, як злагоджена команда, у них є одна спільна справа і мета, вони всі разом думають над тим, яким способом краще досягнути бажаних результатів, всі разом виконують, хоча кожен свою роботу, але у підсумку спільну справу, кожен знає, за що він відповідає, і при цьому допомагає іншим у випадку виникнення певних труднощів.

В команді можуть бути формальний і неформальний лідери. В ідеальній ситуації ці лідери – це одна і та сама особа, тому що в протилежному випадку порушується принцип єдиновладдя, що призводить до конфліктів. Саме тому керівники публічної організації повинні застосовувати так зване ситуаційне лідерство при виконанні різнопланових завдань, що веде до зниження гостроти конфлікту між формальним і неформальним лідером. Разом з тим дружна команда розуміє: «головний ти – підтримуємо тебе, буду головний я – знаю, що моя влада буде підтримана усіма».

У команді відносини зазвичай живі, особисті, близькі, а не формальні, як з чужими. Члени команди часто дружать між собою, спілкуються в позаробочий час, мають спільні хоббі тощо. В зв'язку з цим спілкування в команді легке і невимушене, при цьому кожен готовий допомогти іншому, відсутня зневага і байдужість.

У команді прийнята відкритість, тут можна і потрібно задавати запитання і отриманим відповідям можна довіряти. У спрацованій команді не прийнято обдурювати один одного. В цьому контексті істинним є твердження «Мої колеги - чесні люди; їх слова не несуть подвійного сенсу; підстави не буде».

Щоб досягти поставленої мети, команда повинна в якості одного з перших кроків при виконанні завдання узгодити спільну стратегію роботи. В

чому вона полягає? Перш за все, потрібно визначити, що потрібно зробити для досягнення мети і, по-друге, завдання повинні бути розподілені відповідно до індивідуальних здібностей членів команди. Окрім того, варто скласти графіки виконання роботи, передбачити «вузькі» та проблемні місця при виконанні завдань. Це дозволить уникнути неоднозначності в трактуваннях і розумінні суті завдання, неохоплених видів робіт та незрозумілості із відповідальністю.

Ще одним важливим кроком до початку роботи має стати обговорення організації процесу взаємодії в команді і «правил гри», потрібних команді для співпраці. Цей процес часто протікає непросто і буває пов'язаний з конфліктами, тому що кожен має свою точку зору і вважає її найкращою. З часом члени команди «притираються» один до одного, і розуміння правил і оптимальності моменту та стилю поведінки стає інтуїтивним.

Як можна дізнатися, чи дійсно з будь-якої робочої групи сформувалася справжня команда?

По-перше, команда створює свою «індивідуальність», тобто вона може мати свою мову, свої жарти, свої історії, які не до кінця зрозумілі оточуючим, оскільки їх можна зрозуміти тільки з контексту спільно пережитого. Фактично команда має свою емоційно забарвлену історію розвитку, засновану на успіхах і поразках, радісних і сумних подіях. З цієї історії і випливають власні правила поведінки, власний стиль роботи, а іноді навіть власний стиль одягу.

По-друге, хорошу команду впізнають також по інтенсивній роботі та ентузіазму її членів, при цьому високий ступінь ідентифікації іноді здається оточуючим дивним. Члени команди відкрито показують всім, що вони працюють не тільки і не стільки за зарплату, не тільки в рамках офіційно встановленого робочого часу, а до повного виконання запланованого на сьогодні. Вони показують, що вважають завдання амбітним, радіють як досягнутим результатам, так і зростанню своєї компетентності або залученню колег в команду.

По-третє, важливим показником успішного розвитку команди є не лише виконання завдання і досягнення мети, а саме висока якість досягнутих

результатів. Хороші команди працюють краще і швидше, високоефективні команди досягають таких результатів, які спочатку ніхто не вважав можливими.

Разом з тим, головним завданням керівника публічної організації є не просто створити команду, а створити ефективну команду, тому що лише в цьому випадку можна отримати всі переваги від командної роботи. Ефективній команді притаманні загальноприйняті критерії ефективності будь-якої організаційної структури. До них відносять [13, с. 348]:

1. Відповідність обсягу виконуваних робіт кількості виконавців.
2. Зосередження на кожному щаблі управління (ланці) об'єктивно необхідних функцій і прав для їхньої реалізації.
3. Відсутність паралелізму та дублювання функцій.
4. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації працівників, функцій, прав, відповідальності.
5. Дотримання норм керованості, тобто кількості виконавців, що припадає на одного керівника їхньої діяльності.
6. Ступінь надійності, оперативності, гнучкості, адаптованості, економічності, ефективності виробництва й управління, самостійності й відповідальності виконавців за результати справи.

Окрім того, можна назвати і специфічні риси, які властиві тільки команді. Перш за все, це націленість всієї команди на високий кінцевий результат, ініціатива і творчий підхід до вирішення завдань. Іншими рисами ефективної команди можуть бути висока продуктивність роботи та орієнтованість на пошук кращого варіанту рішення проблеми і виконання завдання, активне і зацікавлене обговорення виникаючих проблем, в якому беруть участь всі члени команди.

Таким чином, ефективною можна назвати таку команду, в якій [9, с. 122]:

- для членів команди характерне єдине уявлення про цілі, завдання та перспективи розвитку;
- єдиний лідер, визнаний командою;
- наявні єдина система цінностей та єдність правил для членів команди;

- члени групи прислухаються один до одного;
- кожен член команди має власну зацікавленість в досягненні командних цілей, що веде до досягнення власних цілей, які є збалансовані із загальнокомандними;
- неформальна і відкрита атмосфера;
- в обговоренні принципів питань беруть участь всі члени групи;
- в ході обговорення заохочується як висловлювання ідей, так і вираження почуттів;
- рішення ґрунтується на одностайності, а не на голосуванні більшості;
- конфлікти і розбіжності між членами групи центруються навколо ідей і методів, а не особистостей і відносин між ними.

Процес створення команди складний і тривалий. Ефективна команда не створюється за декілька днів і з випадкових працівників. Для цього керівники організацій докладають значних зусиль. Тімбілдинг, або командотворення (англ. *teambuilding* – побудова команди) – термін, що часто використовується в контексті бізнесу й може бути застосованим до широкого діапазону дій для створення та підвищення ефективності роботи команди.

Командотворення – побудова ефективної команди, створення групи людей націлених на досягнення єдиного результату, працюючої злагоджено, як єдиний організм; процес цілеспрямованого формування особливого способу взаємодії людей в організації, що дозволяє ефективно реалізовувати їх енергетичний, інтелектуальний і творчий потенціали [9, с. 121].

Опираючись на твердження, що сама ідея командної роботи сконцентрована на пошуку шляхів підвищення ефективності спільної діяльності, – то головною метою командотворення є створення таких умов, які б вели до зростання продуктивності та загальної ефективності команди. Проте серед науковців виникає дискусія, що в цьому твердженні головне: чи результат, який потрібно досягнути, чи люди, які його досягають. Так, одні командотворці наголошують на тому, що орієнтуватись треба на результат діяльності й лише на нього, а, отже, командотворення – це ніщо інше, як стратегія, тактика та

технологія досягнення цього результату. Інші пропонують поглянути на проблему з іншого боку, тому що результат – то лише наслідок гарних взаємин та самопочуття членів команд, а отже, і розвивати треба саме це – узгоджувати ролі, цінності, створювати умови для взаємоповаги та особистісного зростання [3; 4, с. 23].

Отже, є два тенденційно відмінні підходи до командотворення. Перший охоплює моделі, орієнтовані переважно на результат діяльності команд та технологію його досягнення, другий – на суб'єктів діяльності, а саме – на взаємини у команді та реалізацію потенцій кожного із її членів, через що, власне, і має зростати продуктивність. Багато науковців підтримують третій варіант, в якому підходи інтегруються, а моделі командотворення вибудовуються на перетині площин результативності діяльності та гармонії взаємин і реалізації потреб особистісного зростання [3; 4, с. 23].

Якщо розглядати етапи формування команди, то формування команди в організації [6, 8] дещо відрізняється від формування команди в проекті [7]. Ця різниця помітна перш за все у тому, що проект має точку початку і точку завершення, після якої склад команди може суттєво змінитись або команда може взагалі бути розформованою, в той же час, як організаційні команди зазвичай досить сталі, і їх склад може практично не змінюватись від завдання до завдання. Саме тому для публічної організації основними етапами формування команди можуть бути [9, с.120]:

1. Визначення цілей формування команди.
2. Прийняття рішення про лідерство в команді.
3. Підбір членів команди.
4. Налагодження комунікативних зв'язків між членами команди.
5. Розподіл функціональних обов'язків між членами команди.
6. Розвиток командної взаємодії.

На етапі підбору членів команди важливим є усвідомлення необхідних для членів команди якостей і навиків. Зазвичай навички включають професійні (ті, які дозволять виконувати отримане завдання з професійної точки зору),

методичні (тобто навички, що дозволяють побудувати власну і командну роботу методично правильно та допомагають команді аналізувати проблеми, генерувати ідеї, приймати рішення, організувати робочі процеси і відповідним чином представляти результати зовні) та соціальні (вміння спілкуватися один з одним, бути неконфліктними і виважено балансувати між здатністю критикувати і готовністю допомогти). особистості.

До найважливіших особистісних характерних рис членів команди відносять:

- професіоналізм;
- мотивація;
- комунікабельність;
- професіоналізм + мотивація + комунікабельність [9, с.120].

Перетворення групи людей у команду – завдання як командного лідера, так і керівника організації. Лідерство необхідне для того, щоб перетворити групу людей в силу, що може стати стійкою і довготривалою конкурентною перевагою публічної організації. Група людей перетворюється в команду, коли у них є спільне бачення майбутнього, спільні завдання і, найголовніше, бажання досягти поставлених сміливих цілей.

Важливим завданням керівника команди є вміння підібрати людей. Але все це не означає, що, набравши необхідних людей за знаннями, вміннями, навичками, особистісними якостями і виконуваними ролями, команда вже готова. Якраз наступним етапом і є створення з групи людей команди, їх згуртування. При цьому найбільш важливим аспектом діяльності керівника стає вміння створити командний дух.

На наступному етапі потрібно зробити так, щоб люди все однаково розуміли і правильно виконували. В "імітаційних" умовах відпрацьовується загальний понятійний простір (люди повинні розуміти речі однаково), особливості взаємодії, розуміння мотивації, її створення і т. д. Результатом є злагодженість у роботі, згуртованість, різке підвищення мотивації до роботи і сама якість цієї роботи [9, с.121].

Проте, в будь-якому випадку, складовими процесу командотворення є [12]:

1. Формування й розвиток навичок командної роботи (team skills)

2. Формування командного духу (в англійській літературі — team spirit), тобто сукупності психологічних феноменів, що характеризують неформальне ставлення співробітників до колег й організації

3. Формування команди – механічні дії з підбору, оптимізації структури команди й функціонально-рольового розподілу

До навичок командної роботи входять такі:

- гармонізація спільної мети з особистими цілями;
- прийняття відповідальності за результат команди;
- ситуаційне лідерство (лідерство під завдання) й гнучка зміна стилю відповідно до особливостей завдання;
- конструктивна взаємодія та самоврядування;
- прийняття єдиного командного рішення й узгодження його з членами команди.

Розвиток командного духу – це комплекс заходів, спрямованих на:

- посилення почуття згуртованості, формування стійкого відчуття «ми»;
- розвиток довіри між співробітниками, розуміння та прийняття індивідуальних особливостей одне одного;
- створення мотивації на спільну діяльність;
- створення досвіду високоефективних спільних дій;
- підвищення неформального авторитету керівників;
- розвиток лояльності учасників програми у ставленні до організації.

Формування команди – включає комплекс заходів, які передбачають:

- ефективне використання сильних сторін складу команди;
- розподіл ролей в команді для оптимального досягнення результатів;
- формування нової структури внаслідок злиття, поглинення або реструктуризації підприємства;

- створення робочої обстановки під час формування проектних команд;
- налагодження горизонтальних зв'язків усередині колективу, регіональних підрозділів.

Під тимбілдігом розуміють корпоративний захід, спрямований на увімкнення командної взаємодії, відчуття підтримки та довіри між учасниками [11]. Зазвичай це короткий (від 2 годин до 3 днів) захід щодо поліпшення роботи в команді: корпоративні програми, мотузковий курс, корпоративні свята, корпоративне волонтерство й корпоративна благодійність. Ці заходи можна як проводити самотужки (перед початком склавши сценарій і попрацювавши з кадровиком і психологом), так і звернутись до спеціалізованих агенцій.

Часто під категорію заходів, які приводять до ефекту командотворення, відносять різні святкування, наприклад, дня народження співробітників, дня народження компанії, Нового року і т.д. Одним з ефектів таких заходів стає загальна згуртованість колективу, що є складовою роботи з командним духом.

Разом з тим, популярні технології командотворення часто підлягають критиці [4, с. 27-30]. Зокрема, їх критикують через невелику кількість ролей (з точки зору їх достатності), які виконують гравці; через базування їх не на справжній, реальній діяльності команди (вони є своєрідним симулятором); через спрощення як дійсності, так і ролі членів команди; через недостатність психометричної обґрунтованості основного діагностичного інструменту; через недостатність теоретичних засад. Окрім того, статистична перевірка ефекту пригодицтва у командотворенні свідчить про недостатність підстав вважати, що екстрим стимулює зростання продуктивності діяльності чи гармонізацію стосунків між членами команди. Тут можна вважати, що ефект, пов'язаний із новими враженнями та пізнанням інших за межами звичної діяльності та носить короткотерміновий характер.

Таким чином, суть командотворення в публічній організації полягає у формуванні команди та вироблення командного духу, формуванні навичок ефективної роботи в команді, вироблення вміння працювати в команді,

виявлення неформальних лідерів колективу, які можуть його згуртувати, і створення атмосфери неформального спілкування.

Висновки даного і перспективи подальших досліджень. Отже, команда і командні методи роботи є сучасним інструментом менеджменту, які дозволяють організації ефективно виконувати свою місію і досягати поставлених цілей. Проте успішна команда – це тяжка щоденна праця і великі зусилля, як зі сторони лідера команди чи керівника організації, так і зі сторони членів команди. Саме тому не потрібно зупинятися лише на моменті досягнення цілі – створення ефективної команди, а шукати нові інструменти підвищення ефективності командної взаємодії, посилення відчуття згуртованості і розвитку команди. Це і є напрямки подальших досліджень.

Література:

1. Адизес И. Стили менеджмента – эффективные и неэффективные. Пер. с англ. Москва: Альпина Бизнес Букс, 2009. 199 с.
2. Базаров Т.Ю., Рыбкин И.В., Пыркова Т.С. Управленческие команды и их формирование. Современный кадровый менеджмент. Вып. 1. Москва: ИПКГосслужбы, 1997. – С. 51 – 67.
3. Голентовська О. С. Огляд зарубіжних та вітчизняних підходів до проблеми командотворення. Наука і освіта. №5. 2014. С. 24-30. URL: http://eprints.zu.edu.ua/13535/1/Holentovska_2014.pdf
4. Горбунова В. В. Психологія командотворення: Ціннісно-рольовий підхід до формування та розвитку команд : монографія. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. – 380 с.
5. Книш П.В. Технологія командотворення в системі державної служби. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. Випуск 2, 2014. С. 209-218.
6. Кондратенко О.М. Технологія формування управлінської команди державних службовців. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/03-KONDRATENKO.pdf>
7. Москаленко В.О. Сучасні підходи до формування команди проекту. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/20799/1/3.pdf>
8. Муха Р. А. Команда, її сутність та особливості розвитку. *Ефективна економіка*. 2015. №8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4253>

9. Прищак М. Д., Лесько О. Й. Психологія управління в організації : навчальний посібник. [2-ге вид., перероб. і доп.]. Вінниця, 2016. 150 с. С. 119-122.
10. Синягин Ю. В. Психологические механизмы формирования руководителем управленческой команды : монография. Москва : Радио и связь, 2001. – 250 с.
11. Сорокун А. Тімблдінг: розвага чи ефективний HR-інструмент? Кадровик України. 2019. №12. URL: <https://profprensa.com/articles/timbilding-rozvaga-chi-efektivnii-hr-instrument>
12. Тимблдінг. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%B1%D1%96%D0%BB%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B3>
13. Шегда А. В. Менеджмент : підручник. Київ : Знання, 2004. 687 с.

УДК 330.34

**ДОСЛІДЖЕННЯ АНТИКРИЗОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Наталія Юрик

к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені Івана

Пулюя

Оксана Гарматюк

к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені Івана

Пулюя

**INVESTIGATION OF ANTI-CRISIS INSTRUMENTS IN THE ACTIVITIES
OF PUBLIC ORGANIZATION**

Natalia Yuryk

Oksana Garmatiuk

Анотація. На сьогоднішній день проблема забезпечення ефективного господарювання публічних організацій в Україні наразі стає дедалі складнішою. Це пов'язано з новизною та актуальністю теми. Опинившись між двох полюсів – з одного боку держава, яка не хоче повністю перестати контролювати їх діяльність, а з іншого – надання автономності при здійсненні загального керівництва та прийнятті стратегічних рішень, вони попали у зону ризику та невизначеності. Подолання даної ситуації вбачається можливим через впровадження в діяльність публічних організацій системами антикризових дій та заходів, реалізація яких повинна здійснюватися за допомогою системного використання антикризових інструментів, таких як антикризова стратегія, антикризова програма тощо.

Ключові слова: публічна організація, антикризові інструменти, антикризова програма, стратегія, тактика, адміністративне управління, інновація.

Summary. Today the problem of ensuring effective management of public organizations in Ukraine is becoming more and more complex. This is due to the novelty and relevance of the topic. Being between the two poles – on the one hand, the state, which does not want to completely cease to control their activities, and on the other hand, autonomy in the implementation of general leadership and strategic decisions, they have fallen into a zone of risk and uncertainty. The overcoming of this situation is seen as possible through the introduction of crisis measures and measures implemented by public organizations through the systematic use of crisis instruments such as crisis strategy, crisis program, etc.

Key words: public organization, crisis tools, crisis program, strategy, tactics, administrative management, innovation.

Постановка наукової проблеми та її значення. Діяльність вітчизняних публічних установ та організацій, яка характеризується невизначеністю і нестабільністю дозволяє констатувати, що наявність антикризових інструментів є не тільки необхідною умовою виживання, але й подальшого розвитку будь-якого суб'єкту господарювання. Їх наявність допоможе виявляти, розвивати і використовувати як власні можливості організацій, так і відчувати переваги відносно інших діючих організацій. Дискусії, які проводяться з приводу особливостей вибору, формування та реалізації антикризової стратегії належать до найбільш важливих питань, оскільки саме правильний вибір антикризових інструментів забезпечує виведення публічних організацій зі стану кризи з найменшими втратами у найкоротші терміни, свідчить про актуальність та значення даної проблеми.

Аналіз досліджень проблеми. Вагомий внесок у формування теоретичних основ антикризового управління публічних організацій та установ, зокрема пов'язаних із особливостями розробки та використання антикризових

інструментів, зробили вітчизняні науковці, серед яких доцільно виділити: М Бродовського, Н. Драгомирецької, В. Іванової, А. Мельника, С. Оборської, Д. Шаркова, І. Чекаренка та багато інших. Поряд з цим, ряд проблем, пов'язаних з аспектами вибору та реалізації антикризової методології та технології в публічних організаціях досі не знайшли належного відображення у науковій літературі та залишаються недостатньо вивченими. Слід зазначити, що використання зарубіжного досвіду в цьому плані не стає можливим, оскільки цьому перешкоджає специфіка політико-правового аспекту України та суттєві національні розбіжності.

Мета і завдання статті. Метою статті є дослідження особливостей використання основних антикризових інструментів в діяльності публічних організацій.

Виходячи з цього завданнями статті є розкриття сутності основних аспектів технології вибору та реалізації таких антикризових інструментів, якими могли б скористатися організації в умовах як стабільної роботи, так і в умовах кризи.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Дослідження виникнення кризових ситуацій в різного роду публічних організаціях породили нові погляди, інструменти та моделі щодо проблематики антикризового управління даними суб'єктами господарювання. Різноманітність підходів, як правило, дозволяють реально оцінити стан публічної організації, її проблеми, які виникли та вимагають вирішення, враховуючи сферу та специфіку діяльності.

Незважаючи на значний вплив факторів зовнішнього середовища на діяльність публічних організацій, вони мають можливість регулювати негативні процеси, вживати запобіжні заходи та використовувати антикризові інструменти. Не так важливо знати антикризові інструменти, як уміти їх використовувати в практичній діяльності будь-якої публічної організації. Саме на основі цього правила, залежно від реального стану організації

обумовлюється й мета та інструментарій антикризового управління для кожної окремої публічної організації.

При умові, якщо публічна організація функціонує без особливих проблем, то вибір антикризових технік та технологій буде базуватися на типовій класифікації, а в умовах нестабільності та кризи – використовують набір спеціальних антикризових інструментів оздоровлення та санації. Складність вирішення даних задач визначає складність самостійного створення ефективної системи антикризового управління в кожній публічній організації.

До найбільш поширених антикризових інструментів можна віднести: стратегічне планування, використання ефективної системи контролю, консультування, інжиніринг, прогнозування ризиків [1].

До спеціальних антикризових інструментів слід віднести: антикризову стратегію, антикризову програму, антикризовий моніторинг, антикризовий контролінг, реструктуризацію публічних організацій та установ, реінжиніринг.

Наявний досвід розвинутих країн дозволяє сформулювати основну формулу економічної успішності при формуванні антикризових стратегічних орієнтирів розвитку національної економіки: високорозвинута національна економіка – мудро та сильнокерована країна [4]. На основі проведених досліджень доводиться констатувати, що проблема моделювання високорозвинутої української національної економіки залишається на стадії «добрих намірів» від представників влади. Розробка державної антикризової стратегії розвитку України, в різні економічні та політичні етапи її розвитку та становлення, українськими урядами досі не мала особливих позитивних результатів.

Антикризова стратегія допомагає виявити і розвинути переваги та налагодити взаємовідносини із різними суб'єктами господарювання. Стратегія антикризового управління буде ефективною, якщо вона відповідає конкретній ситуації і наявності інших умов [2]. Специфічність кожного територіального утворення, що входять до складу органів державної влади та місцевого самоврядування, відтворює необхідність розробки антикризових стратегій для

окремого регіону чи публічної організації. Такий підхід має враховувати економічні, політичні, соціальні, демографічні, культурні особливості розвитку кожного регіону, залучення громадськості для подолання кризових явищ

До особливостей розробки антикризової стратегії для публічних організацій є: врахування цінностей та ідеалів організації; аналіз досвіду інших публічних організацій; проведення SWOT-аналізу; визначення стратегічних дій та подальшого розвитку організації. Варто відмітити, що зміст такої стратегії повинен визначатися типом внутрішнього та зовнішнього середовища організації.

Сучасні дослідження у цій сфері вказують на три основні напрями розробки антикризової стратегії для різного роду публічних організацій та органів влади:

1. Антикризова стратегія органів влади.
2. Антикризова стратегія об'єктів соціальної сфери і/або комунальних підприємств (зазвичай у поєднанні з першим пунктом, оскільки кризовий стан підвідомчої мережі, як правило, викликаний кризою бюджету і навпаки).
3. Антикризова стратегія окремих комерційних підприємств територіального утворення.

Поряд з класифікацією антикризових стратегій доцільно виділити фактори, що впливають на формування антикризової стратегії в органах влади: фактори зовнішнього середовища (ринкові особливості, політичний вплив); фактори взаємодії ("примусовість" послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільна увага, правовласність); організаційні фактори (цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності, стимули).

З урахуванням вищевикладених чинників пропонуємо використання наступних стратегій антикризового розвитку публічних організацій: «Попередження та вчасного реагування», «Оборони та протидії», «Стабілізації та розвитку», «Очікування та ризику».

Стратегія «Попередження та вчасного реагування» передбачає недопущення або запобігання кризи на початковому етапі, успішність її

реалізації вимагає наявності висококваліфікованих кадрів, що володіють навичками оперативного та стратегічного управління.

Головним заходом стратегії «Оборони та протидії» є уповільнення розвитку кризових явищ, яке можливе за умов наявності підготовлених кадрів та грамотного розподілу функцій, обов'язків, повноважень та завдань. Адже невідповідність професійних якостей працівників вимогам певних функцій спричинить ускладнення реалізації стратегії.

Стратегія «Стабілізації та розвитку» спирається на можливість використання в системі додаткових резервів та ресурсів, тому крім ретельного підбору кадрів, уміння роботи з інформацією вимагає ще й ефективного використання наявного комплексу методів. Під час реалізації цієї стратегії основна робота перекладається на ті елементи, які є більш стійкими для змін, за їх рахунок виграється час для стабілізації інших і від них може вимагатися виконання збільшеної кількості функцій та повноважень.

Стратегія «Очікування та ризику» дає можливість кризовому стану системи визріти, а лише потім їх дії спрямовуються на вихід з нього. Виходячи з цього система потребує структури і розподілу функцій, оптимальність яких дозволить вживати заходів з усунення кризи і підтримки системи у стані постійного ризику. Правильність дій в даному випадку залежить від об'єктивності та повноти наявної інформації про тенденції розвитку системи, технічних можливостей зробити відповідні математичні розрахунки щодо ймовірної поведінки системи, здолавши усі ризикові бар'єри.

Слід також відмітити, що зміст стратегії визначається типом зовнішнього середовища і стратегічних дій.

Зміст і склад антикризової програми публічної організації доцільно нерозривно розглядати в контексті складової його антикризової стратегії. Антикризова програма підприємства являє собою складову механізму антикризового управління публічною організацією у вигляді планового документа, що встановлює конкретні цілі і завдання.

В умовах кризи основним у державному управлінні є розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, передбачення у цих процедурах реальних можливостей корегування помилок.

Розроблені антикризова програма та план антикризових заходів мають задовольняти таким вимогам:

- бути підпорядкованими стратегічним інтересам організації;
- забезпечувати комплексне вирішення питань оздоровлення та відновлення дієздатності організації;
- бути привабливими для зовнішніх інвесторів та забезпечувати залучення зовнішніх коштів, необхідних для їх здійснення;
- встановлювати цілі, які кількісно вимірюються та можуть контролюватися;
- містити рішення, що усувають існуючі проблеми і загрозу для функціонування організації;
- конкретизувати завдання в розрізі структурних підрозділів та функціональних служб організації;
- передбачати кількісні та якісні наслідки запропонованих заходів, можливі терміни їх отримання [4].

Здійснення публічно-владних повноважень передбачає роботу з об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Публічне управління потребує прямих (від суб'єкта управління до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта управління до суб'єкта) каналів зв'язку. Тому обов'язковим інструментом організаційної діяльності органів публічної влади є інформаційне забезпечення, що полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень. В процесі публічного управління моніторинг є одним із найважливіших атрибутів

пов'язаний із дослідженням наукових проблем, спостереженням за ситуацією, що швидко змінюється.

Моніторинг – це проведення низки однотипних замірів досліджуваного об'єкта і подальший аналіз, оцінка, порівняння отриманих результатів для виявлення певних закономірностей, тенденцій, змінних і їх динаміки.

Цілеспрямованість проведення моніторингу передбачає вивчення сприятливих і негативних чинників, що впливають на управлінський процес. За допомогою моніторингу відбувається документальне накопичення інформації про результати діяльності публічної організації, що дозволяє у будь-який момент провести експрес-оцінку управлінському процесу.

Моніторинг в публічному управлінні – це система постійного спостереження за найважливішими поточними результатами, умовами та параметрами розвитку публічного управління в розрізі окремих його сегментів з метою коригування та прогнозування. Завдання такого моніторингу полягає у:

- розробленні аргументованих висновків про те, як нормативно-правові акти, діяльність органів державної влади, рішення та діяльність органів місцевого самоврядування тощо відповідають стратегії соціальної політики в державі;
- визначенні положень документів або фактів діяльності окремих суб'єктів, які можуть мати негативні соціальні наслідки, та оцінка масштабів таких наслідків;
- аналізі відповідності проектів нормативних правових актів, соціальних проектів та програм законним інтересам громадян, розроблення рекомендацій стосовно необхідності та можливості їх реалізації;
- оцінці ефективності окремих соціальних програм (державних та недержавних фондів);
- внесенні пропозицій щодо вирішення існуючих соціальних проблем та вдосконалення складових соціальної політики організації.

Як інструмент публічного управління, моніторинг є універсальним та здійснюється за узагальненим алгоритмом у будь-якій сфері державного управління але з урахуванням її специфіки.

Одним із дієвих елементів системи виходу підприємства із кризи є контролінг [2]. Контролінг має бути спрямований на функціональну підтримку системи антикризового управління публічною організацією. Антикризовий контролінг повинен бути підпорядкований цілям і завданням антикризового управління. Засоби контролінгу дозволяють виявити всі основні проблеми, що виникають у процесі реалізації антикризової стратегії публічної організації. В цьому аспекті варто використовувати методи активного контролінгу, який характеризується безперервним процесом досягнення цілей організації, так і методи пасивного контролінгу, в рамках якого періодично здійснюються дії менеджерів і фахівців з управління організацією.

Адаптація контролінгу до потреб і умов публічного управління базується на ідеї передачі управлінських повноважень та відповідальності за прийняті рішення на нижчий рівень, сприяє можливості децентралізованого управління з метою визначення адміністративних продуктів і контролю за їх якістю та ефективністю використання. Упровадження системи контролінгу в практику діяльності публічних організацій передбачає упровадження методів випереджального управління, делегування структурним підрозділам повноважень самостійно приймати рішення, усвідомлення державними посадовцями особистої відповідальності за прийняті рішення.

Завдання контролінгу в системі публічного управління такі:

- визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва;
- з'ясувати і удосконалити інформаційні засади;
- координувати планування, контроль і інформаційне забезпечення;
- надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів;
- коментувати порівняння планових і фактичних показників;
- визначати потребу щодо прийняття рішень;

- вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

Не слід забувати, що ефективне управління публічними організаціями та установами в сучасних кризових умовах залежить від поточних і стратегічних цілей розвитку та своєчасної, швидкої і адекватної реакції на поточну ситуацію. Це можливо тільки за умови володіння повною та достовірною інформацією, одержаною шляхом інтеграції традиційних методів обліку, аналізу, нормування та контролю, що можливо досягти за допомогою контролінгового механізму управління організацією. Контролінговий механізм – це комплекс засобів та інструментів реалізації основних функцій контролінгу, форма втілення якого є експертно-аналітична система управління організацією у сучасних умовах.

Ще одним інструментом антикризового управління є реструктуризація публічних організацій та установ, коли вже криза неминуха [3]. Реструктуризація спрямовується переважно на подолання причин стратегічної кризи. Організації варто використовувати даний метод тоді, коли існуюча система управління неспроможна забезпечити ефект. Як бачимо, реструктуризаційні заходи можуть здійснюватися за різних умов, спрямовуватися на різні результати за допомогою різних інструментів, у різні часові інтервали і з різними ресурсами. Тому комплексна реструктуризація необхідна і економічно доцільна лише в окремих випадках. Найчастіше бажаних результатів можна досягти шляхом усунення певного недоліку, наприклад, неефективної системи управління. Але визначення таких першочергових заходів потребує високої кваліфікації менеджерів та службовців і знання ними антикризових методів управління розвитком усіх напрямків діяльності публічної організації одночасно.

Реінжиніринг як антикризовий інструмент доцільно використовувати тільки тоді, коли є потреба у здійсненні серйозного прориву. Реінжиніринг – фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів із метою досягнення істотного поліпшення в таких ключових для сучасного бізнесу показниках, як витрати, якість, рівень обслуговування і оперативність [2]. Однак, при проведенні реінжинірингу не розглядаються

суб'єктивні сторони життя організації, які також сильно впливають на проведення змін.

Реінжиніринг бізнес-процесів – складне завдання, яке потребує комплексного підходу і врахування ресурсних можливостей організації. Проте результатом успішної реалізації антикризового реінжинірингу бізнес-процесів є здобуття таких ключових переваг як зміна критеріїв оцінки ефективності роботи (від оцінки діяльності до оцінки результату), більш повне використання людського чинника та застосування технологій управління, що відповідають економічним умовам. В сучасних реаліях вітчизняні організації потребують впровадження антикризового реінжинірингу, який орієнтований на удосконалення бізнес-процесів для забезпечення протидії негативному впливу зовнішнього середовища на функціонування бізнесу [7].

Однак, на нашу думку в сучасних кризових умовах функціонування будь-якої публічної організації буде замало використовувати вищеписаний інструментарій. Необхідно запровадити у діяльність публічних організацій, так званий, цільовий антикризовий механізм публічного управління та адміністрування, який буде використовуватись як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування.

Частіше за все механізми такого типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, інструментів через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної, кризової ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її

складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів). До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Отже, на основі вищевикладеного можна констатувати, що зміни в українському суспільстві та його інституцій не тільки поглибили існуючі кризові явища, а й спровокували нові. Так, події останніх років, що відбулися в політичній і економічній сферах, свідчать про необхідність застосування антикризового менеджменту в державному управлінні, для якого на сьогодні характерні суперечності та конфлікти, що і призводять до кризового стану.

Слід також відмітити, що особливий стан процесу функціонування та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньосистемних протиріч, розбалансованістю діяльності та має наслідком зниження результативності управлінського впливу на соціально-

економічні процеси, свідчить про кризу державного управління на всіх його рівнях.

Тому ефективність функціонування соціально-економічної та політичної систем держави залежить від упровадження в державне управління різних рівнів антикризового менеджменту та ефективного використання його інструментів.

Література:

1. Державне управління і менеджмент : Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. Ред. Г. С. Одінцової. Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. ; НАДУ. К. : Вид-во НАДУ, 2011. 648 с.
3. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи [Елек- тронний ресурс]. – URL : <http://www.niss.gov.ua>.
4. Рекомендації щодо розробки антикризових програм дій підприємств – членів Об'єднання підприємницьких організацій Львівщини (ОПОЛ) [Електронний ресурс]. – URL : cstei.lviv.ua/upload/pub/MSP/1232048141_58.doc.
5. Драгомирецька Н. М. Управління кризами та ризиками суспільного розвитку. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 187с. 5. С. 317–320.
6. Іванова Г. Дослідження теоретичних засад функціонування сільських територій та сільських територіальних утворень в контексті зміни підходів до європейських стратегій регіонального розвитку / Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції „Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах“ та I Міжнародного студентського наукового форуму „Креативна економіка очима молоді“, 29-31 березня 2018 року. Тернопіль : ФОП Паляниця В.А., 2018. Том 1. С. 92–93.
7. Юрик Н. Є. Особливості розвитку публічної організації в сучасних економічних умовах / Матеріали Міжнародної науково-технічної конференції „Фундаментальні та прикладні проблеми сучасних технологій“ до 100 річчя з дня заснування НАН України та на вшанування пам'яті Івана Пулюя (100 річчя з дня смерті), 22-24 травня 2018. Т. : ТНТУ, 2018. С. 344–345.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Колективна монографія

К 38 Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування :
Колективна монографія / за заг. ред. д.е.н., проф. Кирич Н. Б. –
Тернопіль: ФОП Паляниця В. А., 2020. – 268 с.

ISBN 978-617-7875-04-7

Підписано до друку 06.05.2020. Формат 60×90, 1/16.
Друк лазерний. Папір офсетний. Гарнітура TimesNewRoman.
Умовно–друк. арк. 12,5. Наклад – 100 прим.
Замовлення №06052020

Друк ФОП Паляниця В. А.
Свідоцтво ДК №4870 від 20.03.2015 р.
м. Тернопіль, вул. Б. Хмельницького, 9а, оф.38.
тел. (0352) 528–777.