

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Монографія**

*За загальною редакцією  
д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової*

**Харків  
ХНЕУ ім. С. Кузнеця  
2021**

УДК 351(0.034)

Т33

**Авторський колектив:** д-р екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалова – вступ, підрозд. 1.2, 2.2, висновки; канд. екон. наук, доц. Г. М. Шумська – підрозд. 1.4, 2.9; канд. екон. наук, доц. В. І. Мельник – підрозд. 1.3, 2.7; канд. екон. наук, доц. Л. Й. Аведян – підрозд. 2.2; канд. екон. наук, доц. Л. Ю. Гордієнко – підрозд. 1.1, 2.1; канд. екон. наук, доц. М. В. Грузд – підрозд. 2.6; канд. екон. наук, доц. А. С. Золенко – підрозд. 1.5, 2.10; канд. екон. наук, доц. О. О. Єрмоленко – підрозд. 2.3; д-р екон. наук, проф. Н. С. Орлова – підрозд. 2.4; канд. екон. наук, доц. В. Г. Соболев – підрозд. 1.6, 2.8; канд. екон. наук, викл. І. В. Буряк – підрозд. 2.5; канд. екон. наук, викл. В. В. Гришина – підрозд. 2.11.

Рецензенти: завідувач кафедри менеджменту та публічного адміністрування Київського національного університету технологій та дизайну, д-р екон. наук, професор А. О. Касич; завідувач кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова, д-р екон. наук, професор М. М. Новікова; професор кафедри публічного управління та адміністрування Херсонського державного аграрно-економічного університету, д-р держ. упр. О. М. Вольська.

**Рекомендовано до видання рішенням ученої ради Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця.**

Протокол № 5 від 30.06.2021 р.

*Самостійне електронне текстове мережеве видання*

**Теоретико-методологічні** аспекти публічного управління Т33 та адміністрування [Електронний ресурс] : монографія / Н. Л. Гавкалова, Г. М. Шумська, В. І. Мельник та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2021. – 245 с.

ISBN 978-966-676-859-2

Подано наукове обґрунтування науково-теоретичних і методологічних засад розвитку публічного управління та адміністрування. Розроблено методичний підхід до комплексного інтегрального оцінювання рівня соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Дістав подальшого розвитку підхід до забезпечення дієвості інноваційної діяльності органами влади. Запропоновано технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів у діяльності органів влади.

Рекомендовано для наукових співробітників, які досліджують проблеми розвитку публічного управління та адміністрування, а також для викладачів, аспірантів, студентів закладів вищої освіти, практичних працівників.

**УДК 351(0.034)**

© Гавкалова Н. Л., Шумська Г. М.,  
Мельник В. І. та ін., 2021

© Заг. ред. Н. Л. Гавкалової, 2021

© Харківський національний економічний  
університет імені Семена Кузнеця, 2021

ISBN 978-966-676-859-2

# Зміст

Вступ.....	5
Розділ 1. Науково-теоретичні та методологічні засади розвитку публічного управління та адміністрування .....	15
1.1. Концептуальні засади управління реформою децентралізації в Україні з урахуванням європейського досвіду .....	15
1.1.1. Концепції децентралізації управління.....	15
1.1.2. Європейські моделі децентралізованого управління.....	19
1.2. Пріоритети у розвитку публічного управління та адміністрування з урахуванням архетипів .....	25
1.3. Формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад .....	33
1.4. Інноваційна діяльність органів публічної влади як основа соціально-економічного розвитку країни.....	51
1.5. Концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва .....	64
1.6. Використання європейського досвіду у практиці вітчизняного публічного управління та адміністрування .....	71
Розділ 2. Аналіз проблем розвитку публічного управління та адміністрування в Україні та розроблення заходів щодо їхнього вирішення .....	79
2.1. Аналіз проблем управління реформою децентралізації в Україні .....	79
2.2. Державно-приватне партнерство в публічному управлінні: концепція та методологія.....	92
2.3. Проблеми впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та самоврядування й шляхи їхнього вирішення .....	106
2.4. Цифрова трансформація публічного управління України в умовах євроінтеграції.....	116
2.5. Аналіз проблем і перспективи розвитку реформування соціальної сфери в Україні .....	131
2.6. Аналіз соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад .....	138
2.7. Аналіз сучасного стану фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні .....	159

2.8. Проблеми впровадження європейського досвіду публічного адміністрування в Україні та шляхи їхнього подолання.....	176
2.9. Забезпечення ефективної інноваційної діяльності органів публічної влади як основи розвитку національної економіки .....	183
2.10. Причинно-наслідкова модель розвитку соціального підприємництва .....	193
2.11. Технологія мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів у органах виконавчої влади.....	199
Висновки.....	209
Використана та рекомендована література .....	217
Додатки.....	243

## Вступ

В Україні за роки незалежності постійно змінювалися структура та форма функціонування органів публічної влади всіх рівнів. Розвиток різних форм власності та громадянського суспільства вимагає перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, яка сприятиме захисту прав і законних інтересів громадян. Це, своєю чергою, зумовлює об'єктивну необхідність для подальшого розвитку та зміцнення діяльності публічних службовців у нових умовах.

Сьогодні в Україні поглиблюються процеси інтеграції та глобалізації, посилюється вплив чинників економіки знань на всі сфери життєдіяльності у державі. Тому особлива увага теоретиків і практиків приділяється публічному управлінню та адмініструванню з метою забезпечення такого стану системи, що сприяє оновленню, відродженню та набуттю нових рис суспільства, економіка якого має бути конкурентоздатною. Це, як наслідок, забезпечить високий соціально-економічний розвиток регіонів України.

Саме тому для вирішення питань, що перешкоджають ефективному публічному управлінню та адмініструванню в Україні, необхідно забезпечити якісну перебудову суспільства, що детермінується впливом чинників, серед яких слід зазначити: економіко-географічне положення, природно-ресурсний потенціал, природно-ресурсне забезпечення, регіональний міжгалузевий комплекс, господарське використання територій, виробничу інфраструктуру, систему розселення, демографічні показники, регіональний ринок праці, показники якості життя, соціально-побутову інфраструктуру, соціально-духовну інфраструктуру та ін. Визначальним критерієм для такої перебудови суспільства є впровадження в діяльність органів публічної влади України інноваційних підходів та європейських стандартів обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного керівництва. Глибоке розуміння проблем, які виникають у процесі формування сучасної доктрини публічної служби, самого поняття публічної служби, а також відповідного інституту сприятиме більш раціональному підходу до формування кадрової політики відповідно до нових завдань і функцій держави, а також подоланню відчуженості суспільства від публічної влади, підвищенню професіоналізму та компетентності публічних службовців.

Отже, аналіз питань, пов'язаних з обґрунтуванням науково-теоретичних і методологічних засад розвитку публічного управління та адміністрування, чому присвячено наукове дослідження, відповідає сучасним викликам розвитку вітчизняної наукової думки. Отже, механізм публічного управління та адміністрування є важливою складовою всієї системи управління суспільним розвитком у регіонах держави, який здатен не лише забезпечувати задоволення потреб суспільства та бізнес-структур у публічних послугах, але впливати на регіональний розвиток. Регіональна компонента та перенесення публічного адміністрування безпосередньо до споживачів на рівень територіальної громади відбивають основні засади побудови демократичної, правової держави, оскільки доступність до таких послуг є основною вимогою їхньої ефективності.

Окремі теоретико-методологічні аспекти розвитку публічного управління та адміністрування в країні висвітлено у працях В. Авер'янова, О. Амосова, В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Забужко, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, І. Кресіної, О. Оболенського, М. Пасічника, Ю. Римаренка, І. Розпутенка, В. Трощинського, Ю. Шарова та ін.

Метою монографічного дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування проблем розвитку публічного управління і адміністрування в Україні та розроблення заходів щодо їхнього вирішення.

Об'єктом монографічного дослідження є процеси виявлення особливостей, проблем і суперечностей розвитку публічного управління та адміністрування в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні аспекти забезпечення дієвого публічного управління та адміністрування в Україні та вирішення нагальних проблем його розвитку в контексті забезпечення сталості регіонального розвитку країни та побудови демократичного суспільства.

Досягнення мети зумовило постановку та вирішення таких завдань:

обґрунтувати науково-теоретичні засади та пріоритети у розвитку публічного управління та адміністрування;

здійснити узагальнення європейського досвіду щодо розвитку публічного управління та адміністрування;

обґрунтувати концептуальні засади управління реформою децентралізації в Україні з урахуванням європейського досвіду;

здійснити концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва у регіонах України;

обґрунтувати науково-теоретичні засади розвитку об'єднаних територіальних громад з урахуванням впливу архетипів, а також виявити зв'язок публічного адміністрування з архетипами;

довести доцільність формування ефективних механізмів фінансового забезпечення функціонування територіальних громад;

поглибити концептуальні засади здійснення інноваційної діяльності органами влади у регіонах України;

провести ґрунтовний аналіз проблем управління реформою децентралізації в Україні та запропонувати напрями їхнього вирішення;

здійснити концептуальне та методологічне забезпечення побудови механізму державно-приватного партнерства в публічному управлінні;

виявити основні проблеми впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та самоврядування і запропонувати шляхи їхнього вирішення;

провести аналіз проблем і перспектив розвитку реформування соціальної сфери в Україні;

здійснити аналіз тенденцій соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад;

запропонувати методичний підхід до комплексного оцінювання рівня розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

провести ґрунтовний аналіз сучасного стану фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні;

здійснити узагальнення проблем упровадження європейського досвіду публічного адміністрування в Україні та запропонувати шляхи їхнього подолання;

розробити напрями забезпечення дієвої інноваційної діяльності органів публічної влади в Україні;

обґрунтувати вибір інструментів розвитку соціального підприємництва в Україні на основі застосування причинно-наслідкової моделі розвитку соціального підприємництва;

розробити технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів у органах виконавчої влади в Україні.

Інформаційну базу досліджень становлять законодавчі та нормативні документи, офіційні статистичні дані, звіти підприємств і органів публічної влади України.

Наукову новизну мають результати, які полягають у такому:

дістало подальшого розвитку науково-теоретичне тлумачення сутності поняття «публічне управління на регіональному рівні», що, на відміну від інших, подано як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних і державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу;

обґрунтовано концептуальні засади управління реформою децентралізації в Україні з урахуванням європейського досвіду. Визначено, що децентралізація управління в Україні має здійснюватися за європейськими принципами. Успіх децентралізації, тобто дійсне самоврядування, значною мірою залежить від наявності достатніх ресурсів і можливостей автономно використовувати їх. Це визначає право: органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягувати місцеві податки та збори; отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повноважень і завдань; використовувати ці фонди (кошти, інші ресурси) без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів; вирішувати питання місцевого значення, включно з реалізацією проєктів з місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств; визначати достатню кількість висококваліфікованих кадрів і призначати та звільняти працівників; на технічну підтримку та консультативне та методичне забезпечення з центру;

запропоновано концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва у регіонах України, що охоплює: мету, принципи та напрями діяльності соціальних підприємств регіону; джерела фінансування, розподіл і використання прибутку; інструменти державного регулювання соціальних підприємств регіону та результативні показники їхньої діяльності, основні положення якого можуть бути використані у діяльності соціальних підприємств, бізнесових структур із сформованою соціальною відповідальністю, громадських організацій, добровільних фондів, а також для співпраці підприємницьких структур з органами місцевої влади та самоврядування у регіонах України;

обґрунтовано, що територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин формується, розвивається та функціонує в рамках



мікро- та макроінституційного середовища в контексті принципово нової моделі системи місцевого самоврядування загалом і місцевих фінансів, зокрема з відповідною впорядкованою системою діяльності суб'єктів фінансових відносин, головним з яких виступають територіальна громада й органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України;

доведено, що характерними ознаками територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин є: фінансова відокремленість, фінансова персоніфікація, фінансова правосуб'єктність, що включає фінансову правоздатність і дієздатність. Установлено, що наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад, які покликані стимулювати їх до об'єднання і посилення спроможності та через різні соціально-правові та фінансово-економічні механізми самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку території;

визначено науково-теоретичні засади розвитку об'єднаних територіальних громад з урахуванням впливу архетипів; обґрунтовано пріоритети у розвитку публічного управління та адміністрування з урахуванням архетипів, управління процесами надання публічних послуг у напрямі підвищення їхнього рівня та поширення охоплення громадян суспільства публічними послугами, забезпечення децентралізації управління в суспільстві як наслідок впливу архетипу прямої демократії з метою забезпечення дієвості публічного управління та адміністрування. Це надасть змогу забезпечити його дієвість, а також визначити напрями поширення демократизації на підставі одного з найважливіших архетипів – архетипу прямої демократії;

доведено, що забезпечення ефективності адміністративно-територіальної реформи як одного з напрямів децентралізації в суспільстві можливе шляхом створення передумов для ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад на чолі з публічними лідерами – носіями та розповсюджувачами суспільних архетипів – і районних державних адміністрацій;

доведено, що недосконалість усталеної системи бюджетного фінансування територіальних громад зумовлює необхідність пошуку більш дієвої її форми, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання локального значення. Йдеться про наділення

територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів;

обґрунтовано, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою задоволення потреб та інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Водночас, основною формою фінансового забезпечення територіальних громад є бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їхнього економічного та соціального розвитку;

здійснено обґрунтування концептуальних положень реалізації інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні. Запропонований підхід до визначення переліку та змістовності складових процесу здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади. На відміну від наявних, він акцентує увагу на реалізації такої кадрової політики, яка забезпечить формування необхідних професійних компетентностей у публічних службовців і зменшить опір на основі формування їх готовності до інновацій;

виділено основні причини проведення неефективної інноваційної політики та неспроможності переорієнтувати економіку України на нову (інноваційну) модель розвитку. Визначено основні блоки проблем реалізації регіональної інноваційно-орієнтованої політики в Україні та запропоновано шляхи їхнього вирішення: ефективне використання механізмів інноваційного розвитку міст (державно-приватне партнерство, проєктне управління); створення та подальший розвиток інноваційних структур (кластерні структури, зокрема міжмуніципальні кластери, тощо); використання новітніх технологій упровадження знань у діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади (технології e-learning, тренінгові технології тощо) та ін.;

доведено, що процес здійснення повноцінної інноваційної діяльності органами публічної влади має ґрунтуватися на: управлінні професійною компетентністю публічних службовців, що реалізується на основі оцінювання та подальшого коригування рівня компетентності публічних службовців; оцінюванні стану готовності публічних службовців до нововведень (обов'язковою умовою є обрання певних критеріїв оцінювання); запобіганні опорі інноваціям в органах влади. Усе це має забезпечити інноваційно орієнтована кадрова політика, яка реалізується в органах публічної влади;

запропоновано використання європейського досвіду в практиці вітчизняного публічного управління та адміністрування на прикладі таких європейських країн, як Франція та Німеччина. Це сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні; поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їхнє делегування і демократизацію процесів управління; на основі сучасних даних про стан та тенденції розвитку територій і населених пунктів областей, які включають увесь їхній виробничий, трудовий, природно-ресурсний потенціал і соціально-культурну інфраструктуру, дозволить вирішити головне завдання – формулювання комплексного критерію забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонів. Водночас засади сталого розвитку вимагають створення передумов поступового впровадження збалансованого управління шляхом побудови оптимально розподіленої системи державного управління;

запропоновано концептуальне та методологічне забезпечення побудови механізму державно-приватного партнерства. На основі проведеного аналізу ролі держави виявлено суперечність між державним регулюванням і державно-приватним партнерством. Авторами також виділено причини виникнення та розвитку світового державно-приватного партнерства на сучасному етапі, а також запропонована концептуальна схема формування механізму державно-приватного партнерства;

виділено основні проблеми, які проявилися у процесі проведення реформи децентралізації, які свідчать про непідготовленість і неефективність управління реформою децентралізації в Україні, що створює певні ризики для її реалізації та потребують свого вирішення. Серед основних проблем слід зазначити: відсутність системного підходу до реформування та управління цим процесом; неузгодженість законодавчої бази та неефективне подолання корупційних явищ як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; невизначеність у моделі реформування; відсутність стратегічного бачення та стратегії реформування; відсутність єдиного теоретико-методологічного та методичного підходу, а також управлінського інструментарію з управління реформою децентралізації в Україні;

удосконалено класифікацію виявлених проблем упровадження електронного урядування для формування кардинально різних напрямів

вирішення цих проблем. Здійснено групування результатів упровадження електронного урядування за оновленими часовими межами, згідно з чим запропоновано виділити п'ять таких етапів, включно з початковим, на якому відбувалося формування нормативної бази для впровадження електронного урядування;

запропоновано шляхи подолання проблем упровадження електронного урядування в Україні, згідно з якими необхідно: здійснити суцільне покриття всієї території України якісним інтернетом, підвищити рівень інформаційної безпеки, організувати центри допомоги громадянам у отриманні адміністративних послуг на базі публічних бібліотек;

удосконалено систематизацію чинників впливу на реформування соціальної політики країни, особливість якої полягає в узагальненні груп чинників: демографічних (статеві-вікова структура населення, природний приріст населення, тривалість життя), правових (стан і зміни соціального законодавства; політика держави у сфері медичної, соціальної та пенсійної реформ), соціально-економічних (заробітна плата, номінальні та реальні рівні доходів, соціальні виплати), – що впливають на впровадження та функціонування реформ у соціальній сфері країни;

дістав подальшого розвитку перелік складових і показників здійснення аналізу соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, які враховують особливості ресурсного забезпечення та стану інфраструктури територіальних об'єднань, дозволяючи краще та повніше врахувати основні зміни в соціально-економічній системі, що відбуваються протягом аналізованого;

виділено основні етапи комплексного інтегрального оцінювання рівня соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а саме: вибір і обґрунтування системи показників, які використовуються для обчислення інтегрованої оцінки соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад; розроблення методології, методики та інструментарію з обчислення інтегрованої оцінки; збирання, систематизація та аналітичне опрацювання статистичної інформації; ранжування об'єднаних територіальних громад за кількісними значеннями інтегрованої оцінки;

запропоновано методичний підхід до комплексного інтегрального оцінювання рівня соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад шляхом виділення показників стимуляторів і дестимуляторів,

який дозволяє визначити позицію розвитку об'єднаних територіальних громад, обґрунтувати стратегічні управлінські рішення щодо територіального розвитку з метою підвищення рівня та якості життя населення і створення умов для соціального розвитку територій;

визначено специфіку фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні в Україні, що полягає у використанні таких основних форм фінансового забезпечення, як самофінансування та бюджетне фінансування;

виявлено, що питання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів пов'язане з можливістю органічно поєднати бюджетні та приватні фінансові ресурси виходячи з можливостей територій до самовідтворення – залежно від вихідних умов реалізації стратегічних цілей регіонального розвитку. Важливу роль у цьому процесі відіграє сформоване інституційне середовище, яке визначає рівень готовності до сприйняття нових методів державного регулювання фінансового забезпечення щодо залучення фінансових ресурсів з різних джерел та ефективного використання фінансового потенціалу;

обґрунтовано рекомендації щодо вдосконалення фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні, що дозволить посилити вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів регіону, створити сприятливий інвестиційний клімат і розширити власну фінансову базу для досягнення економічної стабільності та динамічного економічного зростання на регіональному рівні;

доведено, що підвищення результативності публічного управління й адміністрування взаємопов'язане із розвитком їхньої інноваційної діяльності. Запропоновано основні напрями забезпечення ефективної інноваційної діяльності органів публічної влади, що дасть змогу прискорити темпи розвитку національної економіки та досягти високого суспільного розвитку в країні. Авторський підхід до забезпечення дієвості інноваційних процесів органами публічної влади, на відміну від інших, акцентує увагу на: реалізації інноваційної кадрової політики; використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; запровадженні управлінських інновацій органами влади; активізації проєктної діяльності органів влади шляхом розроблення та реалізації інноваційних проєктів із залученням коштів міжнародних фондів; на посиленні інституційного забезпечення інноваційної діяльності в органах влади на основі створення офісу інноваційної діяльності;

сформовано методологічну основу для вибору інструментів розвитку соціального підприємництва, що базується на визначенні та обґрунтуванні причин низького розвитку соціального підприємництва за допомогою причинно-наслідкової діаграми Ішікави. Це сприяє не тільки розробленню заходів рекомендаційного характеру з метою нівелювання наявних проблем розвитку соціального підприємництва, а також осмисленню можливих економічних і соціальних ефектів;

дістав подальшого розвитку технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів, що інтегрально характеризує оптимальне функціонування у напрямі ефективної діяльності органів виконавчої влади. Це дасть змогу не тільки здійснити оцінювання поточного стану інформаційно-комунікаційних бар'єрів у діяльності органів виконавчої влади, а й створить перспективи вибору інструментів для ідентифікації та врахування таких бар'єрів як можливого ризику в реалізації запланованих заходів у діяльності органів виконавчої влади. Зазначений алгоритм, що складається з шести послідовних етапів, за допомогою експертного методу передбачає аналіз даних експертного опитування державних службовців органів виконавчої влади з метою виявлення інформаційно-комунікаційних бар'єрів у діяльності органів виконавчої влади з урахуванням інфраструктурного (організаційний бар'єр), функціонального (техніко-технологічний бар'єр) і суб'єктного чинників (психологічний і семантичний бар'єр) і видів комунікації (внутрішня, міжвідомча та зовнішня).

## Розділ 1

# Науково-теоретичні та методологічні засади розвитку публічного управління та адміністрування

### 1.1. Концептуальні засади управління реформою децентралізації в Україні з урахуванням європейського досвіду

#### 1.1.1. Концепції децентралізації управління

Загальносвітовою тенденцією з середини ХХ ст. стають зростання ролі громади у розвитку держави та суспільства і, як наслідок, децентралізація державного управління, тобто зміна організаційно-соціальних відносин публічної влади із суспільством, коли частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління.

У спеціальній літературі надаються різні визначення поняття «децентралізація» (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

#### Визначення поняття «децентралізація»

№ з/п	Визначення	Джерело
1	2	3
1	Децентралізація – система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації	[173]
2	Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку	[38, с. 7]
3	Характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними чинниками, ... певний протилежний бік централізації, ... своєрідний засіб відображення централізації	[32, с. 16]
4	Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей зі збереженням єдності в основному, суттєвому	[33, с. 112]

1	2	3
5	Передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем	[35, с. 111]
6	Процес передання частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації	[66, с. 51]
7	Процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій у разі одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів	[38, с. 7]

Отже, децентралізація трактується як явище, дія (процес передання) та характеристика управлінської дії (самостійність).

Антипод децентралізації – централізація, тобто «... зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки та верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів» [35, с. 429].

Розрізняють два типи децентралізації:

1) децентралізація адміністративна (бюрократична) – (інститут намісництва) – означає розширення компетенції місцевих державних органів, які отримують право на самостійну діяльність щодо центральної влади, хоча визнаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації, як підкреслюється в [32], по суті означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади;

2) децентралізація демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів.

Розрізняють такі форми децентралізації:

1) деконцентрація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно,



до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Це найпростіша форма децентралізації, оскільки вона не включає жодного передання повноважень органам місцевого самоврядування. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середовища та інші практикують такий спосіб передавання повноважень регіональним і місцевим органам влади, які є їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах і містах обласного значення [38];

2) делегування повноважень – тимчасове передання своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. За такої форми децентралізації, як зауважується в [38], немає постійного передавання повноважень. Організація-ініціатор зберігає за собою повноваження та несе повну відповідальність за виконання вказаної функції. Вона має право повернути делеговані повноваження.

Наприклад, в Україні, відповідно до Конституції України [58], органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим обласні районні ради відповідно до закону делегують ряд своїх повноважень місцевим державним адміністраціям;

3) деволюція є більш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження в ухваленні рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою, визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, у межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні.

Деволюція – це та форма децентралізації, яка може привести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик [38]. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення;

4) делегування надання послуг означає, що органи місцевого самоврядування вимушені надавати певні послуги та оплачувати зі свого бюджету. Це значить, що центральний уряд доручає органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з державного бюджету [38]. Наприклад, в Україні заклади начальної та середньої освіти утримуються за рахунок місцевих бюджетів.

Існують такі види децентралізації: політична; адміністративна; фінансова. Вони мають різні форми та комбінації в різних країнах, усередині країни та навіть у середині окремого сектора.

Успіх децентралізації, тобто справжнє самоврядування, значною мірою залежить від наявності достатніх ресурсів і можливостей автономно використовувати їх. У такий спосіб закріплюється:

право органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягувати місцеві податки та збори;

право отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повноважень і завдань;

право використовувати ці фонди (кошти, інші ресурси) без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів;

право вирішувати питання місцевого значення, включно з реалізацією проєктів із місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств;

достатня кількість висококваліфікованих кадрів і право призначати та звільняти працівників, а також технічна підтримка й консультативне та методичне забезпечення з центру [38].

Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади надано в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

**Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади [38]**

Концепції	Характеристика
1	2
Передання повноважень від держави до регіонів і місцевих територій	Має супроводжуватися відповідним переданням фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які делегуються та передаються на нижчі рівні державного управління
Деконцентрація	Характеризується переданням повноважень місцевого рівня органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. У ході цього контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізований вплив, адже саме прем'єр, у разі необхідності, ухвалює рішення щодо політики управління та децентралізації

1	2
Децентралізація	Передбачає передання повноважень уряду та його органів представникам місцевих територіальних громад, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом

Отже, вказані у табл. 1.2 концепції є основними концепціями розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади, які на сьогодні найбільш розповсюджені на практиці.

### 1.1.2. Європейські моделі децентралізованого управління

Однією з ознак демократичної держави та громадянського суспільства є наявність децентралізованого управління.

Європа створила європейський адміністративний простір (ЄАП), який називають європейський управлінський простір (ЄУП).

ЄАП створюється і розвивається у взаємозв'язку із глобальним адміністративним простором (ГАП), будучи його важливою частиною.

ЄАП є складним феноменом, на становлення якого впливають різні суб'єкти, зокрема адміністративні простори окремих країн, ООН, Рада Європи, міжнародні неурядові організації тощо, які мають вплив на всі європейські держави.

Децентралізація управління в Європі здійснюється на основі рамкових документів, серед яких:

1) Загальна декларація прав людини (прийнята у 1948 р.), якою об'єднано основні права та свободи людей, включно з громадянськими, політичними, економічними, соціальними, культурними та встановлено три види людських прав: негативні, позитивні та економічні права;

2) Міжнародний пакт про соціальні та економічні права, що набув чинності з 1976 р.;

3) Орхуська конвенція 1998 р. про доступ до інформації, участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя з питань

навколишнього середовища, якою проголошено права громадян і завдання держаних органів щодо їхнього забезпечення.

Децентралізація управління в Європі здійснюється також на основі орієнтації на загальні принципи, які враховуються під час ухвалення національного законодавства.

Важливим у Європейському Союзі є відкритий метод координації (ВМК), який уперше згадується у Маастрихтському договорі 1992 р. Він полягає в обмеженні ролі національних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгодженими та ухваленими всією інтегрованою спільнотою. ВМК розглядається як елемент «третього шляху» європейського управління, який забезпечує процес переговорів і знімає проблему «дефіциту демократії».

Децентралізацію управління в Європі охоплено п'ятьма типами політичних мереж:

- 1) політична спільнота;
- 2) професійна спільнота;
- 3) міжуправлінська мережа;
- 4) мережа виробників;
- 5) проблемна мережа.

Ці мережі сприяють діалоговому вирішенню назрілих проблем [25].

Децентралізація управління в Європі враховує загальні підходи до процесу діалогу, які розроблені світовим співтовариством, що базуються на певних засадах. Так, основними принципами якісного нормативно-правового регулювання є:

- 1) необхідність – полягає у наявності суспільної потреби в ухваленні певного рішення;
- 2) пропорційність – передбачає співрозмірність рішень із проблемами;
- 3) співпорядкування – має забезпечуватися ухвалення рішень на рівні, максимально наближеному до громадян, і водночас контролювати виправданість ухвалення будь-якого додаткового рішення на європейському рівні – порівняно з варіантами рішень, що вже існують на національному рівні;
- 4) прозорість управління – має забезпечити його зрозумілість і підконтрольність, що кореспондується із звітністю;
- 5) звітність;

6) доступність – (спільно з простотою) можна розуміти як зрозумілість та можливість залучення громадян до вироблення рішень;

7) простота.

З метою децентралізації управління держави ЄС усе більше використовують консультації для удосконалення якості політичних рішень і законів. Вважається, що впровадження консультаційного процесу надає такі політичні, правові та соціальні вигоди, як:

притаманні йому демократичні цінності;

здатність розширювати спектр політичних альтернатив;

додаткову інформацію для проведення ОВ;

додатковий інструмент для контролю результатів аналізу;

зростання прозорості процесу;

забезпечення кращого розуміння політиками тих сфер, які вони регулюють;

зростання рівня ймовірності ухвалення проєктів і підтримки їх громадськістю;

зростання спроможності уряду ефективніше відповідати на сподівання населення [25].

Децентралізація управління в єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням таких його складових:

правовий простір;

політичний простір;

економічний простір;

соціальний простір;

культурний простір;

освітній простір;

дослідницький простір;

територіальний простір;

простір свободи;

простір безпеки;

простір правопорядку.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням формування поняття європеїзації, яка розуміється як процес створення, поширення та інституціоналізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені та консолідовані у європейському просторі, а потім – включені до національних адміністративних систем.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі означає, що:

не існує однозначних і жорстких норм, які визначають модель адміністрації;

європеїзація національних правових і адміністративних систем відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань.

На єдиному європейському просторі спостерігається поєднання трьох моделей національних інституційних систем:

механізму інституційного застосування;

механізму зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можливостей (зміна умов гри);

механізму зміни переконань та очікувань суспільних дійових осіб [80].

Термін «європейський адміністративний простір» (European Administrative Space – EAS) «вживається для означення сучасної моделі публічної адміністрації, яку можна визначити як спільну європейську (a common European model)» [12].

Цю модель можна розглядати як нормативну, описову та аналітичну, яка слугує для кращого теоретичного розуміння проблеми, а адміністративна конвергенція чи конвергенція щодо адміністративних рішень є протилежністю національних адміністративних систем, у яких структура (засади, форма, стандарти тощо) публічної адміністрації відповідають історії, традиціям й особливостям національного та державного розвитку.

Розвиток національних публічних адміністрацій пов'язується також з історією, специфікою устрою європейських держав і політичною культурою громадян.

З погляду децентралізації управління в Європі можна виділити два аспекти поділу категорій держав:

1) за характером правової системи держави (Бельгія, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Люксембург і Швеція – парламентські монархії. Інші держави ЄС – республіки);

2) стосовно територіальної структури держав (більшість держав-членів ЄС – унітарні, відносно централізовані чи децентралізовані. Австрія, Бельгія та ФРН мають федеративний устрій).

Зазначені особливості впливають на створення та діяльність органів влади з погляду сфери їхнього впливу, компетенцій, рівня контролю тощо [67].

В основу зближення європейських моделей децентралізованого управління закладено два чинники:

1) принцип демократичного характеру держави, що виходячи із європейської політичної культури, вимагає встановлення відповідних цілей та методів їх досягнення (гарантування свободи прав особи, плюралізм, рівноправність, толерантність, демократична легітимація влади, діяльність публічних органів у рамках права) та проявляється, зокрема, у способах формування та діяльності публічної адміністрації;

2) поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову – визначає межі та результати діяльності публічних адміністрацій [67].

У багатьох країнах одним з основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку.

Місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління.

В європейських країнах до головних цінностей управління суспільними справами належать ідеї субсидіарності та децентралізації.

Гарантом прав людини та прихильником демократичних принципів управління в співдружності країн ЄС є Рада Європи, яка запропонувала чітку правову форму, що має характер засадничих принципів організації та функціонування місцевого самоврядування, закріплену в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [6].

Головна ідея Хартії полягає в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування – однієї з підвалин демократичного суспільства.

В Європі ХХ ст. одним із визначальних чинників розвитку місцевого самоврядування стало поширення політичної ідеології державного управління. Водночас моделі місцевого самоврядування в державах стійкої демократії, новодемократичних і пострадянських країнах різняться за певними концептуальними ознаками.

На засадах місцевого самоврядування Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднувальним чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

На основі Хартії можна реалізувати безліч різних моделей місцевого самоврядування.

Кожна з держав, що приєдналася до Хартії, зобов'язана дотримуватися загальноєвропейських стандартів, але у ході цього має виробити свою національну модель місцевого самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Згідно з нормативним визначенням, за Хартією, «місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих влад у межах закону та своєї компетенції регулювати й управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення» [6]. Це право реалізують ради або збори, що формуються на демократичних засадах. З цього визначення випливає, що місцевій владі задля ефективного виконання своїх функцій обов'язково необхідна організаційна та фінансова автономія. Увага акцентується на реальній спроможності вирішувати питання місцевого значення шляхом ухвалення управлінських рішень і забезпечення їх належними засобами (фінансовими, матеріальними, кадровими та ін.).

У Хартії серед суб'єктів місцевого самоврядування на перше місце поставлено «ради або збори», а вже потім – територіальна громада з її безпосередніми формами демократії. Особливу увагу зосереджено на компетентнісному та фінансовому забезпеченнях місцевого самоврядування, свободі вибору оптимальних структур управління та засобів, тобто на вільному визначенні організаційної структури.

Кожна держава – член Ради Європи виробила свою модель місцевого самоврядування, яка не порушує основних, визначених у Хартії засад.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентіві України [82] визначає, що залежно від рівня демократії та гарантованості прав і свобод громадян муніципальне право:

- у країнах стійкої демократії є всебічною гарантією цих прав і свобод;
- у новодемократичних країнах – достатньою гарантією;
- у країнах перехідної демократії – недостатньою.

Отже, у багатьох країн ЄС одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це повною мірою стосується й України, яка обрала європейський шлях розвитку. Оскільки ЄС надає великого значення регіональній політиці, для країн-кандидатів важливим є рух у напрямі впровадження децентралізації, створення та зміцнення відповідних інститутів на регіональному рівні.



## 1.2. Пріоритети у розвитку публічного управління та адміністрування з урахуванням архетипів

Розвиток громадянського суспільства в Україні можливий за умови врахування впливу суспільних архетипів на процеси децентралізації влади, які прийшли у суперечність із рецидивом авторитаризму (авторитарне суспільство) та відтворенням «старого» адміністративно-територіального устрою й корупції у владних структурах.

Подальший розвиток України потребує виокремлених проблем, формування високого рівня довіри суспільства до публічних органів влади, що також передбачає урахування архетипної суспільної парадигми. Одним із головних аспектів функціонування держави та органів публічного управління є довіра з боку населення до дії інститутів як на найвищому рівні, так і на місцевому. Проте усталені управлінські механізми не завжди забезпечують необхідний рівень довіри до влади з боку громадськості.

Оснoву феномена довіри складають зацікавленість сторін у пошуку шляхів вирішення проблем. Роль довіри у формуванні механізмів реалізації публічної влади є суттєвою та передбачає існування суспільних архетипів, оскільки довіра розглядається як суспільний чи груповий настрій, соціальна ситуація і соціальна проблема, що виконує функції: впорядкування, редукції, організації, оптимізації відносин і діяльності, репродукування, упорядкування та врівноважування соціального й культурного різноманіття, конструювання вертикальних суспільних відносин.

В українському суспільстві довіру пов'язують зі створенням нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, кількість яких на кінець 2018 р. становила біля 806. Об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) – це добровільне волевиявлення жителів кількох сіл про об'єднання їхніх органів самоврядування, передбачене абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [230], утворене відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [220]. Створення ОТГ є яскравим прикладом результатів децентралізації, що відбувається в Україні. ОТГ, безперечно, є різними за кількістю осіб і за якістю їхньої діяльності, що виражається показниками соціально-економічної ефективності (наприклад, рівнем управління об'єднаними місцевими бюджетами). Якщо повернутися до довіри, то її рівень залежить від низки впливових чинників, серед яких виокремлюються архетипні

та економічні. Якщо природа економічних загальновідома (чим вище фінансові показники функціонування ОТГ, тим більше рівень довіри громадян до владних структур), то архетипи є новаційним поняттям у сучасній вітчизняній науці, що робить запропоноване дослідження актуальним та своєчасним.

Незважаючи на те, що проблема розвитку об'єднаних територіальних громад є досить новою, багато науковців, серед яких С. Батажок, С. Біла, Н. Камінська, Г. Монастирський та ін. досліджують проблеми розвитку ОТГ з урахуванням впливу архетипів. Науковий базис для них у вітчизняній науці було створено школою науковців на чолі з Е. Афоніним [5], у складі якої перебувають автори наведеної статті.

Саме з цієї причини метою дослідження обрано обґрунтування науково-теоретичних засад розвитку об'єднаних територіальних громад з урахуванням впливу архетипів.

В основу будь-якої економічної системи закладене архетипне підґрунтя. Сутність полягає в тому, що відносини власності формуються на засадах суспільного підсвідомого сприйняття об'єкта як такого, що є об'єктом володіння, розпорядження, використання, управління з боку окремої особи. Без цього – лише орієнтація на свідому фіксацію певних правил і норм не спрацьовує. На нашу думку, саме використання в правоохоронній практиці суду присяжних у США є підтвердженням такої думки.

Підґрунтя народовладдя є в результаті трансформації з підсвідомості у сферу свідомого може перетворюватись на консенсусну демократію.

У книзі «Державне будівництво: врядування і світовий порядок у XXI столітті» Ф. Фукуяма зазначає, що сила молоді держави залежить як від бажання владних еліт будувати та зміцнювати державність, так і від їхньої здатності налагодити ефективно управління та отримати визнання суспільства [155].

А. Колодій в праці [192] зазначає, що Президент США А. Лінкольн говорив про демократію як «government of the people; by the people; for the people». Він поєднував обидва значення слова government [157], і переклад його знаменитої фрази українською міг би звучати так: «уряд, створений народом, що здійснює урядування словами народу та для народу». Прикладами можуть бути словосполучення e-government (електронне врядування), school of government (школа врядування), коли

під цим словом розуміють не орган, який урядує, а сам процес урядування. Тому термін *governance*, що увійшов у широкий ужиток на Заході з 80-х років ХХ ст., вимагає наповнення його новим змістом – таким, якого не відображає слово *government*, навіть якщо ним позначають процес здійснення урядом політичної влади та проведення публічної політики [192].

Публічна політика, своєю чергою, пов'язана з такими видами демократії: конституційна, консервативна, анархістська, поліархічна, консенсусна, конвексійна. «Виключення» або блокування архетипного імперативу в суспільному житті нівелює нанівець демократію як народо-владдя. Демократія втрачає сенс як необхідне поєднання зусиль людей для вирішення проблем спільного існування.

Із політекономії відомо, що економічні відносини формуються на рівні суспільства. Зниження рівня формування економічних відносин до щаблів міжособистісних відносин призводить до того, що вони починають заміщувати суспільні взаємозв'язки конвексійного або консорціального типу.

Отже, ми підходимо до важливої проблеми, а саме – відчуження людини від влади, території проживання та своєї спільноти. Людина – істота прайдова. Залишившись поза прайдом (спільнотою), вона починає відчувати себе незахищеною. Вона опиняється наодинці зі своїми потребами. Населення території, у якого багато незадоволених потреб, не може бути щасливим. Тобто виникає відчуження суспільства від щастя.

На перший погляд здається, що процеси децентралізації та розвиток самоврядування стоять поза цією проблемою. Однак саме вони спростовують відчуження.

Людина проживає на певній території, в конкретному просторі. Економічний і соціальний розвиток ресурсно та просторово невід'ємно пов'язаний з певною територією, від характеристик та особливостей якої значною мірою залежить його спрямованість і динаміка.

Відповідно архетипіки організації, її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни є її адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальній устрій. Питання реформування адміністративно-територіального устрою досліджуються вітчизняними науковцями, однак проблеми формування об'єднаних

територіальних громад в Україні залишаються актуальними, зокрема в зв'язку із тим, що не враховані територіальні особливості архетипів.

У ряді країн, до яких належить і Україна, в трансформаційний період виникла проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності та фінансово-економічної достатності, наближення та усунення відчуження людей від потреб. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка покликана вирішити проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування [84].

Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на основі архетипів нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на засадах зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання ліберально-демократичної моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади є обов'язковим і необхідним для забезпечення розвитку країни. Однак таке реформування – формальне, необґрунтоване, невиважене, маскуватиме суперечності та архаїзми усталеної моделі територіального управління. Для його реалізації потрібна спільна, узгоджена політична воля вищого керівництва країни з урахуванням архетипів і суспільних інтересів територіальних утворень різного ієрархічного рівня, подолання відчуження людини від умов проживання.

Г. Монастирський вважає [86], що нова територіальна модель місцевого економічного розвитку має відповідати таким вимогам:

забезпечення оптимізації території надання муніципальних послуг з урахуванням з'єднання послуг і потреб;

їхнього задоволення у розрізі не лише соціальної, але й мінімальної економічної доцільності;

урахування чинника не суб'єкта, а результату надання послуги;

розуміння того, що територіальне об'єднання є необхідним, однак не єдиним чинником зміцнення територій;

чіткість розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

наближення влади до народу;

поглиблення децентралізації на принципі субсидіарності з одночасним формуванням системи державного моніторингу діяльності місцевого самоврядування в межах правового поля держави;

урахування досвіду адміністративно-територіальних реформ зарубіжних, насамперед постсоціалістичних країн;

необхідність формування державної муніципальної політики та практичної реалізації державної регіональної політики;

урахування системи критеріїв інтеграції різних населених пунктів у єдину територіальну громаду;

забезпечення становлення повноцінного місцевого самоврядування на вторинному рівні на основі поєднання повноважень, механізму їхньої реалізації та відповідальності;

реалізація механізму функціональної інтеграції територіальних громад;

проведення адміністративно-територіальної реформи на основі державно-вольового рішення;

комплексний підхід до реформування моделі управління розвитком територій.

Урахування цих вимог дозволить створити об'єктивні умови для модернізації управління місцевим економічним розвитком.

Євроінтеграція – це прийняття сучасних моделей урядування. Сучасна Європа – це Європа:

насамперед самоврядних територій;

публічного управління, побудованого на принципах децентралізації;

регульованих регіональних ринків.

Колишню модель державного устрою в Україні було побудовано, на відміну від європейських, на принципах централізації. Зараз ми часто стикаємося з її рудиментами та рецидивами. До таких залишків слід віднести територіально-адміністративний поділ; особливо «на місцях».

Такий поділ безнадійно застарів і гальмує євроінтеграційні процеси. Рецидиви пов'язані переважно із симбіозом олігархів, бюджетників, кримінального прекаріату на базі корупційного консенсусу.

Ми вбачаємо в децентралізації та розвитку нових форм самоорганізації людей взаємонаближення та взаємопроникнення європейського способу організації життєдіяльності суспільства зі збереженням суспільних архетипів. У контексті побудови нової моделі проаналізуємо деякі міркування щодо необхідності та доцільності функціонування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і районних державних адміністрацій (РДА). Для обґрунтування бачення авторів було проведено дослідження, вивчення та узагальнення надбаного досвіду на теренах України. Результати дослідження дозволили визначити декілька проблем, наслідки нерозв'язання яких будуть періодично гальмувати нам поступ на шляху реформ. А саме:

1) державний бюджет України несе важкий тягар, пов'язаний із здійсненням реформ: на початкових етапах децентралізація витратна або низькоефективна. За нашими прогнозами, ОТГ зможуть вийти на реальну фінансову «спроможність» через 3 – 4 роки; сьогодні їхнє функціонування забезпечується принципом субсидіарності;

2) через низький рівень оплати праці працівників органів публічного управління. Функціонування ОТГ супроводжуватиметься кадровим дефіцитом. Одним із шляхів економії на управлінні ОТГ мають стати нормативи щодо кількості персоналу для окремих підрозділів. А окремі функції (наприклад, організаційно-кадрова робота) мають організувати на умовах контракту (аутсорсингу, який є дієвим інструментом публічного управління) на аналогічні служби, створені для декількох ОТГ. Мінімальний річний бюджет ОТГ має забезпечити життєдіяльність; за нашими розрахунками він має бути не менше 30 – 40 млн грн.

Безумовно, доцільною в ситуації, яка склалася, буде така пропозиція: районні адміністрації мають залишитись, однак трансформуватись у публічні установи (наприклад, префектури). Вони мають забезпечувати вирішення загальних проблем 4 – 6 ОТГ (не менше, більше – можливо). Тобто, на думку авторів, райони повинні об'єднувати 4 – 6 ОТГ. Спроможним може бути район з населенням 20 тис. осіб.

До складу районних державних адміністрацій (префектур) можна включити:

- загальний відділ;
- юридичний відділ;

відділ ведення Державного реєстру виборців;  
центри надання адміністративних послуг (ЦНАП);  
організації життєдіяльності в умовах надзвичайних ситуацій;  
департамент культури та ін.

До критеріїв створення ОТГ слід віднести:

право за виконавчими органами приєднувати малочисельні ОТГ;  
забезпечення відтворення населення та природних ресурсів на території;

забезпечення соціальної сфери;

управлінські: можливість планувати розвиток;

можливість фінансового забезпечення;

проектоспроможність (спроможність реалізувати місцеві проекти);

кількість зайнятого населення безпосередньо на території ОТГ;

для нормального функціонування ОТГ необхідно не менше 1 000 осіб з постійним доходом;

спроможність забезпечувати діяльність спеціальних об'єктів;

оптимальна для ОТГ кількість населення – від 5 000 до 10 000 – 12 000;

самодостатність;

забезпечення умов безпечної життєдіяльності. ОТГ створюється для підтримки умов гідного життя, тобто вони мають забезпечувати умови охорони здоров'я населення, відпочинку;

забезпечення умов для догляду та виховання дітей;

навчання дітей.

Мінімальна структура виконавчих органів управління ОТГ можна подати у такий спосіб:

голова;

2 – 3 заступники;

секретар;

фінансове управління;

відділ комунальної власності;

сектор з юридичних питань;

відділ житлово-комунального господарства;

відділ економічного розвитку й інвестицій;

відділ архітектури та будівництва.

ОТГ не має стати джерелом корупції або забезпечення для людей, не здатних займатися корисною працею. Наприклад, за результатами

досліджень, середній в Україні річний фонд заробітної плати працівників управління ОТГ має бути не меншим ніж 1,5 – 2 млн грн.

Отже, РДА слід перетворити в префектури або орган, який гарантуватиме дотримання норм конституції (РДА – представники Гаранта конституції та забезпечення прав людини) на місцях. РДА необхідно передати нові функції, які виникають унаслідок реформування, наприклад, функції координації та регулювання (координація здійснення реформ на місцях) і, можливо, частково – стратегічного планування.

Але існування ОТГ і РДА може вийти в суперечність із наявним адміністративно-територіальним поділом України. До цього слід бути готовими, здійснювати відповідні зміни та пам'ятати, що деякі проблеми ОТГ не можуть бути вирішені без РДА. Серед таких упорядкування земельних відносин: земля має бути у загальнодержавній власності та передаватися в оренду; проблеми рейдерства та рекету тощо.

Щодо визначення архетипів у контексті формування ОТГ слід зазначити, що формування сучасних громад відбувається через призму публічної влади. У праці [3] зазначено, що публічна влада – можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби. Природу публічної влади нерідко визначають і через категорію волі, тобто через дію суб'єктів, носіїв політичної волі, що прагнуть оволодіти реальністю, підпорядкувати собі об'єктивне буття, активно формувати життєдіяльність суспільства.

Важливу роль відіграє публічний лідер – авторитетний член суспільства, особливий вплив якого дає йому змогу відігравати істотну роль у соціальних процесах. Публічний лідер – особа, яка здатна впливати на інших з метою інтеграції спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів спільноти, і орієнтується на архетипи [3]. Вважаємо, що голова ОТГ може впливати на ефективність діяльності громади засобом інструментів публічного лідерства, завдяки чому відбувається усвідомлення суспільних архетипів, здатних забезпечити розуміння суспільних процесів, що впливають на розвиток ОТГ. Розуміння та усвідомлення створюють умови для активності громади в реалізації всіх ініціатив для забезпечення її життєдіяльності. Усе це відбувається в межах децентралізації, яку ілюструють адміністративно-територіальні реформи. Успішність останніх визначається, зокрема ефективністю ОТГ, які мають очолювати публічні лідери, які здатні враховувати в своїй діяльності суспільні архетипи.



Загалом забезпечення ефективності адміністративно-територіальної реформи як одного з напрямів децентралізації в суспільстві можливе засобом створення передумов для ефективного функціонування ОТГ на чолі з публічними лідерами – носіями та розповсюджувачами суспільних архетипів і РДА. Подальші дослідження розкриватимуть особистості публічних лідерів у ОТГ та архетипну складову ухвалення оптимальних управлінських рішень.

### **1.3. Формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад**

У сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи державних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів фінансового забезпечення функціонування територіальних громад задля їхнього повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну в поглядах на економічний розвиток окремих територій, адже характер фінансових взаємозв'язків села, громади, органів влади обумовлює необхідність нарощування фінансової бази місцевого самоврядування і, як наслідок, зростання його самодостатності та фінансової незалежності.

Зазначене доводить необхідність зміни пріоритетів у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад – відмови від патерналістської моделі їхнього фінансування та переходу до ефективного використання власного соціально-економічного й фінансового потенціалу. Досягнення реальної фінансової спроможності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій і перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Проблематика місцевих фінансів усе частіше стає об'єктом наукових досліджень в Україні. Особливо актуалізується вона в контексті децентралізації влади, об'єднання територіальних громад з метою оптимізації їхнього фінансового забезпечення та створення належного підґрунтя для покращення умов життя кожного громадянина.

Територіальна громада як соціально-економічне явище є особливим утворенням з притаманною їй відповідною низкою якісних і кількісних характеристик. Територіальна громада як провідний суб'єкт місцевого

самоврядування посідає одне з важливих місць у теоретичних дослідженнях з визначення її природи, сутності, ознак, місця та ролі у стратегії розвитку всієї цілісної фінансово-економічної системи країни. Особливої актуальності такі питання набувають у сучасних умовах процесів децентралізації та становлення новітньої системи організації функціонування фінансів місцевого самоврядування в Україні як складної інтегрованої економічної системи з відповідними властивостями розвитку.

Сучасний світ зазнає одночасних процесів глобалізації та регіоналізації економіки, глибинних інтеграційних процесів. Тому в умовах виконання завдань щодо підвищення фінансового самозабезпечення та посилення конкурентних переваг постановка проблем формування і використання фінансових ресурсів регіону є недостатньою. Крім того, ухвалення найважливіших управлінських рішень і побудова фінансового механізму на рівні регіонів не можуть базуватися на простому підрахунку обсягу фінансових ресурсів і не дадуть очікуваних результатів у перспективі. З огляду на це теоретичні та практичні питання особливостей формування фінансів об'єднаних територіальних громад у сучасних умовах децентралізації влади в Україні набувають особливої актуальності, потребуючи окремих наукових підходів до дослідження (зокрема, інституційного аналізу територіальної громади як суб'єкта фінансових відносин, а також формування її фінансового потенціалу).

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблематиці еволюції наукових поглядів на розвиток територіальної громади присвячено праці таких вчених, як Т. Бондарук, О. Ботанов, Ю. Демків, А. Коваленко, В. Кравченко. Питання феномена інституалізації влади в Україні загалом та територіальної громади зокрема було об'єктом науково-теоретичного аналізу О. Матвеевої, А. Михненко, Л. Лисяк, Н. Фоміцької, А. Чуприни, Д. Норта, Г. Шмоллера. Науковій проблематиці щодо підходів до дослідження теоретичних основ фінансового потенціалу регіону та окремих територій з погляду визначення сутності, структури, характеристики складових, аналізу їхньої ефективності присвячено численні праці таких науковців, як В. Боронос, Г. Возняк, Є. Волковський, О. Дем'янчук, О. Єрмошкіна, М. Козоріз, В. Кунцевич, І. Лук'яненко, В. Свірський, О. Тимошенко, О. Хістева, С. Шумська.

Спираючись на численні наукові напрацювання в царині досліджень фінансів територіальних громад, інституціональних основ їхнього функціонування як цілісної економічної системи, так і відповідних окремих

її складових, бачимо, що необхідно конкретизувати підходи до трактування поняття «територіальна громада»; ретельного розгляду потребує аналіз інституційного середовища місцевого самоврядування, взаємозв'язків і взаємовідносин між його окремими інституційними суб'єктами в рамках фінансових відносин та особливостей формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад у сучасних умовах децентралізації.

У зв'язку з цим метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дослідження наукових концепцій місцевого самоврядування, його розвитку та становлення в Україні дало змогу на основі вагомого доробку у цій сфері провідних зарубіжних і вітчизняних учених-економістів визначити сутність такої базової дефініції, як «місцеве самоврядування». Зокрема, нами виділено європейську континентальну, англосаксонську та змішану концепції дослідження проблематики місцевого самоврядування, в межах яких виокремлено низку теоретичних напрямів, що пояснюють засади становлення та розвитку місцевого самоврядування:

1) теорія вільної общини (громади), за якою місцеве самоврядування є автономною владою територіальної громади;

2) теорія федерації громад, яка проголошує громаду рівною з державою інституцією;

3) господарська теорія, яка пояснює виникнення місцевого самоврядування на основі необхідності ведення місцевого господарства;

4) громадська теорія, сутність якої полягає у висуненні на перший план недержавної природи функціонування місцевого самоврядування;

5) державницька теорія, яка розглядає органи місцевого самоврядування у підпорядкуванні державній владі;

6) теорія муніципального дуалізму, яка визнає незалежність місцевого самоврядування у лише внутрішніх справах місцевої громади та її господарства, а в політичній сфері підпорядковує його державним органам [201].

Під місцевим самоврядуванням у сучасних українських умовах слід розуміти конституційно гарантоване право та забезпечену державою спроможність територіальної громади самостійно здійснювати управління

своїми внутрішніми (включно з господарськими) справами, крім політичних [81].

Територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин формується, розвивається та функціонує в рамках мікро- та макроінституційного середовища в контексті принципово нової моделі системи місцевого самоврядування загалом та місцевих фінансів зокрема з відповідною упорядкованою системою діяльності суб'єктів фінансових відносин. Головним з них сьогодні виступають територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України, об'єктами є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються та використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань [81].

У результаті дослідження виявлено такі характерні ознаки територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин: фінансова відокремленість, фінансова персоніфікація, фінансова правосуб'єктність, що охоплює фінансову правоздатність і дієздатність.

Виокремлено такі види фінансових відносин територіальної громади як інституційного суб'єкта з іншими відповідними фінансово-економічними інститутами в рамках інституційного середовища:

1) у межах макроінституційного середовища:

а) держава як інститут державного бюджету у вигляді: податкових платежів до бюджетів різних рівнів; відрахування до різних фондів державного, регіонального рівнів і фондів територіальної громади; фінансово-економічної підтримки; бюджетного фінансування; отримання/надання субвенцій; отримання/надання міжбюджетних трансфертів; надання економічних пільг; надання публічних благ і послуг;

б) банківська система (надання/отримання комунального кредиту, місцевих позик та їхнього обслуговування; розміщення коштів на депозитах);

2) у межах мікроінституційного середовища:

а) підприємницький сектор (обслуговування господарських зв'язків; грошова винагорода працівникам; задоволення потреб ринку; реалізація соціальних та інфраструктурних проєктів; створення умов для розвитку підприємництва; залучення інвестиційного капіталу);

б) регіональна фондова біржа (лістинг облігацій місцевої позики);

в) страхові компанії;

г) інші територіальні громади (організація на договірних засадах співробітництва з метою забезпечення соціально-економічного, культурного

розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених повноважень; здійснення спільних проєктів за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел, спрямованих на соціально-економічний, культурний розвиток територій; організація спільного фінансування/утримання підприємств, установ та організацій комунальної форми власності з метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад);

г) члени суспільства (надання якісних і диференційованих послуг своїм жителям);

д) задоволення суспільних потреб; розроблення програми місцевого розвитку та фінансування інших заходів для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Необхідною умовою для формування громадянського суспільства в Україні є активізація реформ у системі місцевого самоврядування у напрямі зростання ролі територіальних громад як основного суб'єкта соціально-економічного прогресу відповідної території.

Закономірності становлення світогосподарської системи показують, що ефективність виконання територіальною громадою покладених на неї функцій і досягнення стратегічних пріоритетів вимагає належного фінансового забезпечення як поточного функціонування, так і цілей розвитку. Фактично має місце перенесення ваги процесів соціально-економічного розвитку на місцевий рівень. У цих умовах територіальна громада має виступати одночасно і як носій соціально-економічного розвитку територій, і як рушійна сила досягнення стратегічних цілей територіального утворення. Водночас сукупність системних проблем в економіці України, пов'язаних із недосконалістю управління процесами формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні, унеможлиблює досягнення означених завдань територіальної громади.

До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено такі:

невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їхньої фінансової спроможності;

відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій;

суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості;

неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їхня вертикальна та горизонтальна розбалансованість;

недостатні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій;

недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Означена сукупність проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і регіонів, територіальних громад, перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення наявної моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимуляційного ефектів у відповідності як до реалій сьогодення, так і до потреб збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруги в міжбюджетних відносинах.

У реалізації задекларованих завдань вагома роль належить чіткому окресленню пріоритетів і формуванню концепції фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що спрямована на забезпечення фінансової спроможності та самодостатності територіальних громад шляхом активізації як бюджетних, так і небюджетних методів фінансового забезпечення місцевого розвитку. Критеріальними умовами досягнення фінансової спроможності сільських територіальних громад у сучасних умовах є реформування системи державних фінансів у бік її децентралізації, а також зміна системи адміністративно-територіального устрою України.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними завданнями реформування є [130]:

забезпечення доступності та якості публічних послуг;

досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації;

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Головною запорукою успішної реалізації реформи є наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування. З метою мобілізації таких ресурсів Кабінет Міністрів України законодавчо закріпив засади [130]:

обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

надання трансфертів з Державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

визначення фінансовою основи здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо податків і зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;

надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

В Україні закладено конституційні основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові засади його діяльності. Конституція України визначає право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [230].

Проте реальне вирішення будь-яких питань віднесених до компетенції територіальних громад, залежить від їхнього фінансового забезпечення. Конституцією України визнано матеріальною і фінансовою основами місцевого самоврядування рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ; створювати для цього відповідні органи та служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування [135].

Бюджетний кодекс України визначає, що бюджетами місцевого самоврядування є: бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах); бюджети об'єднаних



територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад [166]. У Податковому кодексі встановлено перелік місцевих податків і зборів, а також порядок правовідносин щодо їхнього справляння та зарахування до відповідних місцевих бюджетів [212]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено основні засади бюджетної політики на місцевому рівні [230].

Незважаючи на існування правового підґрунтя фінансового забезпечення територіальних громад, фінансова основа їхньої діяльності залишається вкрай слабкою. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [237] і Закон «Про добровільне об'єднання громад» [220] не лише закладають нові засади територіальної організації влади на основі добровільного об'єднання територіальних громад, а і значно розширюють джерела їхнього фінансового забезпечення.

Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів, децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади, запровадження нових видів трансфертів тощо. Передбачається, що результатом такого об'єднання стане формування спроможних територіальних громад, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [122]. Окрім того, Бюджетним кодексом України передбачено, що об'єднані територіальні громади мають можливість подавати заявки до Державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проєктів регіонального розвитку.

Проте у наукових колах не склалося спільної думки щодо змістовності та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Так, А. Кулай вважає, що ключове місце в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування має належати доходам бюджетів територіальних громад [63].

В. Дем'яненко стверджує, що функціонування органів місцевого самоврядування, їхня фінансова база (місцевий бюджет) мають бути самодостатніми та формуватися за принципом самофінансування, тобто з максимальною опорою на податкову спроможність місцевого територіально-економічного комплексу [30].

О. Ольшанський стверджує, що нині фінансовий потенціал територіальних громад охоплює доходи місцевого бюджету, включно з власними надходженнями бюджетних установ. Доходи місцевого бюджету науковець розподіляє на певні групи, кожна з яких має свої джерела надходжень: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (за Бюджетним кодексом України – це бюджети територіальних громад, сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст, зокрема районів у містах) і враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; доходи, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; трансферти; позики та запозичення [91].

М. Коваленко, Г. Швороб, Т. Мацієвич, досліджуючи фінансові ресурси територіальної громади, приходять до висновку, що вони є сукупністю фінансових фондів, що беруть участь у забезпеченні діяльності громади. Це певна сума фінансових ресурсів, представлених коштами місцевого бюджету, фінансових фондів територіальної громади, фінансових ресурсів місцевих суб'єктів господарювання та домогосподарств. Доцільною є думка, що фінансові ресурси територіальних громад формують такі елементи: власні кошти суб'єктів господарювання, що здійснюють комерційну діяльність у виробничій та невиробничій сферах; кошти кредитно-фінансових регіональних установ, їх філій у регіоні, а також філій фінансово-кредитних установ і тих, що функціонують у цьому регіоні; кошти громадських організацій, фондів, що займаються некомерційною діяльністю на території регіону; кошти населення, включно з поточними грошовими надходженнями і накопиченнями в різних формах; кошти місцевого бюджету [190].

Л. Сухарська вважає, що «фінансове забезпечення розвитку територіальної громади» – це процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів. Автор стверджує, що «прибутки територіальної громади формуються відповідно до чинного законодавства України. Серед їх джерел надзвичайно

важливу роль відіграють надходження від фізичних осіб і домогосподарств» [130]. Вважаємо таке твердження помилковим, адже територіальна громада не є суб'єктом підприємницької діяльності, орієнтованим на отримання прибутку. Очевидно, що тут відбулося неправомірне отождошення понять «доходи територіальної громади» та «прибутки територіальної громади», хоча науковцем влучно зазначено, що серед джерел таких доходів левову частку становлять надходження від фізичних осіб і домогосподарств.

І. Сторонянська, А. Пелехатий прийшли до висновку, що фінансова забезпеченість територіальної громади характеризується насамперед наявністю відповідних фінансових ресурсів і відображає спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них законодавчо визначені завдання. Тобто фінансова забезпеченість – це баланс між потребами територіальної громади (та органами місцевого самоврядування включно) та її можливостями [128].

Л. Карамушка на основі дослідження теоретичних основ міжбюджетних відносин розкриває сутність фінансового забезпечення територіальних громад як складової міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів із врахуванням ступеня збалансованості фінансово-економічних відносин. Дослідник стверджує, що важливим завданням місцевих бюджетів є фінансування суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад. Для виконання зазначеного необхідне ефективне планування та раціональне використання бюджетних коштів. Основу бюджетного устрою становлять бюджети місцевого самоврядування, тому важливим є поглиблене дослідження сутності інституту місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності функціонування цього інституту необхідне посилення фінансової самостійності територіальних громад. Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів напряму залежить від підвищення частки бюджету розвитку в загальній структурі видаткової частини, що сприятиме розбудові соціальної сфери територій та забезпечуватиме умови для інноваційного розвитку територіально-адміністративних одиниць [56].

З огляду на сутність розглянутих дефініції приходимо до висновку, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою задоволення потреб та інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Основною формою фінансового

забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їхнього економічного та соціального розвитку. Проте недосконалість чинної системи бюджетного фінансування територіальних громад зумовлює необхідність пошуку більш дієвої її форми, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання локального значення. Йдеться про наділення територіальних громад значними ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Саме тому наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад, які покликані стимулювати їх до об'єднання та посилення спроможності, через різні соціально-правові та фінансово-економічні механізми самостійно вирішувати питання місцевого значення. Зокрема, Бюджетним кодексом України ініційовано перехід бюджетів об'єднаних територіальних громад до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом (раніше міжбюджетні відносини відбувалися виключно через районні бюджети), а також значно розширено джерела формування їхніх доходів.

Так, згідно зі ст. 64 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад належать [166]:

- 1) 60 % податку на доходи фізичних осіб;
- 2) 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 3) 3 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України;
- 4) 5 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);
- 5) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;
- 6) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;
- 7) податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності;

- 8) податок на майно;
- 9) єдиний податок;
- 10) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 11) туристичний збір;
- 12) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;
- 13) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;
- 14) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води, водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;
- 15) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);
- 16) орендна плата за водні об'єкти (їхні частини);
- 17) кошти від реалізації безхазяйного майна (зокрема такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, отриманого територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;
- 18) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади;

19) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

20) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

21) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад;

22) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад;

23) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад;

24) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

25) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

26) адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

27) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

28) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їхньої тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам у частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад;

29) кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад;

30) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, за здані у вигляді брухту та відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння; 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту та відходів срібло;

31) частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, що сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї;

32) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад відповідно до законодавства.

Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів [92].

Також радам об'єднаних територіальних громад дозволено здійснювати місцеві запозичення до бюджетів об'єднаних територіальних громад – як місцеві, так і зовнішні, зокрема шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку, а кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проєктів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсощадних технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їхньої громад [108].

Важливим кроком у зміцненні фінансової бази об'єднаних територіальних громад стало створення Державного фонду регіонального розвитку, який передбачає фінансування проєктів регіонального розвитку

на конкурсній основі – відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їхньої реалізації.

Кошти Державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку (зокрема проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Отже, в Україні фактично запроваджується нова модель фінансового забезпечення територіальних громад, спрямована на збільшення обсягів фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування та формування їхньої фінансової спроможності.

Як свідчить проведене дослідження, проблеми, що перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку об'єднаних територіальних громад умовно можна розподілити на законодавчі та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні держави потребують законодавчого врегулювання такі питання:

1) порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установлення і зміни їхніх меж тощо;

2) надання органам місцевого самоврядування більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення професійних кадрів. Сьогодні майже відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто не здатні підготувати якісні інвестиційні проєкти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми автори вбачають в професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення їхньої кваліфікації, надання їм необхідної консультативної та методичної допомоги з боку органів виконавчої влади та фінансування підготовки фахівців у закладах вищої освіти;



3) просторове планування в об'єднаних територіальних громадах (зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів);

4) удосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад. Право на їхнє затвердження надане Кабінету Міністрів України, а не обласним радам, на рівні яких лобіюють свої інтереси представники місцевих еліт.

Серед перешкод розвитку об'єднаних територіальних громад внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та ін.

Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку реформ. Тому нагальною проблемою є удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Для впровадження інноваційних складових у різні сфери соціально-економічного розвитку територій необхідним є залучення інвестицій у об'єднану територіальну громаду. З метою підвищення інвестиційної привабливості території громадам слід здійснювати такі заходи:

за підтримки наукових установ розробити перспективні програми розвитку ОТГ та інструментарій їхньої реалізації;

формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;

забезпечувати розвиток інфраструктури для підтримки інвестиційної діяльності;

визначати пріоритети та потреби територій у ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій та проєктів;

створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;

залучати перспективних іноземних інвесторів;

здіяяти всі можливі механізми та інструменти сприяння процесу інвестування в межах чинного нормативно-правового поля на прозорих і цивілізованих засадах;

здійснювати моніторинг інвестиційної діяльності та додатково стимулювати залучення інвестицій для вирішення пріоритетних проблем соціально-економічного розвитку громади;

забезпечувати надання належної інформації потенційним інвесторам усіма доступними засобами [25].

Отже, досягнення основної мети реформи місцевого самоврядування в Україні можливе через створення економічно- та фінансово-спроможних територіальних громад. Це вимагає здійснення глибоких системних змін у більшості сфер суспільного буття, серед яких і адміністративно-територіальний устрій держави, і державні фінанси, і освіта, і охорона здоров'я, і земельні відносини, і судочинство, і багато іншого. Таке завдання є одним із найскладніших для соціально-економічної системи України. Однак сьогодні це необхідна умова сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад і єдиний шлях до побудови громадянського суспільства в Українській незалежній державі.

Отже, у результаті дослідження встановлено, що наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад, які покликані стимулювати їх до об'єднання та посилення спроможності, через різні соціально-правові та фінансово-економічні механізми самостійного розв'язання проблем місцевого значення. Законодавчо ініційовано перехід бюджетів об'єднаних територіальних громад до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом, а також значно розширено джерела формування їхніх доходів.

Обґрунтовано, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою задоволення потреб та інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Водночас основною формою фінансового забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їхнього економічного та соціального розвитку.

Визначено, що недосконалість системи бюджетного фінансування територіальних громад вимагає пошуку дієвої її форми, яка спонукатиме органи місцевого самоврядування самостійно, використовуючи власні ресурси, вирішувати питання локального рівня. Отже, територіальні громади мають мобілізувати внутрішні резерви.

Перспективи подальших досліджень спрямовані на обґрунтування напрямів щодо розширення фінансової бази об'єднаних територіальних громад.

#### **1.4. Інноваційна діяльність органів публічної влади як основа соціально-економічного розвитку країни**

Сьогодні інновації в управлінській діяльності органів виконавчої влади та органах місцевого самоврядування є ключовим чинником прискорення темпів соціально-економічного розвитку держав та їхніх територій, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів. Тому особливого значення набувають обґрунтування концептуальних положень здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні та розроблення напрямів забезпечення дієвої інноваційної діяльності як запоруки стійкого розвитку країни.

Окремі теоретико-методологічні та практичні аспекти здійснення інновацій органами публічної влади досліджувалися вітчизняними і зарубіжними вченими: І. О. Дегтярьовою [29], А. Є. Никифоровим [90], М. О. Петришиною [100], С. А. Поповим [103], Е. М. Роджерсом [117] та ін. Разом з тим, концептуальні положення здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні розроблено не в повному обсязі, недостатньо дослідженими залишаються проблеми реалізації кадрової політики для забезпечення повноцінної інноваційної діяльності органами влади як основи стійкого соціально-економічного розвитку країни.

Сучасні умови розвитку національної економіки, а також трансформаційні процеси, що відбуваються в органах влади України, вимагають ґрунтовного переосмислення форми та сутності публічного управління та вироблення нових підходів до самого процесу управління. Обсяг завдань, які покладаються на органи публічної влади, зумовлює використання в їхній діяльності широкого спектру інновацій. Незважаючи на це, для багатьох органів публічної влади України застосування інновацій у процесі їхнього функціонування та розвитку залишається досить складним завданням, хоча у розвинутих країнах світу вони поширені

як у бізнесі, так і в роботі органів державного та муніципального управління. Темпи, якими впроваджуються інновації в систему органів публічної влади України, порівняно з бізнесом досить повільні, що зумовлено певними бюрократичними перешкодами та опором до нововведень з боку публічних службовців. Безперечно, вирішення завдання щодо розроблення впровадження інноваційних інструментів і технологій у діяльність органів публічної влади дасть змогу, з одного боку, вдосконалити механізм публічного управління, з іншого – впорядкувати управлінську діяльність органів влади, раціонально використовувати соціально-економічний потенціал території держави та створити сприятливе інноваційне середовище у країні.

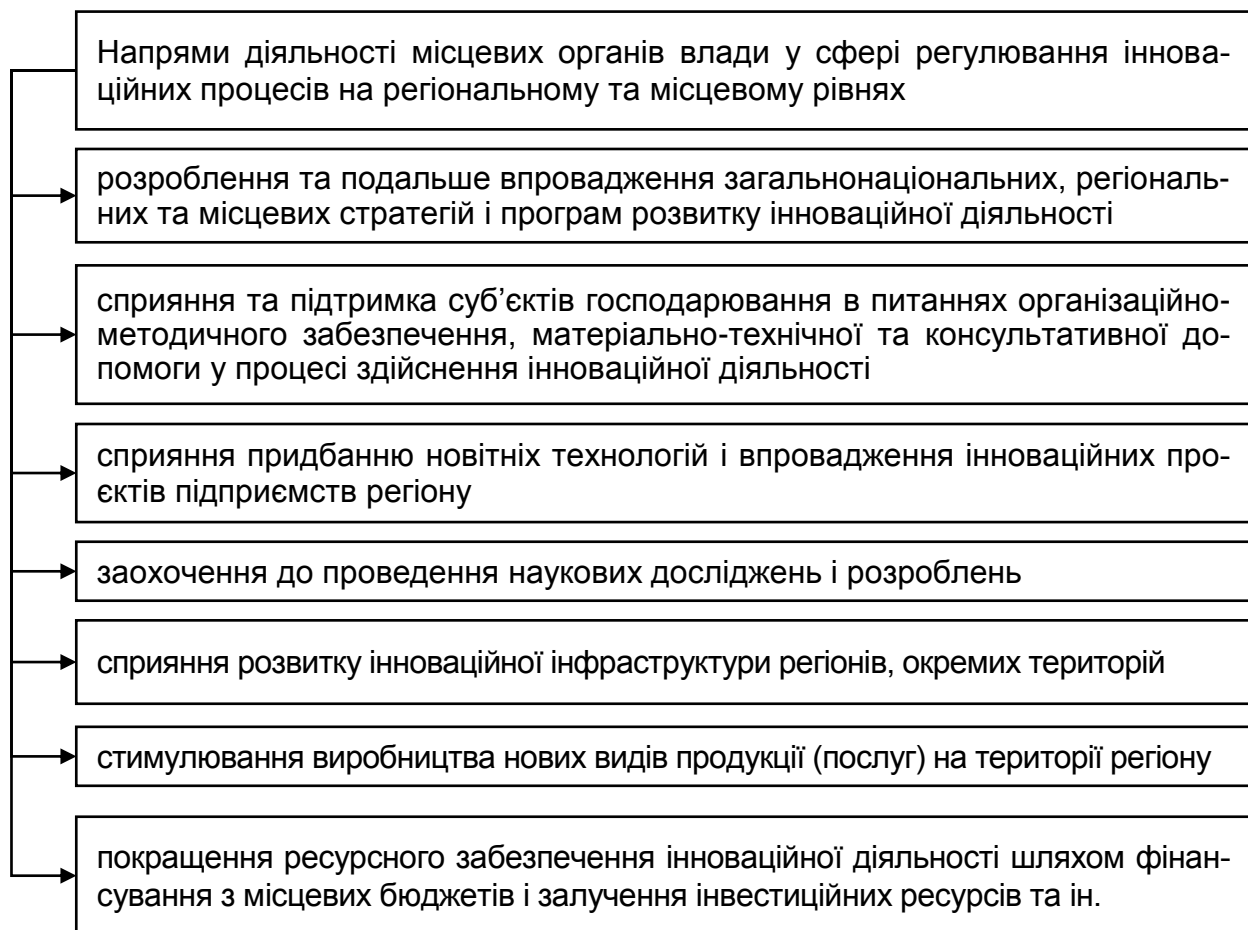
Здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні регламентується низкою нормативно-правових актів, основними з яких є: закони України «Про інноваційну діяльність» [228], «Про співробітництво територіальних громад» [234], «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [233], «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [231]; указ Президента України «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [227] та ін.

Так, відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» [228], інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Як відомо, інноваційний процес є складовою інноваційної діяльності, яка визначається входами, виходами, функцією управління, інноваційним потенціалом, ресурсами, зворотними зв'язками та їхньою взаємодією, які сукупно відображають процес створення і розповсюдження інновацій. З огляду на зазначене, інновації в системі органів публічної влади слід розглядати як нові форми та методи їхньої роботи, нові управлінські технології (використання методології управління проектами у діяльності органів влади та ін.), підходи та інструменти, які використовуються для вирішення завдань (підходи до взаємодії органів влади з громадськістю, бізнесом тощо), для удосконалення самої системи публічного управління та для забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Законодавством в Україні визначаються повноваження різних рівнів і підсистем органів публічної влади щодо здійснення інноваційної діяльності на державному та регіональному рівнях. Поряд з цим установлюється перелік повноважень як представницьких (сільських, селищних, міських рад), так і виконавчих органів у сфері інноваційної діяльності, що дає можливість стверджувати про існування третього рівня забезпечення здійснення інноваційної діяльності – місцевого.

На рис. 1.1 наведено основні напрями діяльності місцевих органів влади (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях.



**Рис. 1.1. Основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях**

Ґрунтуючись на результатах аналізу чинних нормативно-правових актів [231; 234; 235 та ін.], а також ураховуючи теоретичні підходи вчених

щодо цього питання [57; 63; 117 та ін.], визначено основні блоки проблем реалізації регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні, а також запропоновано їхнє вирішення:

1) блок проблем інноваційної науково-технологічної діяльності, пов'язаної з недостатньо ефективною реалізацією державної регіональної політики. Оскільки на ступінь загального регіонального інноваційного розвитку безпосередньо впливає рівень інноваційного розвитку та інноваційного потенціалу окремих територій, населених пунктів, доцільно на законодавчому рівні окреслити сукупність повноважень відповідних органів влади на місцях у зазначеній сфері, а також можливості представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування (повноваження щодо розроблення, виконання місцевих інноваційних програм і відрахування з місцевих бюджетів коштів для фінансування цих програм та ін.);

2) блок проблем інноваційної діяльності в галузі публічно-управлінських технологій, що характеризуються соціальною спрямованістю. Для вирішення цього блоку проблем необхідно вирішити питання, які стосуються: ефективного використання механізмів інноваційного розвитку міст (державно-приватне партнерство, проєктне управління тощо); пошуку та залучення іноземних інвестицій, використання коштів міжнародних фондів у рамках науково-технічної допомоги для забезпечення виконання завдань місцевого та регіонального розвитку; створення і подальшого розвитку інноваційних структур, сприяння розвитку інноваційних підприємств малого та середнього бізнесу (кластерні структури, зокрема міжмуніципальні кластери, тощо); використання новітніх технологій з упровадження знань у діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади (технології e-learning тощо); застосування міжнародних стандартів щодо управління якістю адміністративних послуг та ін.

Крім того, є доцільним виділення основних причин проведення неефективної інноваційної політики та неспроможності переорієнтувати економіку України на інноваційну модель розвитку. Такими є: недосконалість нормативно-правового регулювання питань з розвитку інноваційної інфраструктури; недостатній рівень економічного стимулювання інноваційної діяльності та відсутність належної державної підтримки інноваційних структур; надмірна бюрократизація здійснення інноваційної діяльності; незавершеність формування загальнодержавної інфраструктури інформаційного забезпечення інноваційної діяльності;

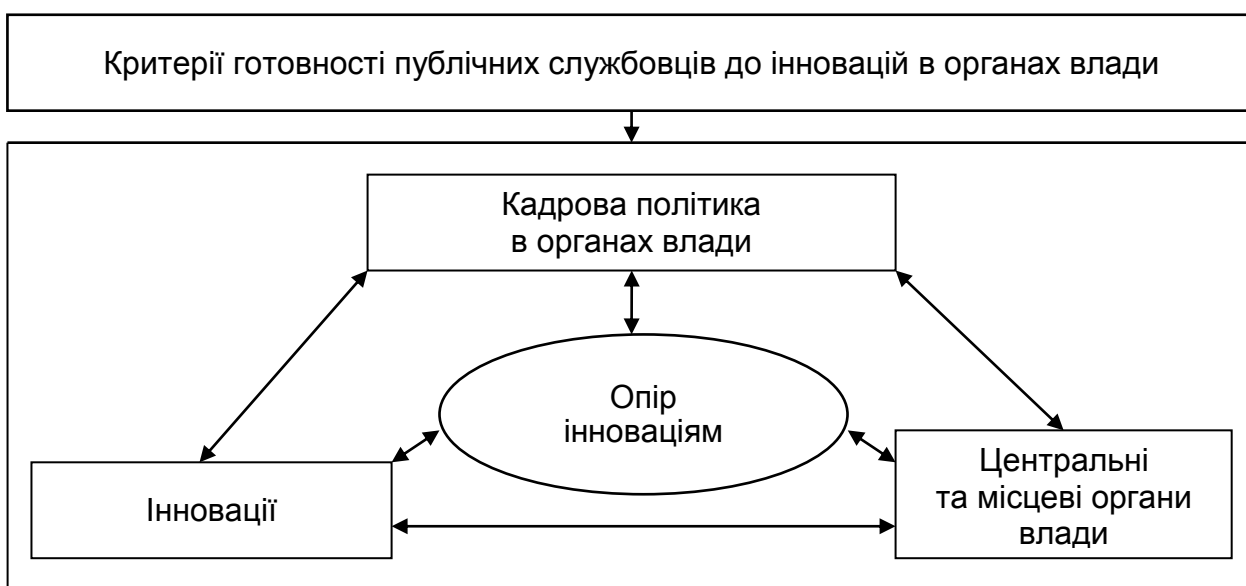
відсутність належного інвестування та фінансування для здійснення масштабних технологічних змін. Отже, для провадження продуктивної інноваційної діяльності в Україні та переходу національної економіки України до інноваційного шляху розвитку існує необхідність у формуванні комплексного наукового підходу до здійснення інноваційної діяльності органами влади та ефективного законодавчого вирішення питань щодо злагодженості дій усіх рівнів (державного, регіонального та місцевого).

Слід зазначити той факт, що впровадження будь-якої інновації у сфері публічного управління вимагає відповідних знань і навичок персоналу, який є ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей органів публічної влади та забезпечення їхніх якісних управлінських послуг. Крім того, розвиток людських ресурсів системи публічного управління є основним чинником формування постсучасної системи управління, а створення можливостей для розкриття креативного потенціалу публічних службовців стає головним системним завданням управлінських інновацій.

Значущість інноваційної активності публічних службовців у здійсненні радикальних (реформістських) суспільних змін підкреслюють різні вчені. Так, А. Никифоров інноваційну діяльність розглядає як креативний процес специфічної спрямованості, досягнення результату якого забезпечується, поряд з іншим, шляхом розвитку знань, інтелектуального потенціалу особистості та інформаційної комунікації [90]. Також слід зазначити підхід С. Попова, який підкреслює важливість використання принципу інноваційної готовності кадрового ресурсу до забезпечення результативної інноваційної діяльності органів влади [103, с. 101–102]. Водночас цей автор акцентує увагу на оцінюванні готовності публічних службовців до нововведень. На важливості оцінювання інноваційної готовності публічних службовців також указують результати соціологічних досліджень Є. Головахи [24], які свідчать про те, що рейтинг українського типу новатора найменший у європейському просторі. Ці твердження безпосередньо стосуються і публічних службовців, що загострює увагу до значущості інноваційно орієнтованої професійної компетентності впроваджувачів нововведень.

Саме тому дієва та цілеспрямована державна кадрова політика в органах публічної влади має бути спрямованою не тільки на пошук, розподіл, раціональне використання, професійний розвиток кадрів, а і на зменшення опору публічних службовців нововведенням і прискорення їхньої

готовності до цих нововведень. Це, своєю чергою, докорінно покращить діяльність органів влади, а також забезпечить стійкий соціально-економічний розвиток України. З огляду на це, автором запропоновано складові процесу здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади (рис. 1.2), де основний акцент зроблено на реалізації такої кадрової політики, яка забезпечить формування необхідних професійних компетентностей у публічних службовців і зменшить опір інноваціям на основі прискорення їхньої готовності до цих інновацій.



**Рис. 1.2. Складові процесу здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади**

Слід зазначити той факт, що процес здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади має ґрунтуватися: по-перше, на управлінні професійною компетентністю публічних службовців, що реалізується на основі оцінювання рівня компетентності публічних службовців і коригування цього рівня (підвищення, розвиток тощо); по-друге, на оцінюванні стану готовності публічних службовців до нововведень (обов'язковою умовою є обрання певних критеріїв оцінювання стану готовності публічних службовців до нововведень); по-третє, на управлінні опором інноваціям в органах влади. Усе це має забезпечити інноваційно орієнтована кадрова політика, яка реалізується в органах публічної влади.



Успіх реалізації системних реформ, які відбуваються в Україні, залежить від рівня професійної компетентності публічних службовців і лідерських якостей керівних кадрів сфери публічного управління, їхньої здатності до інноваційного мислення, ухвалення ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі.

Оскільки компетентність публічного службовця є показником ступеня відповідності, адекватності професіоналізму публічного службовця та змістовності компетенції його посади, то професіоналізм необхідною умовою компетенції. Якщо рівень професіоналізму, професійного досвіду публічного службовця не відповідає професійно-кваліфікаційним вимогам посади, її спеціалізації, компетенції, це свідчить, що в цій ситуації немає достатніх умов для прояву його професіоналізму [74]. Згідно із Законом України «Про державну службу» [219], професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Відповідно, професійна компетентність публічного службовця в умовах здійснення інноваційної діяльності – це його спроможність у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні якості, нести відповідальність за ухвалені рішення з метою належної реалізації інноваційних завдань, функцій тощо. Перелік необхідних професійних компетентностей публічних службовців має формуватися відповідно до потреби у них. Формування, розвиток, підвищення рівня професійних компетентностей, а також управління ними у процесі здійснення інноваційної діяльності слід забезпечувати шляхом переходу на інноваційну модель навчання публічних службовців.

Слід зазначити, що управління професійною компетентністю має реалізуватися на основі проведення оцінювання рівня професійної компетентності щодо кожного з публічних службовців (шкала рівнів професійних компетентностей, інтегральний показник оцінювання рівнів професійних компетентностей та ін.). На цій основі в подальшому здійснюється коригування оціненого рівня професійної компетентності публічних службовців шляхом проведення професійного навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіти тощо. В інноваційній моделі навчання публічних

службовців основними напрямками діяльності ЗВО післядипломної освіти мають стати: оновлення змісту навчання сучасними науковими результатами в галузі науки публічного управління (сучасні теми із проблем лідерства, інноватики) через об'єднання зусиль установ державного та недержавного секторів; вивчення реального попиту, можливостей та потреб регіону чи установи, кожного учасника навчального процесу; розширення освітнього простору за рахунок створення експериментальних лабораторій, коучингових консультацій для апробації нових знань і вмінь на практиці; формування самостійної освітньої сфери з власними механізмами управління, функціонування, розвитку та фінансування (дистанційна освіта з використанням електронної платформи Moodle або технологій e-learning); оновлення системи фінансування шляхом розвитку багатоканального фінансування; зростання фінансової, управлінської та інституційної автономії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації; планування професійного розвитку фахівців органів влади шляхом упровадження нових навчальних модулів з посиленням складової самостійної роботи слухачів та індивідуальних консультацій із викладачем; розвиток інноваційної культури публічних службовців і можливостей ЗВО щодо розроблення інформаційно-методичних матеріалів для організації самостійної роботи слухачів (таких, як електронні мультимедійні навчальні посібники, підручники, методичні рекомендації, комп'ютерні й інші безконтактні та практико-орієнтовані технології); розширення інформаційно-комунікативного простору для неперервного підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом своєчасного наповнення сайтів інститутів підвищення кваліфікації відповідною навчальною інформацією для заочно-дистанційного навчання; впровадження нових форм навчання – таких, як чат, скайп-конференція, е-тестування тощо. Отже, спираючись на засади управління професійною компетентністю, можна зробити попередні висновки щодо стану готовності публічних службовців до інновацій.

Оцінювання стану готовності публічних службовців до інновацій має ґрунтуватися на обранні певних критеріїв:

- 1) наявність/відсутність особистого досвіду публічних службовців з упровадження нововведень; стан їхньої обізнаності (ознайомленості) з теоретичними основами інновацій та рівень вивченості ними типових інновацій у відповідному навчальному закладі;

2) ступінь обізнаності публічних службовців з типовими інноваціями, розуміння їхньої важливості для системи органів публічної влади та поінформованість про їхню поширеність у цій системі.

Перша група критеріїв надає можливість сформулювати уявлення про загальну теоретичну та практичну готовність службовців до інновацій у системі органів публічної влади з урахуванням їхнього навчання у відповідному навчальному закладі. Друга група критеріїв конкретизує стан готовності публічних службовців до інновацій та потреби у масштабному поширенні цих інновацій у системі органів публічної влади як основного критерію досягнення кінцевого ефекту в межах державно-управлінських реформ. Окрім того, усвідомлено сформована перевага інновації є головною передумовою для ухвалення позитивного рішення щодо його впровадження та необхідності поширення у цій системі. Такий взаємозв'язок критеріїв відповідає логіці процесу масштабного розповсюдження інновацій і принципу релевантності інноваційного процесу та процесу масштабного впровадження інновацій [57].

З огляду на критерії оцінювання стану готовності публічних службовців до інновацій, можна здійснювати управління опором інноваціям у органах влади, що дасть змогу прискорити процес впровадження цих інновацій у роботу державного та муніципального управління.

Взаємозв'язок економічної ефективності з інноваційною формою організації праці персоналу органів публічної влади (управлінською командою публічних службовців) проявляється на макрорівні під час регулювання інноваційних процесів. Мається на увазі не безпосереднє управління процесами виробництва з боку публічних службовців, а організація діяльності системи державного регулювання та управління економікою. Зрозуміло, що на макрорівні діють управлінські команди найвищого рівня.

Україні сьогодні потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами публічного управління та здатні забезпечити соціально-економічний розвиток держави в умовах глобалізації. Отже, можна сформулювати такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом публічного управління, що визначають рівень його професійності: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку та бути відкритим до впровадження відповідних новацій.

Крім того, діяльність кадрів має стосуватися реалізації конкретних функцій у системі публічного управління, а не бути декларативною та абстрактною.

Як показує практика економічно розвинених держав, необхідною умовою для інноваційного оновлення економіки є створення інфраструктури з повним циклом інноваційної діяльності у сфері високих технологій. В Україні інноваційна інфраструктура ще недостатньо розвинена, оскільки не охоплює всі ланки інноваційного процесу та не має системного підходу до забезпечення відповідними послугами у сфері інноваційної діяльності в органах публічної влади. Про це свідчить обмежена кількість суб'єктів інноваційної інфраструктури, нерозвиненість організаційної структури, недостатня і нестабільна законодавча база тощо.

Сьогодні у світі намітилася тенденція до створення інноваційної інфраструктури, що всебічно підтримує інновації в державному та муніципальному управлінні [21] (табл. 1.3). Крім зазначених у табл. 1.3, у світі існує низка інституцій, які підтримують появу інновацій у державному та муніципальному управлінні. Як приклад, можна навести регіональні агентства з технологій та інновацій, які створені та функціонують під егідою держави задля підтримки інноваційної діяльності в регіонах європейських країн [141].

Таблиця 1.3

### **Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій державного та муніципального управління**

Елементи інноваційної інфраструктури	Характеристика елементів інноваційної інфраструктури
1	2
Обсерваторія інновацій публічного сектора	Створена Організацією економічного співробітництва та розвитку. Ця установа збирає та аналізує приклади управлінських інновацій; сприяє обміну досвідом щодо таких інновацій; надає консультативну допомогу та підтримує співпрацю щодо інноваційних управлінських проєктів; є майданчиком для обговорення і спільного творення інновацій і т. д.

1	2
Центр інновацій публічної служби	Створений урядом Південної Африки. Основною метою цієї установи є формування культури та практики інновацій для подолання найгостріших проблем у розвитку держави. Серед основних методів – проведення наукових досліджень і розроблень, інкубація інновацій, партнерські проекти за участю приватного сектора. Коло проблем, щодо яких ця установа застосовує інноваційні підходи: від поліпшення якості надання послуг лікарнями до зниження рівня злочинності в державі
Центр демократичного врядування та інновацій	Створений на базі Школи державного управління ім. Кеннеді при Гарвардському університеті. Завдяки приватним грантам Центром започатковано щорічний конкурс урядових інновацій. Його завдання: залучення інноваційних ідей щодо участі населення у розробленні та контролі виконання рішень про витрачання бюджетних коштів, формуванні державної і місцевої політики, розвитку міжсекторної та міжрівневої співпраці тощо. Під егідою цієї установи реалізується значна кількість проектів (проект «Краще, швидше, дешевше» спрямований на появу й упровадження інноваційних ідей органами влади, які прагнуть задовольнити потреби суспільства з одночасним зниженням вартості послуг і підвищенням їхньої якості. Реалізація проекту дозволяє висвітлювати передові інноваційні підходи до формування партнерських відносин між урядом і приватним сектором тощо)
Лабораторія розвитку м. Мехіко	Розробляє й організовує реалізацію низки інноваційних проектів щодо підвищення ефективності діяльності міської влади, її взаємодії з населенням і розвитку міста. Особливістю цієї установи є те, що вона об'єднує людей з різних сфер, щоб забезпечити новизну ідей. Оскільки цей напрям діяльності для міської влади є відносно новим, її працівники постійно взаємодіють із зовнішніми експертами. На сайті цієї установи можна залишити свою ідею щодо розвитку міста, ознайомитися з інформацією про інноваційні проекти тощо
Гуанчжойський інститут міських інновацій	Проводить системні дослідження з питань, пов'язаних з міськими інноваційними рішеннями; організовує міжнародні семінари та симпозиуми з проблематики інноваційного управління; формує бази даних інновацій щодо розвитку міст; проводить всесвітньо відомий Міжнародний конкурс міських інновацій

1	2
Глобальна мережа публічних інновацій	Створена за недержавні кошти з метою поширення знань про інновації у сфері публічних послуг, громадської діяльності щодо управління суспільними справами. Об'єднує 10 програм щодо відзначення інноваційної державної політики таких країн, як Бразилія, Китай, Мексика, Перу, США, Східна Африка, Південна Африка, Філіппіни, Чилі

В Україні для координації та підтримки інноваційної діяльності органами публічної влади можна запропонувати створення Офісу інноваційної діяльності. Необхідність його створення в органах влади виникає за умов, коли кількість інновацій та їхній масштаб починає створювати проблеми з керованістю, зникає прозорість, виникає різномірна звітність, що не дає змоги проаналізувати стан реалізації всіх інновацій. Офіс інноваційної діяльності – це структурний підрозділ, що виконує функції координації та централізації управління інноваціями, які входять у сферу компетенції певного органу влади, та комплексна інфраструктура, яка забезпечує впровадження інновацій.

Основною метою Офісу інноваційної діяльності є забезпечення якості та досягнення запланованих результатів інноваційної діяльності, що здійснюється відповідним органом влади, за рахунок створення оптимальних умов і ухвалення відповідних управлінських рішень. Головним його завданням є підвищення ефективності запровадження інновацій за рахунок створення і використання єдиної координації та технології управління інноваціями органом публічної влади. Крім того, завданнями Офісу інноваційної діяльності можуть стати: навчання персоналу методам розроблення та впровадження інновацій, що входять у компетенції конкретного органу влади; розроблення, впровадження та моніторинг реалізації інновацій, адаптованих до цілей і завдань органу влади; впровадження й адміністрування системи управління інноваціями; нагромадження і збереження інформації про запроваджені інновації з метою використання їх для удосконалення методів роботи органу влади; управління портфелем інновацій; управління комунікаціями між різними інноваціями.

Офіси інноваційної діяльності органів публічної влади можуть створюватися у формі: тимчасової робочої групи з тимчасовим дорученням додаткових обов'язків для фахівців органу влади з відповідною зміною їхнього посадового регламенту та додатковою оплатою праці; покладання на спеціалістів органу влади обов'язків адміністраторів інновацій для виконання окремих функцій з повним або частковим звільненням від виконання ними власних; створення у структурі органу влади відповідного підрозділу з функціями Офісу інноваційної діяльності внаслідок проведення внутрішньої реорганізації; створення державної установи з відповідними функціями управління інноваціями; залучення за договором спеціалістів на роботу в орган влади (аутстафінг); передання за договором функцій інноваційного менеджменту організаціям, що спеціалізуються на наданні послуг із розроблення та впровадження інновацій (аутсорсинг). Отже, ефективне використання Офісу інноваційної діяльності на практиці може забезпечити такі переваги: стандартизація інноваційної управлінської документації та методів управління інноваціями; прозорий розподіл відповідальності за результати впровадження інновацій; розповсюдження знань і підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців; контроль за ходом і прогнозування результатів інновацій; облік та ефективне призначення ресурсів для впровадження інновацій.

Отже, у роботі здійснено обґрунтування концептуальних положень реалізації інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні. Авторський підхід до переліку та змістовності складових процесу здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади, на відміну від усталеного, акцентує увагу на реалізації такої кадрової політики, яка забезпечить у публічних службовців формування необхідних професійних компетентностей та знизить опір інноваціям шляхом прискорення їхньої готовності до цих інновацій. Виявлено, що процес здійснення повноцінної інноваційної діяльності органами публічної влади має ґрунтуватися: на управлінні професійною компетентністю публічних службовців шляхом оцінювання і коригування рівня їхньої компетентності; на оцінюванні стану готовності публічних службовців до нововведень за певними критеріями; на управлінні опором інноваціям в органах влади. Усе це має забезпечити інноваційно орієнтована кадрова політика, яка реалізується в органах публічної влади. Водночас ефективне управління професійною

компетентністю публічних службовців має реалізуватися через оцінювання з використанням шкали рівнів професійних компетентностей, розрахунком інтегрального показника оцінювання рівнів професійних компетентностей.

Авторами виділено основні причини неефективності інноваційної політики, яка не спроможна переорієнтувати економіку України на нову (інноваційну) модель розвитку. Також визначено основні блоки проблем реалізації регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні. Запропоновано такі способи їхнього вирішення: ефективне використання механізмів інноваційного розвитку міст (державно-приватне партнерство, проектне управління); створення та подальший розвиток інноваційних структур (кластерні структури, зокрема, міжмуніципальні кластери тощо); використання новітніх технологій упровадження знань у діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади (технології e-learning, тренінгові технології тощо) та ін.

Автором визначено, що між дієюю інноваційною діяльністю органів влади та соціально-економічним розвитком країни є взаємозв'язок на макrorівні, що виявляється під час регулювання інноваційних процесів (організація діяльності системи державного регулювання та управління економікою). Проаналізовано зарубіжний та вітчизняний досвід інституційної підтримки інновацій державного та муніципального управління. Для координації та підтримки інноваційної діяльності органами публічної влади запропоновано створення Офісу інноваційної діяльності, сформульовано його основну мету, завдання, форми, в яких можливе його створення, та ключові переваги функціонування. Сукупно це докорінно покращить інноваційну діяльність органів влади, а також забезпечить стійкий розвиток держави.

## **1.5. Концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва**

Серед основних тенденцій розвитку сучасного суспільства ключове місце належить тим, які пов'язані з переходом деяких державних функцій до бізнесу. Особливо виразно ці тенденції простежуються в сучасних економічних умовах і поглибленні конкуренції. Здебільшого це обумовлено тим, що суспільство в економічно розвинених країнах почало висувати більш високі вимоги до соціальної відповідальності підприємств;



окрім цього впливає збільшення кількості соціальних проблем і недостатнє державне фінансування соціальної сфери. Сукупність зазначених чинників посприяла виникненню нового економічного явища – соціального підприємництва. Це діяльність, що спрямована на вирішення або пом'якшення проблем суспільства та реалізується шляхом створення і розвитку соціальних підприємств.

Попри те, що соціальне підприємництво не є абсолютно новим явищем, у науковому та бізнес-середовищі підкреслюється дефіцит досліджень і відсутність емпіричних знань про те, як функціонують і розвиваються соціальні підприємства. Недостатність досліджень і необхідність їхнього продовження в майбутньому підкреслюється в Звіті про масштабне дослідження соціальних підприємств у Європі «A map of social enterprises and their eco-systems in Europe» [149].

Дослідження соціального підприємництва як явища еволюціонує і уточнюється протягом кількох останніх десятиліть. Однак перш ніж перейти до визначення дефініції «соціальне підприємництво», необхідно окреслити сутність категорії «підприємництво». Слід зазначити, що підприємництво має міждисциплінарний характер і є об'єктом дослідження в економіці, менеджменті, соціології, психології та інших соціально-гуманітарних науках. Багатоаспектність сфер підприємництва підтверджує складність і комплексність самого поняття. Окрім цього, підприємницькі здібності є невід'ємною умовою для розвитку інноваційної діяльності. Так, Й. Шумпетер стверджує, що та чи інша особа в принципі є підприємцем, тільки якщо вона «здійснює нову комбінацію ресурсів», під якою він розуміє інновацію (нововведення) [165]. Звідси також випливає, що підприємництво є самостійним чинником виробництва. Сучасне підприємництво стає окремим видом професійної діяльності.

Засновником соціального підприємництва вважається У. Дрейтон, який створив некомерційну організацію «Ашока», але чіткого та однозначного визначення поняттю «соціальне підприємництво» не надав.

Слід зазначити, що огляд наукової літератури дозволив виділити чотири основні школи, що вивчають дану проблематику – англійська, європейська, соціально-інноваційна, соціально-підприємницька. Соціально-інноваційна школа (С. Елворт, Дж. Маїр, І. Марті, Дж. Томпсон) розглядає соціальне підприємництво як діяльність фізичних осіб, які відповідають

на соціальні потреби інноваційними методами. Предметом дослідження представників соціально-підприємницької школи (Р. Андерсон, Р. Дарт, Р. Макдональд) є некомерційні організації, які обслуговують соціальну сферу й отримують додатковий дохід. У рамках цієї школи вчені займаються пошуком нових способів фінансування некомерційних організацій, а також упроваджують ефективні методи управління в діяльність соціально орієнтованих підприємств. Представники європейської школи (І. Відал, Р. Спір, У. Стефан, Л. Уланер) метою соціально орієнтованої діяльності визначають задоволення інтересів суспільства, акцентуючи увагу на неможливості існування підприємництва без сильної державної підтримки. Відповідно до підходу англійської школи соціального підприємництва (Л. Дарбі, С. Діксон, А. Кліффорд, К. Лімінг, Д. Тернер, Х. Дженкінс), вирішення соціальних проблем має повністю покладатися на бізнес, причому отримуваний дохід слід спрямовувати насамперед на задоволення соціальних потреб.

Слід розуміти, що соціальне підприємництво – це новий спосіб соціально-економічної діяльності, в якому поєднується соціальне призначення організації з підприємницьким новаторством і досягненням стійкої самоокупності. На думку К. Алтер, базисом функціонування соціального підприємництва є власне соціальні підприємства, які створені з метою вирішення певної соціальної проблеми (або проблем), і діють на основі інновацій, фінансової дисципліни та порядку ведення справ, прийнятого в приватному секторі [150, с. 12].

На думку Т. Шаповалової, соціальне підприємництво – це бізнес-рішення соціальної проблеми, тобто новаторська діяльність, що спрямована на їхнє вирішення або пом'якшення [143, с. 8]. Тобто у визначенні запропоновано розглядати сутність як баланс комерційної складової та соціальних цілей.

Доволі часто соціальне підприємництво ототожнюють з благодійною діяльністю. Дійсно, воно має певні елементи благодійності, але діяльність соціального підприємництва балансує на перетині благодійництва та традиційного бізнесу. Ця діяльність вирішує соціальні проблеми, популяризує благодійність і філантропію, надає бізнесу «людське обличчя» [143, с. 8].

Якщо акцентувати увагу на економічних наслідках цього явища, то соціальне підприємництво підвищує сукупну економічну ефективність,

оскільки вводить в економічний обіг ресурси, які раніше в такій якості не використовувалися. З аналізу зарубіжного досвіду формування та розвитку соціального підприємства можна визначити, що суттєво змінився фокус проєктів. Так, якщо раніше багато соціальних проєктів були спрямовані на роботу з людьми з інвалідністю, то сьогодні з'являється все більше бізнесів, які вирішують питання емігрантів, національних меншин, екології.

Детальний аналіз поняття «соціальне підприємництво» (табл. 1.4) дозволяє акцентувати увагу на існуванні декількох підходів до його визначення та розуміння. Аналіз визначень цього поняття підтверджує той факт, що соціальне підприємництво поєднує в собі багато різноманітних аспектів діяльності організацій та є відносно новим поняттям.

Таблиця 1.4

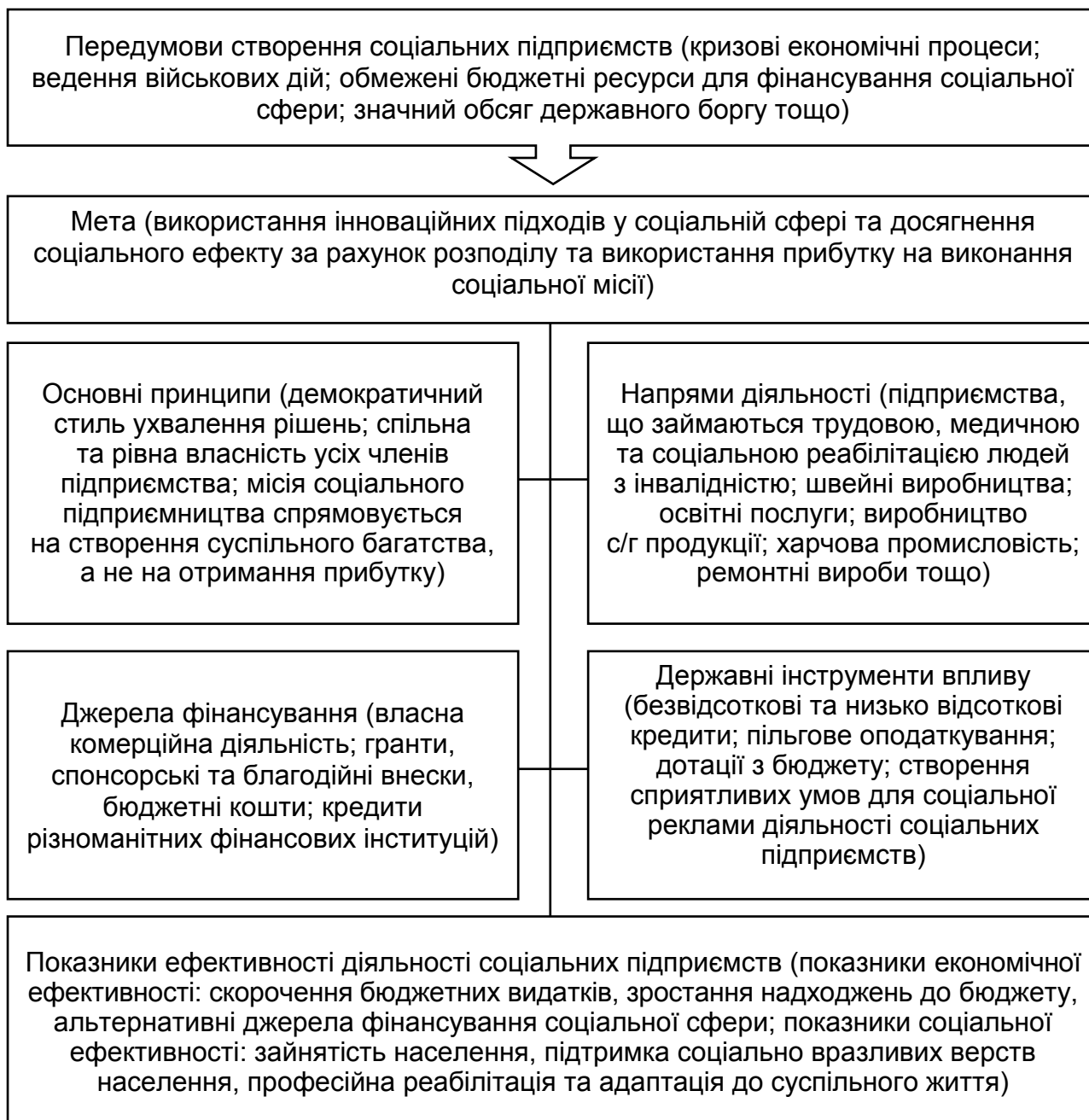
**Структурний аналіз та узагальнення визначень  
поняття «соціальне підприємництво»**

Визначення	Автор							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ключове перше слово / словосполучення								
Інноваційний спосіб управління ресурсами								
Процес	+			+				
Інноваційна модель надання продуктів і послуг				+				
Діяльність громадської організації							+	

Закінчення табл. 1.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приватний бізнес, що віддає частину прибутку			+				+	
Інноваційна (новаторська) діяльність						+		+
Інноваційний підхід		+						
Основна змістовність								
Комерційні послуги бідним верствам населення							+	
Реалізація можливостей щодо створення підприємства / проекту								
Громадяни створюють або трансформують установи	+							
Комбінація ресурсів для створення можливостей прискорення соціальних змін				+				
Задоволення базових потреб (прав), що залишилися поза увагою політичних та економічних інституцій			+	+				
Створення соціальної вартості, яку можуть здійснювати неприбуткові, прибуткові організації та урядові установи						+		
Організації, що ініціюють і впроваджують позитивні зміни в суспільстві					+			
Мета								
Розв'язання соціальних проблем	+	+	+	+			+	+
Досягнення соціально значущої мети								
Покращення життя багатьох людей	+				+			

Отже, соціальне підприємництво – це діяльність підприємств, які використовують інновації та функціонують з метою вирішення соціальних проблем або створення користі для суспільства, а не максимізації прибутку для власників підприємства. Концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва подано на рис. 1.3.



**Рис. 1.3. Концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва**

Головне завдання соціальних підприємств полягає у створенні позитивних змін, які можна виразити в конкретних, вимірюваних показниках. Адже вимірювання соціального впливу служить інструментом для оцінювання, подання, поліпшення діяльності соціального підприємства та залучення клієнтів та інвесторів.

Ураховуючи зазначене, можна виокремити «драйвери» розвитку соціального підприємництва (рис. 1.4), де політичне та правове середовище забезпечує можливості для появи соціального підприємництва,

соціокультурне середовище створює сприятливі умови для його виникнення, а інститути стимулюють зростання і сприяють його подальшому розвитку.



Рис. 1.4. Драйвери розвитку соціального підприємництва

Отже, досліджуючи сутність соціального підприємництва, можна виокремити такі його ознаки: переважання соціальної місії над комерційною складовою; прагнення довгострокових змін у соціальній сфері (її реформування); конкурентоспроможність, самоокупність та економічна ефективність; висока відповідальність соціального підприємця за результати своєї діяльності; інноваційність і новаторство у вирішенні соціальних проблем. Стосовно формування та розвитку соціального підприємництва в Україні слід визнати, що актуальність проведеного дослідження підтверджується відсутністю як законодавчої, так і методологічної бази. Так, на думку більшості вчених [15; 16; 37; 54; 67; 81], поширення соціальних підприємств у країні блокується відсутністю законодавства, яке б регламентувало їхню діяльність, і невизначеністю ключових понять та критеріїв ідентифікації таких підприємств. Для виявлення всіх зовнішніх і внутрішніх аспектів розвитку соціального підприємництва доцільне проведення SWOT-аналізу. Здійснення такого аналізу дозволить зафіксувати сучасний стан і ситуацію розвитку сектора соціального підприємництва в Україні. Окрім цього, він допоможе зрозуміти, як протидіяти

загрозам і знизити ризики, а також як ефективно використовувати наявні можливості.

Отже, науково-теоретичні основи соціального підприємництва перебувають у процесі формування. Водночас воно є вкрай важливе через проміжне положення між приватним сектором економіки і некомерційним сектором: вирішуючи соціальні проблеми, соціальне підприємство функціонує як організація, що самопідтримується за рахунок інноваційної організації своєї профільної діяльності. Основними характеристиками соціального підприємства є: досягнення суспільно значущих цілей або діяльність в інтересах соціально незахищених груп; фінансова стійкість і самоокупність; виконання функцій агентів соціальних змін за рахунок новаторських ідей і підприємницьких методів. У роботі визначено, що необхідною умовою розвитку соціального підприємства є політичне та правове середовище, що дозволяє створити соціально орієнтовані організації, а для їхнього успішного функціонування і розвитку важливі соціокультурні умови та наявність інститутів, що займаються вивченням, навчанням і підтримкою соціального підприємства.

## **1.6. Використання європейського досвіду у практиці вітчизняного публічного управління та адміністрування**

Європейська інтеграція є складним і комплексним процесом, що зачіпає майже всі сфери суспільного життя та галузі національної економіки. Для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, впровадженням у життя європейських цінностей, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур.

Еволюція державного управління в європейських країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод громадянина. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно, орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод та законних

інтересів є одним з основних критеріїв розмежування з традиційною правовою системою, де людина вважалася керованим об'єктом, чиї права та інтереси отримували, переважною мірою, декларативне закріплення.

Питання про ефективність роботи органів влади, державного управління та місцевого самоврядування дуже важливий в будь-якій країні і в будь-який час. Чим вище ефективність, тим більше кредит довіри громадян до держави, представникам влади в центрі та на місцях, тим вище політична стабільність в суспільстві [141].

Дослідження теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із реформуванням публічного управління на місцевому й регіональному, є важливими та для будь-якої сучасної демократичної країни. Як показує досвід країн Європейського Союзу в цій сфері, особливо східноєвропейських, які протягом останніх десятиліть пройшли значний шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, основною ідеєю такої модернізації стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, зокрема на регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними по потреб місцевих громад.

Одне з головних завдань реформ публічного адміністрування сьогодні – пошук найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, розробка особливої форми управління, в якій органічно поєднуються інтереси держави і громади.

Слід зазначити, що світовій муніципальній практиці відомі абсолютно різні моделі, типи й системи місцевого самоврядування. Нині в стабільних у політичному і соціально-економічному плані державах склалися власні, багато в чому унікальні й неповторювані моделі місцевого самоврядування. Унаслідок того, що більшість цих держав пройшли загалом схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їх цілей, завдань та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі безумовно мають багато схожих рис, проте не позбавлені й певної індивідуальності. Зокрема, ми можемо спостерігати схожі моменти закріплення характеру повноважень місцевого



самоврядування та його посадових осіб, близькі за змістом і формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними й муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Принциповим залишається те, що у всіх випадках держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень місцевими органами, що виступає істотним елементом державного механізму та підтверджує тим самим певну єдність діяльності держави й місцевого самоврядування.

У різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі чинники, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності й природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні й історичні особливості та традиції тощо [111].

На розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисапативної демократії, впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо [91].

На наш погляд, досвід однієї з країн-засновниць ЄС, яка має великі досягнення в розвитку публічного управління, а саме – Франції може бути взятий за основу для розроблення реформ публічного адміністрування України. Вивчення основних засад, позитивних і негативних сторін становлення публічного управління Франції на сьогодні є актуальним з погляду впровадження в практичну площину.

Франція є унітарною державою з президентсько-парламентською формою правління. Вища влада в країні здійснюється трьома гілками – законодавчою, виконавчою та судовою. Законодавчим органом є парламент, який обирається загальним голосуванням та складається з двох палат – сенату і національних зборів. Сенат – це верхня палата парламенту, яка містить 348 депутатів, з яких 305 – представники метрополії,

9 – заморських територій, 5 – залежних територій та 12 – громадян Франції, які проживають за кордоном. Сенаторів обирають на 6 років непрямыми виборами приблизно 150 тис. виборців. Кожні три роки половина сенату поновлюється. Національні збори – це нижня палата парламенту, яка містить 577 членів, зокрема 555 представників метрополії та 22 представники заморських територій. Члени зборів обираються на 5 років прямими виборами.

Головою держави є президент, який обирається на 5 років. Центральний орган виконавчої влади – уряд, до якого входять прем'єр-міністр і міністри. Усього уряд налічує 29 членів та 16 міністерств. Розрізняються такі поняття, як Рада міністрів – під головуванням президента (здійснює повноваження, які за конституцією належать до повноважень уряду), та кабінет міністрів – під головуванням прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр призначається президентом.

Публічна політика у Франції здійснюється урядовими департаментами, впроваджується на місцях державними агенціями та органами влади і координується префектами. Країна розділена на адміністративні округи, які є тільки частиною національної території. Очільником округу є префект, який призначається президентом та отримує вказівки від президента та прем'єр-міністра [166].

У Франції протягом останньої чверті ХХ ст. активно реформувалося місцеве самоврядування. Органи на місцях отримали більше автономії щодо користування ресурсами, запроваджені нові форми діяльності місцевого самоврядування, нові форми громадянської участі, нові підходи, спрямовані на підвищення ефективності використання коштів [94].

Реформи у Франції почалися з ухвалення відповідних законодавчих актів. У 1982 р. ухвалено Закон про права та свободи комун, департаментів і регіонів, у 1983 р. – закони про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та про розділення джерел фінансування, інші закони. Зазначеними законами покладено початок проведенню політики двох напрямів: деконцентрації – передачі адміністративних функцій на місця органам влади та децентралізації – передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування [111].

У межах деконцентрації проводиться реорганізація установ центрального рівня та перерозподіл повноважень між центром та місцями,

поділ функцій на стратегічні та оперативні. Центральні установи займаються стратегічними функціями, а саме прогнозуванням, плануванням та контролем, а на місця регіональним і департаментським установам передаються другорядні повноваження. Експерти бачать у децентрації можливість підвищити якість та ефективність публічної служби на місцевому рівні, така політика дає можливість використання публічних коштів здебільшого на місцеві потреби.

Реформи були покликані зблизити менеджмент у публічних організаціях з менеджментом у сфері бізнесу, однозначно підвищити якість надання послуг та оперативність їхнього надання, орієнтуватися на підвищення демократичності в роботі державних установ та спрощення процедур прийому населення.

На сьогодні у Франції запроваджено нові підходи до звітності та контролю за державним апаратом. Акцент зміщується з контролю за процесом на контроль й оцінювання результату та наслідків ухвалення рішень, встановлюється безпосередній зв'язок між обсягом, результативністю, якістю роботи та грошовою винагородою за цю роботу. Відбувається кадрове оновлення апарату управління, приділяється увага ефективному використанню людських ресурсів, вводиться безперервне навчання державних службовців та система підвищення кваліфікації за допомогою мережі «Інтернет» [16].

Як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень [89].

Розглянувши основні напрями розвитку публічного управління Франції, слід зауважити, що запропоновані реформи значно посилили консолідацію суспільства, визначили чітку структуру повноважень органів влади різних рівнів, впровадили механізм реалізації державної інформаційної політики, наблизивши публічне управління до потреб кожного громадянина. Зазначене спонукає до проведення подальших розроблень у напрямі вивчення міжнародного досвіду, звертаючи особливу увагу на конкретні процеси, механізми та деталі впровадження тих чи інших ідей та можливість їхньої реалізації в місцевих умовах.

Іншою європейською країною, досвід якої можна розглядати за приклад для України, є Німеччина.

У Німеччині термін «державне управління» традиційно вважався предметом розгляду з боку представників юридичної науки. Саме правова сторона управління, необхідність діяти за законом, традицій правого держави. Загалом Німеччина йшла в унісон з іншими європейськими країнами, займалася швидше адмініструванням, організацією і управлінням процесами в громадському секторі (Public Administration). Пізніше акцент став робитися на економічних та управлінських аспектах. Наріжним каменем стала ставитися економічна ефективність, а не точність дотримання інструкцій.

Загалом процес реформування державного управління в Німеччині в останні два десятиліття можна оцінити, використовуючи методологію життєвого циклу реформ В. Яна у такий спосіб:

I етап – дискусія. У Німеччині він охоплює період 1989 – 1991 рр. У цей час почала формуватися основа для реформи, особливо в зв'язку з успішним міжнародним досвідом як в англосаксонських країнах, так і в країнах-сусідках. Останнє відноситься насамперед до Голландії та Скандинавських країн, особливо Швеції та Норвегії, де були досягнуті непогані результати в плані децентралізації та зростання економічної самостійності й ефективності;

II етап – ухвалення нормативних документів і програм. У період 1992 – 1993 рр. виникли як методика впровадження нової системи управління, так і цілий ряд публікацій першої хвилі, присвячених досвіду та перспективам впровадження нової системи управління;

III етап – впровадження. Він почався з 1992 р., і активна фаза впровадження нової системи управління тривала до 1996 р. Саме тоді, переважно завдяки таким елементам, як бюджетування, децентралізація та клієнтоорієнтованість, модернізація вийшла на пік підтримки суспільства і суб'єктів реформування. Пожвавлення реформаційних процесів привело до виникнення оновленої версії – нової системи управління, в якій помітно вплив концепцій Good Governance. В її основі лежить не економіко-управлінський, а політологічний дискурс;

IV етап – оцінювання реформ. Перші комплексні оцінювання реформування на комунальному рівні було проведено в 2004 р. Німецьким інститутом урбаністики.

Загалом для визначення результатів модернізації, дії та ефективності адміністрацій можна виділити три напрями: зміни витрат, виграші

в ефективності; зміни в результатах і процесах (якість послуг, тривалість їхнього надання, «дружність» до клієнтів); системні та культурні зміни.

Отже, можлива адаптація німецького досвіду реформування державного управління під час реалізації адміністративної реформи на рівні регіонів в Україні бачиться через сприйняття його окремих елементів з погляду відповідності умовам і наявне інституційне середовище. Такий досвід може бути враховано під час подальшої реалізації адміністративної реформи в Україні, а облік помилок і складнощів, що виникли під час впровадження окремих інструментів «Нового державного менеджменту» в практику роботи органів державної влади, дозволить уникнути неефективного використання суспільних ресурсів. У зв'язку з очевидністю витрат і невизначеністю результатів та соціально значущих дій рекомендується під час реалізації адміністративної реформи робити акцент на вдосконаленні якості обслуговування споживачів публічних послуг за рахунок розвитку інформаційних технологій і поліпшення організації процесу надання послуг. Зростання децентралізації та самостійності призводить до втрати керованості, тому в умовах відсутності стійких традицій повноцінне впровадження даного елемента «Нового державного менеджменту» не приведе до поліпшення [113].

Ґрунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління, публічного адміністрування й територіальної організації влади сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їхнє делегування і демократизацію процесів управління. На основі сучасних даних про стан та тенденції розвитку територій і населених пунктів областей, які включають увесь їхній виробничий, трудовий, природно-ресурсний потенціал, соціально-культурну інфраструктуру, ми підходимо до вирішення головного завдання – формулювання комплексного критерію забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонів. А засади сталого розвитку, на думку авторів, вимагають створення передумов поступового впровадження збалансованого управління шляхом побудови оптимальної розподіленої системи державного управління. У зв'язку з цим під час реформ важливо досягти плідної взаємодії та збалансованості виконавчої влади та місцевого самоврядування – основи оптимізації функціонування

загалом публічної влади на місцях, підвищити роль і відповідальність муніципальних інститутів, їхніх посадових осіб за вирішення покладених на них повноважень і функцій, що позитивно вплине на динаміку соціально-економічного та культурного розвитку територій. Паралельно слід продовжувати курс на демократизацію всіх сфер суспільного життя та побудову громадянського суспільства, що неможливі без встановлення оптимального балансу між децентралізацією і централізацією, доповненого принципами деконцентрації, дерегулювання та повсюдності місцевого самоврядування, які б адекватно відповідали реальним соціально-економічним і політичним умовам країни в межах безумовного додержання принципу унітаризму Української держави. Одночасно слід забезпечити повноправність і ресурсну спроможність місцевого самоврядування. Модернізація публічного управління в Україні є нагальною суспільно-політичною та соціально економічною проблемою. Її вирішення потребує забезпечення демократичного, соціально орієнтованого характеру публічного управління, формування нової управлінської культури, яка базуватиметься на пріоритетності прав і свобод громадян над політичною доцільністю й економічною вигодою. Побудова реальної соціальної держави, на основі інтеграції держави та суспільства, співпраця різних суспільних груп в інтересах соціально-економічного та соціально-культурного розвитку, здатного реалізувати права українця на гідне життя є головним завданням модернізації системи публічного управління. Розглянувши основні напрями розвитку публічного управління Франції, слід зауважити, що запропоновані реформи значно посилили консолідацію суспільства, визначили чітку структуру повноважень органів влади різних рівнів, впровадили механізм реалізації державної інформаційної політики, наблизивши публічне управління до потреб кожного громадянина. На підставі проведеного аналізу теоретичних засад модернізації публічного управління (сутнісний зміст поняття, а також понять і явищ, пов'язаних із цим процесом та його реалізацією) розкрито його розуміння та деякі аспекти практичної реалізації на регіональному рівні.

**Рекомендована література:** [3; 5; 6; 12; 15; 16; 21; 24; 25; 29; 30; 32; 33; 35; 37; 38; 54; 56 – 58; 63; 66; 67; 74; 80 – 82; 84; 86; 89 – 92; 94; 100; 104; 108; 111; 113; 117; 122; 124; 128; 130; 135; 141; 143; 149 – 152; 155; 157; 160; 163; 165; 166; 173; 190; 192; 201; 212; 219; 220; 227; 228; 230; 231; 233 – 235; 237].

## **Розділ 2**

# **Аналіз проблем розвитку публічного управління та адміністрування в Україні та розроблення заходів щодо їхнього вирішення**

### **2.1. Аналіз проблем управління реформою децентралізації в Україні**

Реформа децентралізації в Україні стартувала в 2014 році зі схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р (далі – Концепція) [237].

У Концепції [237] підкреслено, що система місцевого самоврядування на час прийняття цього документу не задовольняла потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечувало створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

На час схвалення Концепції ефективного та швидкого розв'язання потребували такі проблеми:

погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження;

зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав

та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їхньої діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення.

Зазначені проблеми ускладнюються проблемами правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Проблеми, зазначені у Концепції, передбачалося розв'язати шляхом:

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість надаваних публічних послуг, а також необхідної для цього ресурсної бази;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

запровадження механізму державного контролю на принципах відповідності Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якості надання населенню публічних послуг;



максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Згідно з Концепцією публічні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їхнього надання; професійності надання публічних послуг.

У Концепції зазначено, що адміністративно-територіальний устрій України складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Зазначені рівні відповідають Конституції України [58].

На практиці реформа децентралізації торкнулася появи як базових інститутів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які в Конституції України не зазначені. Водночас новостворені ОТГ мали взяти на себе відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території.

У процесі втілення реформи децентралізації в Україні на основі аналізу спеціальної літератури можна виокремити кілька основних проблем, що створюють певні ризики для її реалізації (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

### Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні

№ з/п	Проблема	Джерело
1	2	3
1	Проблема сприйняття реформи мешканцями об'єднаних територій. Причина – від самого початку незрозуміла інформаційна політика та відсутність роз'яснень щодо процесів децентралізації	[67, с. 68]
2	Неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, органами управління в ОТГ, райрадами та райдержадміністраціями	[67, с. 69]

1	2	3
3	Проблема фінансової децентралізації пов'язана зі збільшенням кількості ОТГ, особливо у 2016 – 2017 рр. Це не завжди супроводжується збільшенням субвенцій від держави на розвиток інфраструктури та суттєво зменшує мотивацію громад до об'єднання, особливо тих, які є «багатшими» від громад, що до них приєднуються	[67, с. 69]
4	Суттєвий брак якісних кадрів, низька кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування, що призводить до неготовності кадрів сприймати інновації, розробляти й ухвалювати управлінські рішення, до ефективного використання фінансових ресурсів і неможливості ефективно освоїти субвенції	[67, с. 69]
5	Проблема контролю держави за діяльністю місцевого самоврядування	[67, с. 69]
6	Опір самих органів державної влади, зокрема Центральної виборчої комісії (ЦВК) і обласних державних адміністрацій (ОДА), які в серпні 2018 р. заблокували вибори до 123 громад	[67, с. 69]
7	Недостатність механізмів, передбачених проєктом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи	[186, с. 30–31; 210]
8	Можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості	[186, с. 31; 210]
9	Можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання	[186, с. 31; 210]
10	Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст	[186, с. 31; 210]
11	Загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема за рахунок неузгодженості між зобов'язаннями фінансування з боку центральних органів влади	[186, с. 31; 210]
12	Зниження якості місцевого управління та легітимності ухвалених рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування	[186, с. 31; 210]
13	Зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним	[186, с. 31; 210]

1	2	3
14	Труднощі, які виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що найчастіше знаходить своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їхньої фінансової спроможності)	[198]
15	Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які їм передані, що ускладнюється слабкістю громадянського суспільства	[198]
16	Загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву	[198]
17	Зниження якості місцевого самоуправління та легітимності ухвалених рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору депутатського корпусу	[198]
18	Утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам	[198]
19	Існування суперечностей, невідповідностей положень законодавства України положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема: визнання права на місцеве самоврядування лише за базовим рівнем, а не віднесення до суб'єктів права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевої влади; невизначеність у вітчизняному законодавстві територіальної основи місцевого самоврядування; недотримання принципу субсидіарності під час закріплення компетенції місцевого самоврядування, наявності «конкуренції компетенцій» між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, закріплення статусу «делегованих» щодо значної частини місцевого самоврядування	[132, с. 282]
20	Відсутність на момент початку здійснення реформи децентралізації чіткого визначення бажаної моделі місцевого самоврядування, виділення пріоритетів і конкретних проєктів, спрямованих на її втілення	[132, с. 282]
21	Наявність суперечностей у вітчизняному законодавстві щодо правових основ місцевого самоврядування. Так, у Конституції України місцеве самоврядування розглядається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення; у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» воно визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення	[132, с. 283]

1	2	3
22	Відсутність єдиного системного підходу до впровадження реформ	[196]
23	Процес трансформації органів місцевого самоврядування поступово переходить у примусову форму, що, безперечно, знижує його реальну, а не номінальну ефективність	[196]
24	Економічна неспроможність більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник)	[7]
25	Обмеженість ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник)	[7]
26	Криза комунальної інфраструктури; загрозлива зношеність теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник)	[7]
27	Необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого створюється дублювання повноважень, посилюється конкуренція компетенцій, виникає багато підстав для компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний чинник)	[7]
28	Суспільна недовіра та відчуженість органів місцевого самоврядування від населення. Посилення їхньої корпоратизації, закритості та непрозорості їхньої діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму в стосунках із населенням (комунікаційно-суб'єктивний чинник)	[7]
29	Криза в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий чинник)	[7]
30	Нерозвиненість незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектора в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади)	[7]

1	2	3
31	Публічно проголошені цілі реформи насправді відрізняються від її реальних цілей; неофіційно адміністративно-територіальна реформа зводиться до цілей укрупнення населених пунктів, до зменшення адміністративно-територіальних одиниць, до передавання на баланс місцевих органів влади всієї соціальної сфери (наприклад, медицини та освіти). Також до цього належить і спроба скорочення кількості освітніх і медичних установ на місцях самими органами місцевого самоврядування. Саме тому був отриманий результат, за якого менше третьої, навіть четвертої та п'ятої частини адміністративно-територіальних утворень об'єдналися в ОТГ. Інші ж не бажають об'єднуватися, оскільки не вбачають у цьому сенсу. Вони розуміють, що в результаті такого укрупненого об'єднання в ОТГ загрожує закриття окремих шкіл або медичних установ. Тепер мешканцям доведеться добиратися до органів влади та місць отримання соціальних послуг набагато складніше	[174]
32	Зникла мотивація для проведення цієї реформи хоча б для частини населених пунктів щодо отримання грантів та отримання посиленого фінансування від уряду. Саме тому сьогодні утворилася «недореформа» – частково реалізована реформа, за якою руйнування старої системи організації роботи органів місцевого самоврядування де-факто не надало нової системи	[174]
33	Триває суперечка, якою має бути головна архітектура системи адміністративно-територіального устрою, що наразі відповідно до Конституції включає село, селище, місто, район, область	[174]
34	Сьогодні місцеве самоврядування в ОТГ перебуває на «ручному» управлінні уряду з Києва, крім того, місцеве самоврядування повністю від нього залежно як фінансово, так і політично	[174]
35	Об'єднання громад в ОТГ відбувається досить спорадично: середня кількість населених пунктів, що об'єдналися, не перевищує п'яти, а значна кількість громад складається з 2 – 3 поселень. Хоча методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України ще в 2015 р., передбачається, що успішними будуть ОТГ з чисельністю населення від 10 тисяч осіб. Однак з наявних в Україні 1 029 громад станом на січень 2020 р. переважають малі та дуже невеликі громади, які часто є нездатними до самостійного життя та забезпечення життєдіяльності. Їхнє фінансування здійснювалося за рахунок дотацій з держбюджету і коштів, отримуваних на розвиток інфраструктурних проєктів	[174]
36	Інституційна недостатність не дає забезпечити чіткий адміністративний розподіл компетенцій між рівнями врядування	[37, с. 5]

1	2	3
37	Проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-правовими межами реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад	[37, с. 7]
38	Процес розгляду та ухвалення деяких ключових законопроектів щодо децентралізації влади у ВРУ залишається невиправдано повільним. Відтермінування ухвалення законодавства гальмує темпи імплементації реформи децентралізації, що може свідчити про брак політичної волі до впровадження її нового етапу	[37, с. 10]
39	Зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати трансформацію адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій	[37, с. 10]
40	Невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району	[37, с. 10]
41	Слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральних і субнаціональних органів влади. Основним стратегічним документом у сфері регіональної політики є Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р., яка наразі не формує зв'язку між регіональним розвитком та децентралізацією	[37, с. 10]
42	Бракує правового підґрунтя розподілу функцій та відповідальності у секторах, які мають багаторівневу структуру, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їхнє оперативне управління, стратегічне планування та розвиток. Зокрема, бракує обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніторингу та оцінювання якості наданих послуг (певний прогрес є лише у сфері соціальних послуг). Це гальмує розширення реальної автономії громад щодо видатків під час виконання делегованих функцій	[37, с. 11]
43	Незрозумілі межі управлінських свобод об'єднаних територіальних громад. Нагляд за діяльністю громад і рішеннями їхніх управлінських органів покладається на розсуд самих громад. У разі ухвалення рішень, що не належать компетенції громади або звужують права громадян, це створює прецедент щодо подальшого ухвалення таких рішень	[37, с. 14]

1	2	3
44	Відсутність ясних і чітких перспектив того, що відбудеться після стовідсоткового об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподілу адміністративних важелів і ресурсів	[37, с. 14]
45	Відсутність розуміння того, як ОТГ мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їхня взаємодія з цими територіальними утвореннями	[37, с. 14]
46	Слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються загалом в країні, зокрема до секторальних реформ. Зміна місцевого самоврядування змушує змінюватися систему секторального управління в державі – від зміни переліку даних, що підлягають статистичним спостереженням, до зміни механізмів реалізації правлінських рішень центральних органів виконавчої влади на місцях	[37, с. 14]
47	Неможливість чітко встановити, як впливає формування ОТГ на якість життя людини; відсутні критерії оцінювання впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян	[37, с. 14]
48	Залишається неврегульованим питання внутрішнього поділу міст, що є вкрай важливим для організації управління великими громадами	[37, с. 16]
49	Суперечливість у визначенні прав членів територіальної громади	[37, с. 16]
50	Зберігається необмежене право Верховної Ради України на призначення позачергових виборів місцевого самоврядування	[37, с. 16]
51	Відсутність чіткого економічного, соціального, демографічного та інших видів обґрунтування моделей запропонованих укрупнених районів. Не проаналізовано територіальну доступність віддалених населених пунктів до центрів запропонованих укрупнених районів, розташування територіальних представництв центральних органів виконавчої влади (ЦОБВ)	[37, с. 20]
52	Наявність тенденцій певного спротиву реформі	[37, с. 22]
53	Недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи	[37, с. 23]
54	Неоптимізоване доведення актуального порядку денного реформи до максимально широкого кола зацікавлених сторін	[37, с. 25]
55	Недостатнє залучення громадськості до процесу ухвалення управлінських рішень. Ігнорування громадянами наявних механізмів залучення до вирішення місцевих справ, що мають стимулювати державних діячів до демонстрації більш зрозумілих громадянами результатів, відсутність потенційної взаємодії з місцевою владою	[37, с. 26–27]

1	2	3
56	Слабка координація дій між учасниками процесу децентралізації, центральними та субнаціональними органами влади	[37, с. 62]
57	Наявність низки системних конфліктів у системі влади ОТГ, виникнення яких є цілком природним з огляду на масштаб і характер реформи із децентралізації влади. Зокрема це конфлікти: щодо самого об'єднання, щодо розподілу ресурсів між внутрішніми громадами, навколо оптимізації соціальної інфраструктури, земельні, щодо ефективності місцевої влади в ОТГ, у середовищі місцевої еліти, між владою ОТГ та району	[37, с. 67–68]
58	Недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ	[37, с. 69]
59	Відсутність необхідного досвіду посадових осіб місцевого самоврядування	[37, с. 69]
60	Недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад	[37, с. 69]
61	Необізнаність жителів щодо сутності та перспектив реформи децентралізації	[37, с. 69]
62	Амбіції громад, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань, проте відкидають співпрацю на районному рівні	[37, с. 69]
63	Небажання заможних громад об'єднуватися з бідними	[37, с. 69]
64	Тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватися через першість кількісних орієнтирів децентралізації (здебільшого на обласному рівні)	[37, с. 69]
65	Спротив процесам створення ОТГ з боку районної влади, яка намагається запобігти об'єднанню чи провести його за своїм сценарієм	[37, с. 69]
66	Брак інформаційного забезпечення діяльності керівництва ОТГ	[37, с. 69]
67	В окремих адміністративно-територіальних одиницях залучення громадян до ухвалення рішень може саботуватися місцевою владою через незацікавленість у прозорості	[37, с. 77]
68	Недостатнє залучення громадян до процесів надання публічних послуг в ОТГ	[37, с. 84]
69	Нерівномірний розподіл ресурсів між окремими регіонами як щодо потреб і споживання, так і виробництва	[37, с. 89]

Для вирішення цих проблем можна скористатися зарубіжним досвідом з питань модернізації публічного управління, який свідчить, що ключовим моментом у цьому процесі був перегляд відносин між центральним, регіональним і місцевим рівнями державного управління та місцевим



самоврядуванням. Основними принципами, покладеними в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, стали децентралізація, деконцентрація і субсидіарність, що дозволило зміцнити позиції місцевого самоврядування.

Серед основних у проведенні реформи децентралізації в Україні особливе значення належить проблемі фінансової децентралізації, яка, на думку Н. Мацедонської та Л. Клівіденко [200], потребує серйозного доопрацювання, оскільки саме міжбюджетне фінансування має низку проблем, серед яких такі:

бюджетна децентралізація передбачає більш широкий спектр повноважень місцевих органів влади, ніж той, що зараз є в центральних органів влади України;

неузгодженість між зобов'язаннями фінансування;

місцеві органи влади не мають важелів і стимулів щодо збільшення надходжень до бюджету, а також не мають права самостійно, прозоро у повному обсязі здійснювати управління власними ресурсами;

протягом тривалого часу система міжбюджетного фінансування розвивалася непередбачувано. Не було науково-методичних підходів до розрахунків, що впливало на управління бюджетами в напрямі планування та прогнозування;

недосконала інституційна та правова база міжбюджетного фінансування не дає поштовху до розвитку інфраструктури регіонів і не сприяє забезпеченню суспільних благ.

Ці та наведені у табл. 2.1 проблеми є лише найголовнішими у проведенні реформи децентралізації в Україні, на які звертають увагу фахівці у спеціальній літературі. Проте є чимало ризиків, пов'язаних із регіональними особливостями, специфікою самих територіальних громад та інших чинників, що супроводжують управління реформою децентралізації.

Отже, п'ять років проведення реформи децентралізації в Україні не можна назвати ефективними. Головною причиною такого стану є, на думку авторів, неефективність процесу управління цією реформою, зокрема недосконала підготовка самої реформи як на законодавчому, так і виконавчому рівні. Цю тезу підтверджують результати експертного опитування, проведеного Міжнародним центром перспективних досліджень (далі – МЦПД) з 1 червня до 20 липня 2015 року, у якому взяло участь 56 експертів, які провадять дослідження реформи децентралізації, з регіонів України та міста Києва [246].

На думку 67,9 % опитаних експертів реформи децентралізації в Україні відбувається середніми темпами; 14,3 % інтерв'юєрів вважає, що в Україні відбувається імітація реформи; 10,7 % переконані, що темпи є високими, і лише 7,1 % – низькими [246].

Експерти ще у 2015 р. (тобто на початку реформи децентралізації в Україні) визначили основні чинники, що могли гальмувати імплементацію реформи, а саме:

75 % – пасивність і патерналізм українських громадян на місцях;

60 % – наближення місцевих виборів;

58 % – непрофесійність і корумпованість місцевих еліт;

43 % – опір системи;

25 % – небажання центральної влади віддавати значні фінансові ресурси до регіонів;

18 % – надмірна конкуренція між регіональними елітами та політиками;

18 % – війна на Донбасі та анексія Криму;

7 % – реформатори не враховують регіональні особливості кожного регіону [246].

Щодо ризиків бюджетної децентралізації 60 % експертів зауважило, що більшість місцевих громад неспроможні самостійно та відповідально використовувати державні кошти; 43 % опитаних вважало, що місцеві громади неспроможні залучати інвестиції; 18 % указало на поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій; 17,9 % наполягало, що центральна влада зберігає контроль за розподілом коштів; 7,1 % визнало об'єднання громад примусовим, оскільки відбувалося з центру до низу. Також 64,3 % опитаних вважало, що реформа децентралізації реалізовується з широким залученням представників територіальних громад. Водночас 14,3 % експертів зауважило, що процес обговорення мав формально-показовий характер; 21,4 % не змогло відповісти на запитання [246].

Найбільш провальними ініціативами влади щодо децентралізації за 2014 р., тобто на початку проведення реформи, експертами названі такі:

24 % – неприйняття закону про адміністративну реформу;

20 % – низький рівень інформування населення про хід реформи;

18 % – передавання доходів від акцизу в місцеві бюджети;

16 % – недоцільне виборче законодавство;

16 % – невчасне ухвалення законів;

- 12 % – додавання поняття «добровільності» до децентралізації;
- 12 % – поправки Президента до Конституції;
- 12 % – затягування процесу децентралізації та надмірна політизація процесу;
- 8 % – відсутність судової реформи;
- 7 % – початок реформи без законодавчої бази [246].

На думку експертів, неефективність проведення реформи децентралізації в Україні на початковому етапі можна пояснити недостатнім впливом на ці процеси громадського сектора: 42,9 % опитаних респондентів зазначило, що його вплив на швидкість реалізації реформи децентралізації є низьким, 32,1 % – високим, 21,4 % – середнім, і 3,6 % – дуже низьким [246].

Серед провальних ініціатив громадського сектора щодо децентралізації, респонденти виокремили:

- 14 % – низьку активність громадського сектору;
- 13 % – політизація процесу реформування;
- 10 % – спроби організувати регіональний рух «за збереження села», спрямованого проти реформи;
- 9 % – ініціатива Асоціації міст щодо запровадження представників Президента в областях і районах;
- 6 % – низький серед населення авторитет реформаторів із громадянського суспільства;
- 63 % опитаних не змогли оцінити провальні ініціативи [246].

Аналіз проблем управління децентралізації влади в Україні показав, що протягом п'яти років (з 2015 р. до 2020 р.) Україна перебувала на першому етапі реформи децентралізації, розпочатому в 2015 році, – створення ОТГ та наділення їх більш широкими повноваженнями. Ці громади мали стати базою для нового адміністративно-територіального устрою країни, який планує прописати в Конституції команда Президента України В. Зеленського.

За п'ять років (з 2015 р. до 2020 р.) децентралізації об'єдналися або приєдналися до вже наявних ОТГ майже 42 % від усіх територіальних громад. Щоб місцеві вибори восени 2020 року відбулися за новою системою, коли виборці обиратимуть керівництво громади, а не сіл або селищ, влада України мала переконати об'єднатися понад шість тисяч міських, селищних і сільських громад. Проте до осені 2020 року об'єднання інших громад відбулося не на добровільній, а в примусовій

формі, що в подальшому призвело до закриття сільських шкіл і медичних установ, відділення від населених пунктів установ з надання адміністративних послуг, зокрема соціального характеру. Крім цього, швидкісний режим централізованого «створення» громад викликав багато скандальних прецедентів і породив ґрунт для соціальної напруженості в регіонах.

Отже, практика проведення реформи децентралізації в Україні відповідно до ухваленої в 2014 р. Концепції показала наявність безлічі проблем, викликаних переважно істотними недоліками в підготовці самої реформи як на законодавчому, так і виконавчому рівні.

Отже, у результаті дослідження проаналізовано цілий ряд нагальних проблем управління реформою децентралізації в Україні, що створюють певні ризики для її реалізації та потребують нагального вирішення. Серед основних з них: відсутність системного підходу до реформування та управління цим процесом; неузгодженість законодавчої бази та неефективне подолання корупційних явищ як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; невизначеність моделі реформування; відсутність стратегічного бачення та стратегії реформування; відсутність єдиного теоретико-методологічного та методичного підходу, а також управлінської інструментарію з управління реформою децентралізації в Україні.

## **2.2. Державно-приватне партнерство в публічному управлінні: концепція та методологія**

Розвиток ринкової економіки та поява великих транснаціональних корпорацій посилює вплив останніх на функціонування державного сектору в різних країнах. Частка державного сектора в структурі економічних систем знижується через певну неефективність, що знижує результативність державного управління, яке недостатньо уваги приділяє приватному сектору.

Частковим рішенням проблеми забезпечення ефективності державного управління може слугувати створення державно-приватного партнерства. Головними питаннями в механізмі функціонування такого виду партнерства є базис створення, тривалість існування та процедури

його припинення. Тому обґрунтування побудови механізму державно-приватного партнерства через семантичний аналіз визначення термінів «механізм», «державна регуляторна політика», аналіз причин і цілей створення такого партнерства є актуальними напрямками дослідження.

Аналізу державної політики щодо підготовки, ухвалення і контролю за виконанням управлінських рішень на всіх рівнях державної влади та створенню механізму державно-приватного партнерства присвячені праці таких вчених, як Т. Акімова, О. Бандурко, В. Геєць, О. Головченко, І. Гончаров, М. Желіховська, М. Згуровський, Н. Злобіна, Л. Мельник, В. Ременніков та ін. Разом з цим дослідження зазначених питань не вичерпано, що створює підґрунтя для подальших наукових розробок.

У сучасній літературі знаходимо кілька визначень терміну «концепція». На нашу думку, найбільш прийнятним з них є таке: концепція – система поглядів, понять про ті чи інші явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності [65]. Тобто дослідження концепції побудови механізму державно-приватного партнерства полягає у розумінні сутності державно-приватного партнерства, його складових елементів, принципів і закономірностей їхнього взаємозв'язку.

Партнерство є взаємодією, взаємовпливом двох і більше учасників процесу для досягнення певної мети. Взаємодія визначає певний алгоритм та ієрархію впливу одного учасника на інших. Під час взаємодії учасники можуть залучатися в певній мірі за тими чи іншими ознаками. Переходячи до економічної сфери, доцільно вважати, що партнери можуть залучатися певною мірою за чинниками виробництва в широкому розумінні: у плані предмета та засобів праці, робочої сили, інформації, технології, знання.

Термін «механізм» використовується для пояснення роботи певних приладів, явищ і процесів, сутності їхнього існування та протікання. Цей термін прийшов із фізики (зокрема механіки), де його розуміють як систему частин, вузлів і деталей, яку застосовують для передавання різних форм руху. У інших галузях знань його трактують дещо по-іншому, тому проведемо аналіз цього терміну, які дають у сучасній літературі (табл. 2.2).

## Поняття «механізм»: визначення та властивості

№ з/п	Визначення	Основна характеристика
1	2	3
1	Механізм – це система кінематично взаємопов'язаних вузлів і деталей, призначена для перетворення виду руху або для передання потужності [89]	Система елементів, призначених для перетворення руху або передання потужності
2	Механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, психологічне тощо явище [63]	Сукупність елементів
3	Механізм – це безліч взаємопов'язаних елементів, які проводять об'єкт до руху [59]	Сукупність взаємопов'язаних елементів, які впливають на об'єкт
4	Механізм – це: 1) відношення, де крайні точки синхронізовані на виконання наперед визначеної реакції; 2) замкнутий контур відносних одна щодо одної частин, загальна мета якого відрізняється від установленого синхронізму самих частин [97]	Відношення налаштовані на реакцію між сукупністю елементів
5	Механізм характеризує можливість руху, отримання позитивного ефекту шляхом реалізації сукупності станів і процесів, з яких складається будь-яке явище, або за рахунок функціонування системи; пристрої, що визначають порядок якого-небудь виду діяльності або процесу [73]	Можливість отримання ефекту від реалізації сукупності процесів
6	Механізм – це сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [43]	Сукупність проміжних станів
7	Механізм – це сукупність організаційних структур, конкретних форм і методів управління, а також правових норм, за допомогою яких реалізуються економічні закони, що діють у конкретних умовах [99]	Сукупність елементів і форм управління, в яких реалізуються економічні закони
8	Механізм – це система, що визначає послідовність здійснення певних процесів або порядок виконання відповідних робіт [16]	Система послідовності процесів виконання роботи

1	2	3
9	Механізм означає систему (сукупність) заходів і чинників, які функціонують у взаємозв'язку з метою підвищення ефективності, задоволення потреб суспільства, збільшення грошових потоків до бюджету тощо [25]	Система взаємопов'язаних заходів і процесів для досягнення певної мети
10	Механізм є системою елементів та об'єктів управління, в якій відбувається перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або їхню реакцію, що має вхідні передумови та результативну реакцію [22]	Система елементів, у якій відбуваються процеси взаємодії для досягнення мети

Отже, можна стверджувати, що механізм є системою елементів або станів цих елементів, унаслідок взаємодії яких відбувається досягнення поставленої мети. Тут слід зробити наголос на системі елементів, а відповідно на властивостях системи: структурованість та ієрархічність, цілісність, взаємозв'язки.

Розглянемо сутність поняття «механізм» через призму концепції «чорної скриньки» (рис. 2.1).

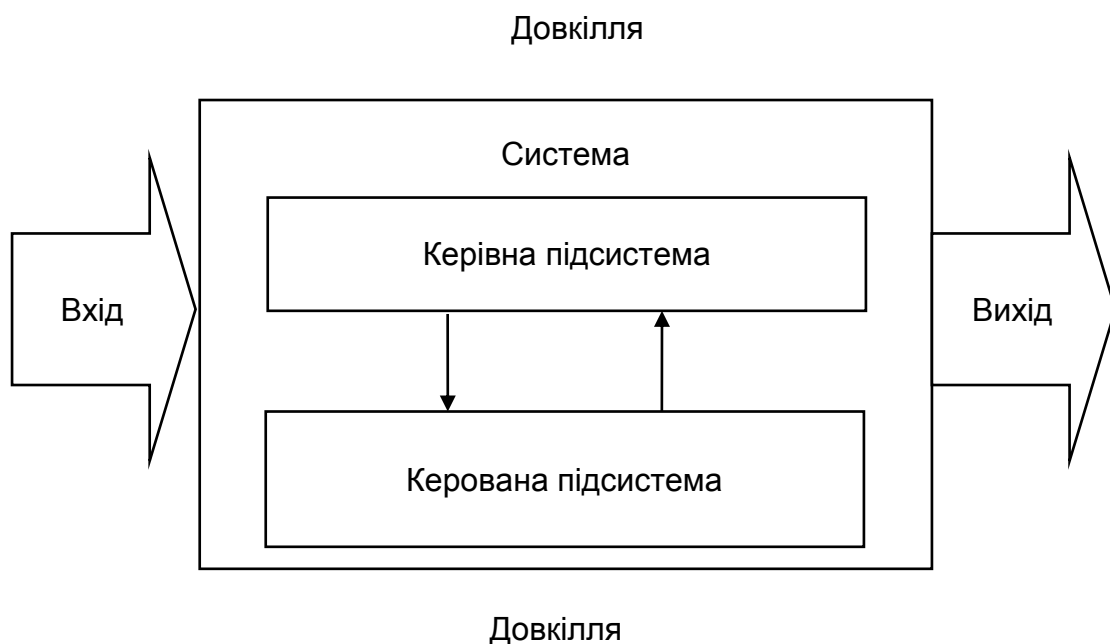


Рис. 2.1. Модель складу системи «чорної скриньки»

Модель системи, що зображена на рис. 2.1, може характеризувати модель механізму – процесу перетворення потоків ресурсів на «вході» на результат на «виході» внаслідок взаємодії елементів системи і підсистем (керівної та керованої) у разі зміни стану ресурсу на готовий продукт.

Тому ми можемо говорити, що механізм – це сукупність елементів, які мають потенціал до відтворення процесу перетворення вхідного потоку ресурсів на вихідний потік результату цього перетворення. На наш погляд, надане визначення є комплексним, оскільки характеризує механізм у всіх його проявах і в усіх сферах застосування перетворення енергії одну в іншу, перетворення ресурсів у готовий продукт чи послуги, переробка даних у готову інформацію, створення підприємств і об'єднань громадян та інші процеси.

За аналогією з аналізом поняття «партнерство» в контексті суб'єктів господарювання звернемося до господарчого механізму.

Розглянемо механізм господарських товариств – партнерств. Згідно з Законом «Про господарські товариства» (далі – Закон) ними є «підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку» [85]. За цим визначенням, господарські товариства є сукупністю елементів – учасників товариства, які об'єднали свої зусилля та підприємницьку діяльність для отримання прибутку.

Згідно зі ст. 3 Закону, засновниками та учасниками товариства можуть бути підприємства, установи, організації, а також громадяни, крім випадків, передбачених законодавчими актами України.

За ст. 4 Закону, акціонерне товариство, товариство з обмеженою та товариство з додатковою відповідальністю створюються і діють на підставі статуту; повне та командитне товариства – засновницького договору.

Згідно зі ст. 5 Закону, якщо в установчих документах не вказано термін діяльності, товариство визнається створеним на невизначений термін.

У результаті аналізу засад створення господарчих товариств ми бачимо, що процес створення має певний алгоритм:

- спочатку окреслюється коло учасників;
- учасники взаємодіють або мають намір взаємодіяти;
- учасники підписують установчий договір або статут;
- статут або установчий договір зазвичай має безстроковий характер.



Щодо змісту установчих документів встановлені певні вимоги. Обов'язково надається інформація про учасників та місце здійснення діяльності товариства; також за бажанням учасників можуть бути включені інші дані та прописані умови, що не суперечать законодавству України.

Із запропонованого трактування терміну «партнерство» виокремлюється формальний характер, а саме – наявність договорів. Слід зауважити, що регулювання відносин між сторонами договору залежить від статусу цих сторін. Так, Господарський кодекс не регулює «адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання». Тобто, якщо учасником державно-приватного партнерства є орган державної чи місцевої влади, такі відношення регулюються Цивільним кодексом [211], згідно зі ст. 6 якого сторони мають право:

1) укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним його засадам;

2) врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами;

3) сторони договору можуть відступити від положень актів цивільного законодавства та врегулювати свої відносини на власний розсуд. Сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в них прямо вказано про це, а також якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства впливає з їхнього змісту або із сутності відносин між сторонами;

4) положення частин I, II та III цієї статті застосовуються і до односторонніх правочинів.

Отже, у договорі державно-приватного партнерства мають визначатися засади існування такого партнерства, тобто спільної діяльності, партнера приватної форми власності та органів публічного адміністрування. Кожний договір чи транзакція супроводжується певними транзакційними витратами, які несуть треті сторони. Отже, можемо говорити, що державно-приватне партнерство створюється на основі договору між приватною особою та органом публічної влади у довгостроковій перспективі для досягнення певних інтересів. Головні інтереси можливих учасників державно-приватного партнерства наведено на рис. 2.2.



Рис. 2.2. **Інтереси можливих учасників державно-приватного партнерства** (складено автором за [57])

До розв'язання неспроможності ринку прийнято залучати органи управління публічної влади із певними важелями впливу. Визначення та сутність державного регулювання розглянуто в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

**Система понять, пов'язаних з державною регуляторною політикою**

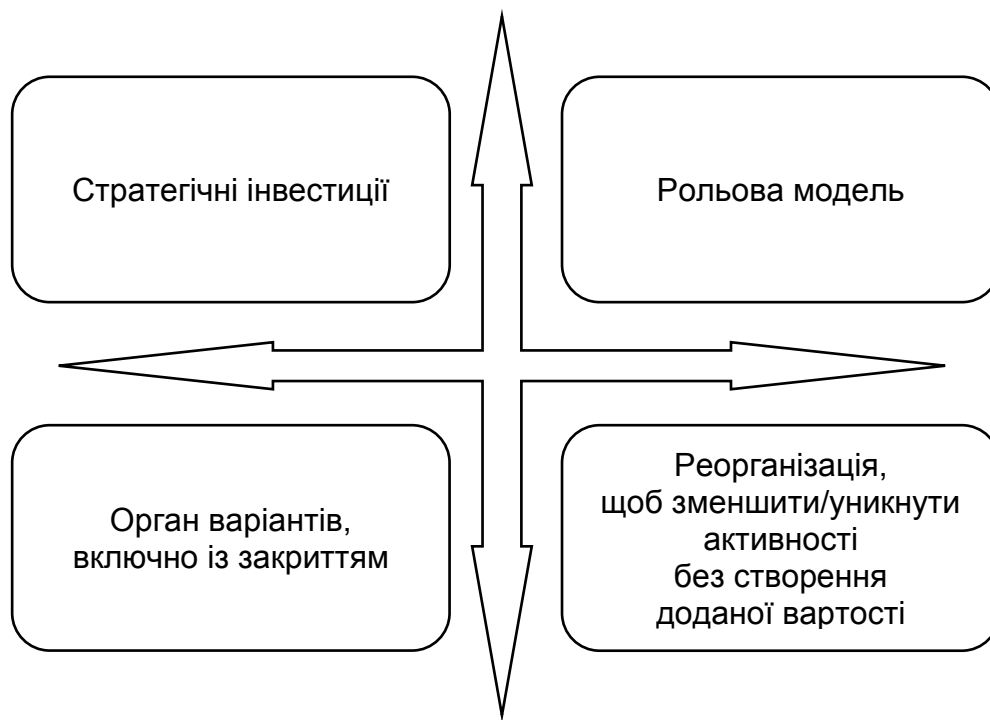
Поняття	Визначення	Основна характеристика
1	2	3
Регуляторна політика на регіональному рівні	Певний набір різних пар методичних впливів: заборони та дозволу, примусу й заохочення, покарання та винагороди, спонукання і стримування, зацікавлення та пригнічення [14]	Набір методичних впливів

1	2	3
Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності	Напрямок державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських адміністративних відносин між регуляторними або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів. Зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку й у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [88]	Спрямована на недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, усунення перешкод розвитку господарської діяльності
Державна регуляторна політика	Напрямок політики держави, спрямований на поліпшення якості державного управління та місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності шляхом законодавчого визначення процедур підготовки, ухвалення, відстеження ефективності дії та перегляду актів щодо регулювання сфери господарської діяльності [35]	Спрямована на поліпшення якості публічного управління у сфері господарської діяльності та ефективності дій державних органів
Державне регулювання	Здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їхнього упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [7]	Комплекс заходів для встановлення правил і норм поведінки, запобігання негативним процесам
Державне регулювання	Сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Охоплює закони, формальні та неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Набір здійснюваних державними структурами заходів, спрямованих на контроль	Сукупність інструментів, за допомогою яких органи публічного управління встановлюють вимоги до підприємств і громадян

1	2	3
	за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Охоплює закони та допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними та недержавними установами в рамках делегованих повноважень [6]	
Державне регулювання	Економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування чинної соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [27]	Економічний метод, спрямований на стабілізацію чинної соціально-економічної системи та її пристосування до змінюваних умов ринку
Державне регулювання	Державне регулювання в умовах ринкової економіки – вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики. Необхідність державного втручання виникає, коли потрібно досягти певних результатів діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад, у сфері національної безпеки, забезпечення соціальної справедливості, екологічної безпеки, підтримки високого освітнього та наукового рівня тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або стосуватися певних галузей економіки [8]	Вплив публічного управління на економічну систему, спрямований на досягнення цілей економічної політики
Механізм реалізації державної регуляторної політики сприяння розвитку малого підприємництва	Сукупність методів, способів, прийомів та інструментів, за допомогою яких ліквідується суперечності, що виникають у процесі координації та регулювання діяльності суб'єктів малого бізнесу органами виконавчої влади з метою забезпечення динамічної рівноваги в суспільному виробництві та досягнення соціально-економічного зростання країни в умовах ринкової економіки [21]	Сукупність методів для ліквідації суперечностей у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання для досягнення рівноваги суспільного виробництва та соціально-економічного зростання

1	2	3
Державна регуляторна політика в сфері малого підприємництва	Напрямок державної політики, що передбачає вдосконалення правового регулювання відносин між суб'єктами підприємницької діяльності, а також адміністративних відносин між регуляторними та іншими органами влади й суб'єктами малого підприємництва. Недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів. Зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення бар'єрів для розвитку легальної господарської діяльності [202]	Спрямована на вдосконалення правового регулювання відносин між суб'єктами підприємницької діяльності
Державне регулювання	Сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до організацій і громадян [50]	Сукупність інструментів, за допомогою яких установлюються вимоги до підприємств і громадян

З аналізу визначення терміну «державна регуляторна політика» витікає, що це політика, яка містить певну сукупність інструментів, методів і важелів непрямого впливу для досягнення поставлених цілей переважно щодо стабілізації та врівноваження соціально-економічного розвитку та інших цілей економічного розвитку. Комплекс заходів і методів містить певні інструменти законодавчого, сукупність заходів непрямого впливу та навіть створення державних підприємств для вирішення певних проблем. Останні існують там, де з деяких причин неможливе існування приватних. Державні підприємства – це ефективні інструменти позиціонування для деяких країн у світовій економіці, в якій набуває вирішального значення конкуренція за фінансування, талант і ресурси. Слід зазначити, що державні підприємства, на відміну від приватних, мають інші цілі, завдання та соціальні наслідки. Ці підприємства спрямовують свою діяльність на сприяння соціальним результатам, розвиток інфраструктури та створення стабільності в кризові часи всередині та між ланцюгами постачань. Державні підприємства мають оцінюватися не лише на підставі фінансових результатів (прибутку та збитку), а в ширшому сенсі, тому що вони сприяють створенню благ суспільного значення (рис. 2.3).



**Рис. 2.3. Стратегічне позиціонування державних підприємств як суспільнозначущих**

Відповідно до державного підприємств, ми стикаємося з проблемою подвійності державного управління: з одного боку, є суб'єкт господарювання, мета якого чітко не визначена (прибуток чи задоволення потреб); з іншого – є органи державної влади, які регулюють діяльність цього суб'єкта.

Одна з сучасних економічних теорій – інституціоналізм для вирішення «провалів» ринку передбачає створення різних інститутів, зокрема у вигляді представників приватного сектора чи його об'єднання з іншими членами суспільства. Залучення приватного сектора до розв'язання соціальних проблем є актуальним і сьогодні вирішується кількома шляхами:

через корпоративну соціально відповідальну політику приватних підприємств;

через благодійні фонди та організації;

через соціальні громадські об'єднання та об'єднання приватних підприємств;

через створення державно-приватного партнерства.

Тобто для вирішення певних проблем можуть бути створені певні об'єднання приватного сектора та держави.

Як бачимо з рис. 2.3, всіх можливих учасників державно-приватного партнерства (далі – ДПП) об'єднує насамперед доступ населення до певних товарів і послуг.

Основним принципом створення ДПП сьогодні є інституційна рівність і взаємність урахування інтересів учасників партнерства. Це відрізняє партнерство від інших форм взаємодії та забезпечує максимальні можливості для реалізації інтересів кожного учасника взаємодії, що, зі свого боку формує потенціал для виникнення синергетичного ефекту. Принциповою відмінністю інших форм співпраці від партнерства є наявність істотної інституційної нерівності учасників взаємодії, що знижує можливості для формування синергетичного ефекту через ймовірність домінування інтересів одного або кількох учасників взаємодії.

Найкращий спосіб захисту зацікавлених сторін та їхніх інтересів полягає в тому, щоб мати контракти та проводити конкурси, структуровані так, щоб критерії для досягнення цілей були чітко зазначені. Щоб зберегти інтереси у приватному секторі, необхідні для досягнення цілі, вони мають бути обговореними в контрактах. Це виражається у таких принципах формування та розвитку проєктів державно-приватного партнерства у світовій практиці:

- пріоритетність інтересів держави. Держава є замовником проєкту та визначає основні правила взаємодії з бізнесом;

- ефективний розподіл ризиків між сторонами. Ризик має передаватися тій стороні, яка може ефективніше ним керувати;

- політична підтримка держави означає існування чіткої державної політики, яка є основою для вирішення всіх суперечливих питань, що виникають під час виконання проєктів державно-приватного партнерства;

- принципи прозорості, згідно з якими суспільство, на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має доступ до інформації відносно їхньої діяльності;

- партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами.

З цього виводимо умови створення, які формують ознаки ДПП:

- спільний інтерес учасників;

- наявність інституційної складової співробітництва – договору;

- обмін ресурсами між учасниками;

- обмеженість певними секторами взаємодії;

партнерський, певним чином упорядкований характер відносин учасників, заснований на паритетній рівності прав і відповідальності учасників;

наявність культури консенсусу.

Причини виникнення та розвитку ДПП у світі на сучасному етапі розглянуті у табл. 2.4.

Таблиця 2.4

### Причини виникнення та розвитку ДПП

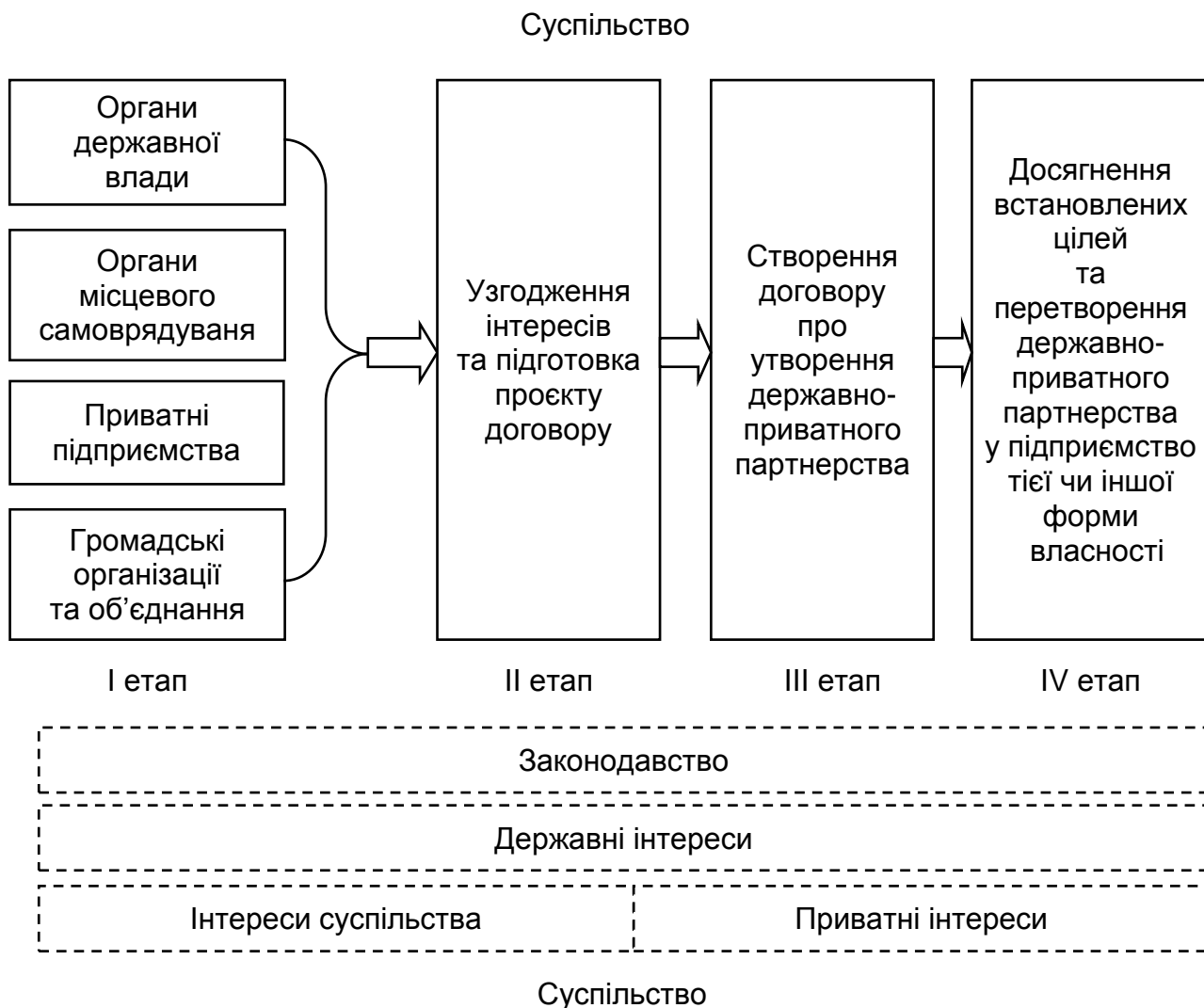
№ з/п	Причина створення ДПП	Характеристика
1	Лібералізація економіки (починаючи з 1980 – 1990 рр.)	Передбачає приватизацію державних активів і, відповідно, формування спільної власності у формі ДПП
2	Нестача коштів національних урядів країн для модернізації та розширення інфраструктури	Залучення приватного капіталу на взаємовигідних умовах як спосіб вирішення цієї проблеми
3	Важливість діяльності урядів у реалізації проєктів	Уряди можуть посприяти реалізації проєктів шляхом різних інституційних змін, а також завдяки використанню фінансово-економічних важелів – субсидій, гарантій та інших форм підтримки
4	Мобільність і швидкість ухвалення рішень бізнесом	Бізнес має здатність до нововведень, використання технічних і технологічних інновацій

Отже, необхідність ДПП обумовлена невідповідністю зростання потреб у суспільних послугах до ресурсних можливостей держави щодо їхнього задоволення. В Україні ДПП у сучасних формах запроваджені порівняно недавно. Здебільшого проєкти ДПП поширені в електроенергетиці, транспорті, розбудові водопостачання; перші спроби зроблено в галузях соціальної сфери. Можна виділити основні економічні причини запровадження ДПП у країні, а саме: інфраструктурний дефіцит; бюджетний дефіцит; проблеми ефективності державних інвестицій.

Таким чином, механізм державно-приватного партнерства полягає у створенні партнерства на договірних засадах без створення юридичної особи на рівних засадах. У ньому держава надає доступ до певних



ресурсів, а приватний партнер забезпечує іншими чинниками виробництва з метою отримання прибутку та соціального ефекту відповідно до цілей партнерів. Концептуальну схему формування механізму державно-приватного партнерства зображено на рис. 2.4.



**Рис. 2.4. Концепція механізму формування державно-приватного партнерства**

Отже, механізм формування державно-приватно партнерства базується з огляду на інтереси учасників та суспільства у правовому полі країни, в якому воно створюється для досягнення поставлених цілей протягом певного періоду, та перетворення цього партнерства з настанням певних умов.

Причини створення ДПП обумовлюють формування механізму його дії, а інтереси учасників формують цілі діяльності ДПП. Водночас відмінності

між законодавствами різних країн формують специфіку державно-приватного партнерства.

У результаті понятійного аналізу визначено, що механізм становить собою процес перетворення «вхідних» ресурсів на продукт як результат взаємодії елементів. Механізм державно-приватного партнерства складається з: учасників, які вибудовують взаємодію з метою досягнення цілей, які витікають з інтересів кожного учасника та досягаються в контексті розвитку суспільства. Аналіз ролі держави висвітлює суперечності державного регулювання державно-приватного партнерства через те, що держава регулює суб'єкти господарювання, яким є державно-приватне партнерство, що має базуватися на принципі пріоритетності інтересів держави. Запропонована концептуальна схема формування механізму державно-приватного партнерства буде уточнено та допрацьовано в подальших дослідженнях авторів, де буде висвітлено методологію утворення та управління державно-приватного партнерства.

### **2.3. Проблеми впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та самоврядування й шляхи їхнього вирішення**

У нинішньому суспільстві обмін інформацією між об'єктами передачі та приймання інформації відбувається на вкрай високому рівні, що забезпечується завдяки високій швидкості обміну інформації. Але обсяги інформації невпинно зростають і для створення надійного процесу оброблення інформації потрібні інші кардинальні розроблення для зростання пропускної здатності каналів передавання, збільшення швидкості передачі, організація надійності та захищеності інформації. Практичне значення питань, які розглядаються у розділі є дуже важливим з огляду на глобалізаційні та інтеграційні процеси у всьому світі, стабільне покращення та розбудову електронної сфери в Україні. Поряд із позитивними зрушеннями щодо впровадження електронного урядування в Україні спостерігається неспроможність владних структур забезпечити належну підтримку, недостатність інновацій тощо. Усе це потребує перегляду моделі побудови електронного урядування в державі, пришвидшення запровадження його в Україні через запозичення зарубіжного

досвіду державного управління та сучасних інструментів інформаційної галузі.

Про необхідність запровадження в Україні нового державного управління світового зразка пишуть як зарубіжні дослідники (Т. Шауер, М. Фергюсон, Т. Пардо, Дж. Рейн та ін.), так і вітчизняні (А. Семенченко, О. Баранова, А. Чернов, Д. Дубов та ін.). У цих роботах здійснюється аналіз сутності електронного урядування та розроблення напрямів підвищення дієвості державної політики в Україні через запровадження інформаційних комп'ютерних технологій.

Основною метою дослідження є виявлення проблем введення електронного урядування у роботу органів державного управління та самоврядування в Україні й розроблення пропозицій стосовно їхнього вирішення, опрацювання структури поетапного впровадження електронного урядування [62].

Високий темп обміну інформацією здійснює вплив на ухвалення важливих рішень та підвищує конкурентоспроможність. Така залежність стосується абсолютно всіх сфер життя – від економіки до військової справи. На сьогодні найбільш неупередженим джерелом, яке подає інформацію про рівень електронного управління у різних країнах світу є UN E-Government Survey. Перші сходинки займають Данія, Республіка Корея, Естонія, Фінляндія – це інформація станом на 2020 рік. Україна обіймає 69-те місце. Поряд, на 68-й позиції, розмістилася Вірменія. Проте, під час складання наступного рейтингу становище може переінакшитися в позитивний бік для України [177].

У табл. 2.5 наведено зведену таблицю показників країн по рівню розвитку електронного урядування.

Таблиця 2.5

### Показники країн по рівню розвитку електронного урядування [64]

Країна	TII	HCI	EPI	EGDI	OSI
1	2	3	4	5	6
Україна	0,594 2	0,859 1	0,809 5	0,682 4	0,682 4
Естонія	0,921 2	0,926 6	1	0,947 3	0,994 1
Данія	0,997 9	0,958 8	0,964 3	0,975 8	0,970 6
Австралія	0,882 5	1,000 0	0,964 3	0,943 2	0,947 1
Південна Корея	0,968 4	0,899 7	1	0,956 0	1

1	2	3	4	5	6
Велика Британія	0,919 5	0,929 2	0,976 2	0,935 8	0,958 8
Швеція	0,962 5	0,947 1	0,821 4	0,936 5	0,900 0
Фінляндія	0,910 1	0,954 9	0,952 4	0,945 2	0,970 6
Сингапур	0,889 9	0,890 4	0,976 2	0,915 0	0,964 7
Нова Зеландія	0,920 7	0,951 6	0,988 1	0,933 9	0,929 4

Дані створено з [64]: Індекс телекомунікаційної інфраструктури (TII); Індекс людського капіталу (HCI); Індекс електронної участі (EPI); Індекс розвитку електронного уряду (EGDI); Індекс онлайн-обслуговування (OSI).

Необхідно зауважити, що з колишніх радянських країн більш активно розвивається та лідирує в галузі електронного управління Естонія. Тож, досвід цієї країни може послужити у нагоді та стати надійним підґрунтям для комплексного запровадження та розвитку електронного урядування в Україні.

Висвітлення та формулювання проблеми електронного уряду в аспекті вказаних процесів у нашій державі пододало вже декілька великих етапів.

Початковий етап почався з 2000 р., коли на рівні управління держави було позначено потребу в розвитку розгалуженої та стійкої мережі Інтернет та її перспектив як для усіх мешканців країни, так і для органів державної влади та місцевого самоврядування. Перший етап упровадження електронного уряду в Україні характеризувався загальнотеоретичним напрямом, формулював найбільш суцільні аспекти використання новітніх інформаційних і комунікаційних технологій, організовував украї необхідні основи для наступних дій держави в цьому напрямі. Можна також зазначити, що він мав підготовчий напрям [36, с. 42].

Другий етап (по своїй суті перший) – 2002 – 2003 рр. – це етап, котрий природно поєднаний з формуванням і реалізацією електронним урядом в Україні своїх безпосередніх функцій. На цьому етапі розвитку інформаційно-обчислювальних технічних засобів оброблення інформації в Україні досить серйозним є проблема зв'язку поміж кожним об'єктом взаємодії обміну інформацією на всій території країни. Третій етап більш тривалий та насичений запровадженням різних заходів. Він розпочався у 2004 р. та триває досі. Таку думку мають дослідники Г. Г. Почепцов

та С. А. Чукут [36, с. 42]. У табл. 2.6 розглянуто основні етапи та їхні результати у авторському баченні.

Таблиця 2.6

**Етапи впровадження електронного урядування  
та їх результати**

Етапи впровадження електронного урядування	Нормативні акти, що ухвалені на кожному етапі	Результат за кожним з етапів
1	2	3
2000 – 2003 рр. «Підготовчий етап»	Розпорядження КМУ № 259-2003-р «Про затвердження Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів»; постанова КМУ № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; Закон України № 251-IV «Про електронні документи та електронний документообіг»	Встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів
2003 – 2006 рр.	Постанова КМУ № 680 «Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу»; Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій»	Створено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України
2007 – 2010 рр.	Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки»; розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»	Визначено основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні. У практику вітчизняної юриспруденції було введено визначення «електронне урядування»
2011 – 2015 рр.	Коаліційна угода парламентських фракцій Верховної Ради України та Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»	Забезпечення функціонування вебсайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів;

1	2	3
		створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу
2016 р. – по цей час	Концепція розвитку електронного урядування в Україні (2017 р.); Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні; Закон України «Про електронні довірчі послуги»; Постанова КМУ «Питання Міністерства цифрової трансформації України»	Прогрес у формуванні нормативно-правової бази розвитку електронного урядування: прийняття програмних документів у цій сфері, практичній реалізації окремих його напрямів (електронізації адміністративних послуг, розвитку відкритих даних)

Ще один розподіл етапів зазначено у «Концепції розвитку електронного урядування в Україні». У ній також виділено три етапи [91]: I етап – 2011 – 2012 рр., II етап – 2013 – 2014 рр., III етап – 2015 р. Кінцевий термін дії цієї концепції узгоджено з кінцевим терміном дії «Концепції розвитку інформаційного суспільства», якою є Закон України «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки».

Сучасні проблеми запровадження «електронного урядування» у нашій країні мають як внутрішню, так і зовнішню природу. Поміж зовнішніх проблем виняткове місце посідають такі світові спрямованості як: глобалізація та її наслідки у подібні світового фінансово-економічного западу; збільшення кількості та рівня звичних загроз (ризиків) особі, суспільству, країні, світовому суспільству загалом, а також виявлення нових загроз, загострення їхнього зіткнення; підвищення конкуренції між державами за енергетичні ресурси, лідерство у світі та на певному регіональному рівні [98, с. 242].

На погляд авторів, до значимих внутрішніх проблемних питань поширення «електронного урядування» в Україні згідно з Концепцією слід віднести такі:

1) відсутність національної системи параметрів оцінювання стану електронного урядування та єдиних стандартів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового

підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

2) недосконалість нормативно-правової та методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;

3) неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг і звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через інтернет;

4) обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема до Урядового порталу, вебсайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) відсутність інтерактивного режиму функціонування та надання адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»;

6) недостатній рівень використання державними службовцями, представниками місцевого самоврядування електронного урядування [91].

Не менш значимою є проблема мотивації самих громадян до активної участі у співпраці з органами влади за допомогою системи електронного урядування.

Інформаційна безпека – це рівновага між інформаційною доступністю та закритістю інформації, між спрямованістю максимально дозволити доступ громадян до нетаємної публічної інформації й максимально захистити інформацію корпоративного і приватного характеру.

До ризиків інформаційної безпеки слід зарахувати [12]: нелегальне витікання секретної, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим допуском; обмеження свободи слова та допуску осіб до інформації; спотворення інформаційних засобів та програмного забезпечення; знищення певної системи цінностей, духовного й фізичного здоров'я громадян чи всього суспільства, несприятливі зміни їхніх цільових спрямованостей; обмежування можливостей органів влади здійснювати прийняття адекватних рішень; незначний рівень інтеграції держави у світове інформаційне поле.

На нинішньому етапі запровадження електронного урядування дуже гостро постала проблема апаратного та програмного забезпечення для доступу до електронної мережі обміну даними. Це більше стосується сільської місцевості, з найменшою кількістю апаратного забезпечення,

здатного виконувати обмін інформацією в електронному вигляді. Також великим гальмом є те, що майже всім верствам населення потрібна практична допомога в освоєнні користування сайтами та вебпорталами. Для знищення прогалин краще за все використовувати сучасні бібліотеки з їхніми працівниками у ролі сучасних учителів, які на практиці зможуть допомогти відвідувачам навчитися користуватися сучасними технологіями, так як цього потребують не тільки люди похилого віку, а й приблизно 40 % працездатного населення.

Із кожним роком в Україні збільшується кількість користувачів інтернету. Але не дивлячись на позитивну тенденцію збільшення користувачів інтернету, в країні значною проблемою є рівноправність доступу громадян до мережі. Якщо в містах уже якість та рівень наданих провайдерами послуг, практично нічим не відрізняється від європейського рівня, то жителям сіл часто бракує технічних можливостей підключення, також вік за 40 років зменшує вірогідність користування інтернетом.

Усі державні органи вже використовують у своїй діяльності системи електронного документообігу, котрі мають деяку особливість, що полягає у тому, що система впроваджена повсюдно, на всіх робочих місцях, пов'язаних зі створенням, редагуванням і зберіганням інформації для збільшення дієвості її використання. Збільшення ефекту від функціонування системи електронного документообігу можна досягнути шляхом її поєднання з іншими системами, зокрема, з геоінформаційною системою та електронною поштою тощо.

До головних питань запровадження технологій електронного урядування в країні слід віднести такі: питання фінансування; кваліфікацію державних службовців; проблема доступу до мережі «Інтернет»; невідповідне виконання функціональних обов'язків органів влади супроводу вебсайтів.

Важливим залишається питання поліпшення координації функціонування органів державної влади, що взаємопов'язана із виконанням завдань розвитку електронного урядування. Фактично цю функцію має виконувати заснований у 2009 р. постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства, згодом Міжгалузева рада з питань розвитку електронного урядування.

За весь період діяльності Міжгалузевої ради її продуктивність та бездоганність багаторазово ставилася під великий сумнів спеціалістами



та науковцями, особливо у нормативних актах, що пов'язані з розвитком інформаційного середовища та електронного урядування.

Протягом 2015 – 2017 рр. з метою збільшення прозорості та продуктивності діяльності Міжгалузевої ради було здійснено низку заходів. Зокрема, до складу Міжгалузевої ради було включено державних секретарів міністерств, керівників інших центральних органів виконавчої влади, представників інститутів громадянського суспільства; було розширено її повноваження: Міжгалузева рада отримала право утворювати постійні або тимчасові робочі групи, залучати до участі у своїй роботі представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незалежних експертів тощо [95].

У 2015 р. активність Міжгалузевої ради дещо збільшилася: було зібрано Тимчасову робочу групу з питань розвитку відкритих даних, влаштовано засідання вказаної групи та засідання самої ради. Але наступну діяльність Міжгалузевої ради (влаштування засідань, ухвалення будь-яких рішень) дуже складно оцінювати, оскільки фактично Державним агентством з питань електронного урядування, що має здійснювати організаційне забезпечення діяльності ради, не створюються умови для висвітлення її діяльності. Отже, виникає потреба прискіпливо переглянути сам формат Міжгалузевої ради та на найвищому рівні ухвалити остаточне рішення про доречність її подальшого функціонування та визначення органу влади, котрий буде відповідати за узгодженість політики електронного урядування.

Вивчення стану запровадження відкритої інформації на місцевому рівні, здійснене громадськими організаціями, виявило, що сьогодні лиш 1/3 органів місцевого самоврядування публікує інформацію у форматі відкритих даних згідно з вимогами чинного законодавства. Дуже виразно виглядає те, що переважна більшість (80 %) з опитаних органів місцевого самоврядування не має в наявності ніякого програмного документу, котрий би окреслив головні напрями розвитку галузі відкритих даних [77]. Таке положення справ може свідчити про нехтування важливістю та перевагами висвітлення відкритих державних даних.

Перепонами на шляху розвитку відкритих даних в Україні є:

невисокий рівень компетентності державних службовців відносно відкритих даних, а саме неясність переваг їхнього застосування – посилення порядності та підзвітності органів влади, більш дієве застосування

державних ресурсів, поліпшення якості публічних послуг, допомога у розвитку інноваційного бізнесу;

невисокий рівень якості відкритих державних даних – органи державної влади публікують та поновлюють дані невчасно чи не в повному розмірі, не виконують технічних вимог стосовно опублікування відкритих даних, що ускладнює їхнє автоматизоване оброблення, а отже й багаторазове використання.

Не вся інформація, тримачами якої є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, має інтерес для суспільства, ЗМІ чи бізнесових структур, котрі можуть їх застосовувати з комерційною метою для відкриття нових сервісів. Фактично ж державні органи дуже часто здійснюють оприлюднення даних, які ніяк не впливають на стан прозорості й підзвітності влади та не є головними для суспільства.

Підкреслимо, що відповідно до результатів дослідження, здійсненого в межах формування щорічного міжнародного рейтингу відкритої інформації (the Global Open Data Index), найменш відкритими в Україні є дані про землевласників, стан довілля, державні витрати, геопросторові дані [105].

Важливими напрямками інформаційної безпеки є: поліпшення та оптимізація системи підготовки та перепідготовки кадрів за фахом «інформаційна безпека»; законодавче встановлення порядку застосування інформаційної мережі «Інтернет» органами влади, який зважав би на вимоги стосовно захисту інформації; забезпечення технічного захисту інформації у міністерствах та відомствах й насамперед в інформаційно-телекомунікаційному полі.

У подальшому потрібно звернути увагу на масове впровадження захищеного електронного підпису та подолання психологічного бар'єру, який полягає у неготовності сприймати електронні документи, як рівноцінні їм у паперовому вигляді. Упровадження передового закордонного досвіду, адаптованого до умов України, може стати запорукою успішного удосконалення роботи електронного урядування.

На жаль, поки не буде урегульоване питання з суцільним покриттям усієї території України якісним швидким інтернетом, не можливо вести мову про успішне впровадження електронного управління. Нагальна проблема міститься в тому, що в селах та селищах, де не відбудеться підключення до інтернету чи він буде неякісним, громадяни не зможуть

долучитися до отримання електронних послуг, а держава – результативно виконати функцію управління.

Отже, підведемо підсумок стосовно наявних проблем упровадження електронного управління та запропонуємо можливі шляхи їхнього вирішення. Проблеми слід поділяти на зовнішні, тобто ті, на які вплинути лише українському керівництву не під силу, вони мають загальносвітову тенденцію і тому мають вирішуватися спільними зусиллями керівництв багатьох держав, а також на внутрішні – ті, що зумовлені впливом внутрішньодержавних чинників. Внутрішні проблеми запровадження електронного урядування мають як загальнодержавний характер, так і специфічні особливості по регіонах України. Найперша та чи не найголовніша проблема – це доступ населення до мережі «Інтернет». На сьогодні територія України майже на 70 % покрита швидкісним інтернетом і до 2022 р. вся територія України буде мати якісне інтернет-покриття – таку заяву робить міністр цифрової трансформації М. Федоров [189].

Більшість проблем запровадження «електронного урядування» у нашій державі, котрі були зазначені у Концепції 2010 р., на сьогодні вже вирішені остаточно чи поступово вирішуються, маючи вже законодавче підґрунтя. Досі актуальним залишається питання інформаційної безпеки даних як споживачів послуг (безпека персональних даних), так і безпека державних даних. Слід знайти таку рівновагу між інформаційною відкритістю та закритістю, щоб було комфортно і споживачам адміністративних послуг, й інформація корпоративного та приватного характеру була б захищеною.

І ще одна важлива проблема запровадження електронного урядування – це людський чинник. Сьогодні великою проблемою є те, що майже всім верствам населення потрібна практична допомога в освоєнні користування сайтами та вебпорталами. Цю проблему можна вирішити за допомогою працівників сучасних бібліотек. Вони виконуватимуть роль наставників і вчителів людей похилого віку та тих, кому така допомога буде вкрай необхідною.

Для продуктивного становлення інформаційного суспільства в Україні потрібні: цілеспрямована узгоджена діяльність усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, організація та реалізація дієвої державної політики розвитку інформаційного суспільства як невід'ємної частини державної політики постійного розвитку України.

## 2.4. Цифрова трансформація публічного управління України в умовах євроінтеграції

У цифрову епоху, коли конкурентоспроможність країн зумовлюється досягненнями побудови суспільства знань, цифровий розвиток відіграє ключову роль у прискоренні економічного та соціального розвитку країни загалом. Нові підходи до публічного управління мають сучасним викликам. У цьому сенсі доцільне застосування організаційних і нормативно-правових, економічних та фінансових механізмів або комплексного державного механізму регулювання цифрової економіки в умовах євроінтеграції.

Європейський Союз (ЄС) ухвалив стратегію Єдиного Цифрового Ринку – Digital Single Market у рамках реалізації Цифрового порядку денного ЄС. У межах семирічної стратегії заплановано інвестиції на суму 300 млрд євро. Завдяки роботі Парламентського комітету Україна має змогу приєднатися до цієї стратегії й розраховувати в такому разі на 6 – 10 млрд євро інвестицій у цифрову інфраструктуру, але за умови гармонізації інфраструктури цифрових комунікацій, нормативного наближення до стандартів ЄС та довіри населення до цифрових послуг, що надаються бізнесом і державою.

Багато дослідників сфери публічного управління визначають, що серйозних кроків у дослідженні питань інтеграції до Єдиного цифрового ринку ЄС і цифрової трансформації в Україні ще не зроблено. Міжгалузевий, комплексний характер інформаційного суспільства, яке перетворюється на цифрову економіку, став основою публікацій зарубіжних і вітчизняних вчених – філософів і економістів: Л. Гаріфова [156], М. Грегорі [158], Е. Фелтон [260], Ю. Харлан [260], Д. Робінсон [260], В. Зеллер [260], О. Пищуліна [101]. Разом з тим вітчизняна та світова наукова спільнота відшукує способи найбільш адекватного та науково бездоганного розвитку та оцінювання процесів цифрової трансформації. У їхніх роботах значна увага приділяється теоретичному обґрунтуванню окремих аспектів формування умов для забезпечення розвитку України, які враховують особливості регіональної політики в Україні й інституційні та соціально-економічні перетворення останніх десятиліть. Водночас дослідження виявили низку спільних проблем і викликів щодо розвитку цифрової економіки та інформаційного суспільства, які потребують дослідження, практичної роботи із зацікавленими сторонами щодо їхнього

інформування та активізації в напрямі оцінювання реальної ситуації та узгодженого руху до спільних цілей.

Метою цього підрозділу є аналіз практичних кейсів цифровізації механізмів публічного управління та визначення подальших можливостей для їхнього упровадження та розвитку в умовах євроінтеграції України.

Уряду України бракує інституцій, спроможних оцінювати й аналізувати наслідки державної політики у сфері гармонізації цифрових ринків і готових надавати на цій підставі обґрунтовані пропозиції щодо її зміни. Прогалини на рівні формування та виконання відповідної політики зумовили низку проблем стратегічного характеру. Тому, першочерговим політичним викликом для України є потреба в розробленні механізмів публічного управління процесами гармонізації цифрових ринків ЄС та країн Східного партнерства.

Актуалізації потребує питання цифровізації окремих галузей економіки, сфер суспільного життя, що має вирішуватися через механізми державного регулювання, зокрема ухвалення галузевих нормативно-правових актів. Цей процес не є разовим, він буде (і має бути) перманентним, не обмеженим у часі. Оскільки технології та суспільні процеси постійно розвиваються, процес потребує постійного нагляду з боку громадських організацій, експертного та наукового середовища.

Передбачається, що цифровізація України забезпечить кожному громадянину доступ до інформаційних послуг. Утім реалізація цього принципу потребує значних зусиль як з боку влади, так і з боку бізнес-середовища та громадянського суспільства.

Процес цифровізації обов'язково має супроводжуватися збільшенням довіри громадян до інформаційних ресурсів. Тому необхідно звернути особливу увагу на саму інфраструктуру надання інформаційних послуг – електронні комунікації, посилення інформаційної безпеки, кібербезпеку, захист прав споживачів, розвиток цифрового бізнесу та цифрової економіки як складової підвищення соціального захисту населення, але з обов'язковою синхронізацією дій з найближчим партнером України – ЄС.

Для України основні виклики та можливості пов'язані з розширенням переваг Єдиного Цифрового Ринку для країн Східного партнерства, слід розглядати також з погляду виконання Угоди про асоціацію. Пріоритети «цифрового» розвитку слід наділити конкретними вимірюваними цілями, узгодженими з європейськими. Моніторингова та аналітична

робота експертів у цьому напряму потребує широкої співпраці в рамках робочих груп, активного залучення зацікавлених учасників інших груп і платформ, системної взаємодії зі стейкхолдерами. Такого роду завдання вимагають формування проєктних команд, забезпечення фінансовими ресурсами та цілеспрямованих зусиль проєктної команди та зацікавлених учасників проєкту.

Запобігання негативним явищам у національній економіці можливе тільки в разі розвитку цифрового суспільства на основі нового, вдосконаленого проєкту Стратегії розвитку цифрової економіки України в умовах євроінтеграції з чіткими показниками. В Україні розглядають проєкт стратегії інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу («дорожня карта») з відповідним планом заходів. Проте його аналіз свідчить про відсутність взаємозв'язку із попередніми стратегічними документами (зокрема, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2030») і довгострокового планування за визначеними цілями соціально-економічного розвитку України та щодо вигод від інтеграції з Єдиним цифровим ринком ЄС. Показники виконання Стратегії та плану заходів мають низку серйозних недоліків, а саме – відсутність реальних статистичних даних, на підставі яких можна охарактеризувати стан цифрової інфраструктури як базису для розвитку цифрової економіки. Замість цього використовуються індекси, які не можуть свідчити про динаміку розвитку цифрової економіки. Показники цифрового розвитку варто розглядати через такі параметри:

- покриття (penetration/coverage) цифровими інфраструктурами;

- поглинання (absorption), тобто рівень використання цифрових технологій (частковий чи глибинний, поверхневий чи в ключових бізнес-процесах);

- частота користування (intensity).

Цифровий розрив (цифрова нерівність) у доступі до можливостей у економічній, соціальній, культурній, освітній галузях виникають поглиблюються в результаті неповного, нерівномірного або недостатнього доступу до комп'ютерних, телекомунікаційних і цифрових технологій. Цифровий розрив може бути, зокрема, штучним, тобто таким, що стався внаслідок надзвичайної події (наприклад, через вандалські дії в телекомунікаційній інфраструктурі оператора).

Пріоритетність подолання цифрових розривів в Україні подано в табл. 2.7.

**Пріоритетність подолання цифрових розривів [244]**

Пріоритетність	Тип цифрового розриву	Станом на 2019 р.	Мета 2030 р.
1	Інфраструктурний (тверда інфраструктура)	Покриття (penetration) – 50 %	100 %
2	Інфраструктурний (м'яка інфраструктура)	Поглинання (absorption) – 10 %	95 %
3	Фінансова доступність технологій з погляду їхньої вартості для кінцевого споживача	Рівень витрат людини на ІТ до ВВП у рік становить лише 53 дол. США (IT expense per GDP per head per year)	1 000 дол. США
4	Компетентнісний	35 % громадян володіють базовим рівнем цифрових навичок	90 %

Основні види економічної діяльності залежатимуть від цифрових екосистем, інтеграції цифрової інфраструктури, апаратного та програмного забезпечення, застосунків і даних. Оцифрування всіх секторів економіки є необхідним для підтримки конкурентоспроможності та переходу до «розумної» сервісної економіки. Дослідження Environmental, Social and Corporate Governance (ESCG), проведені на замовлення Dell EMC, 75 % доданої вартості цифрової економіки походить від традиційних галузей, а не від виробників інформаційно-комунікаційних технологій, але інтеграція цифрових технологій з боку бізнесу має бути потужним трендом. Тільки 1,7 % підприємств ЄС повною мірою використовують цифрові технології, тоді як 41 % не використовують їх зовсім. Нині 95 % великих компаній не відповідає вимогам нового цифрового бізнесу. Зокрема, 71 % компаній згодні, що втрачають конкурентоспроможність без цифрової трансформації; 95 % респондентів визнали, що програють у бізнесі своїм конкурентам, які вже пройшли етап ІТ-трансформації. Успішно трансформовані компанії в сім разів частіше називають інформаційні технології конкурентною перевагою та джерелом отримання вигоди, а 96 % трансформованих компаній майже вдвічі перевиконали свої плани за доходами.

Згідно з даними HiQSTEP – High Quality Studies to Support activities under the Eastern Partnership, Україні пропонують першочергові заходи

для можливості інтеграції до цифрових ринків країн Східного партнерства та ЄС, а саме створення:

національної платформи інтеграції «Єдине вікно», що поєднає наявні елементи національної цифрової інфраструктури та інформаційних систем державних установ у портал єдиного вікна для зовнішньої торгівлі;

національного репозитарію (дата-центру) електронних документів, що має забезпечити зберігання та оброблення документів eTrade за допомогою єдиних механізмів, включно з розподілом та обробленням у мережі «Інтернет»;

національної платформи для eLogistics – платформи управління змінами та постачанням мультимодальних ланцюгів з контролю за вантажним/товарним потоком.

На наступному етапі платформи та системи слід інтегрувати в повномасштабну національну Систему NPTS, яка має бути визначеною та затвердженою урядом оператора Системи для створення повного життєвого циклу e-commerce.

Системна реалізація національних проєктів цифрових трансформацій – ключовий показник рівня упровадження реальних структурних змін у таких сферах: громадська безпека та захист, охорона здоров'я, система освіти, державне управління, електронне урядування, електронна ідентифікація, електронна демократія, екологія та охорона навколишнього середовища, «розумні» міста (смарт-сіті), електронні платежі та розрахунки (cashless economy), соціальна сфера, електронна митниця, електронна комерція, нові методи роботи, цифрові робочі місця.

Міністерство цифрової трансформації України забезпечує:

формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;

формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок і цифрових прав громадян;

формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;

формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг;



формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг;

формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії;

виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг [180].

Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачає запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг, здійснення інших повноважень відповідно до покладених завдань і підключення до електронної взаємодії відповідно до вимог ЄС. У цьому напрямі триває робота зі створення системи електронного погодження проєктів нормативно-правових актів між міністерствами та відомствами.

У жовтні 2017 року ухвалено Закон України «Про електронні довірчі послуги», який є технічним перекладом європейського Регламенту з eIDAS-регулювання, що покликаний сприяти побудові цифрової інфраструктури довіри і є важливим елементом цифрової економіки.

Платформа «Взаємодія» – ключовий компонент відкритого урядування в Україні та цифрова платформа для реалізації нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства та ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні». Наразі застосунок «Дія» пропонує майже 30 різних сервісів. Серед них найбільш популярними є такі: відкриття та закриття підприємництва, зміна виду діяльності, оформлення допомоги про народження дитини та догляду до трьох років; отримання довідки про несудимість, подання позову до суду; реєстрація авто; оформлення дозволів і ліцензій; отримання витягів з реєстрів, переведення в електронний формат посвідчення водія, техпаспорту, страхового полісу на авто, переведення в електронний формат ID-картки та закордонного біометричного паспорту; подання заяви на допомогу з безробіття [180].

Посилена увага державних органів до проблеми цифровізації прискорила запуск програми сприяння цифровізації; в Україні створена й успішно функціонує низка інформаційних цифрових платформ, спрямованих на надання державних послуг онлайн. Електронні послуги поступово набувають популярності серед громадян. Так, в 2019 р. кількість наданих

онлайн-послуг збільшилася втричі; нині бізнесу та громадянам доступно 119 видів електронних послуг (рис. 2.5).

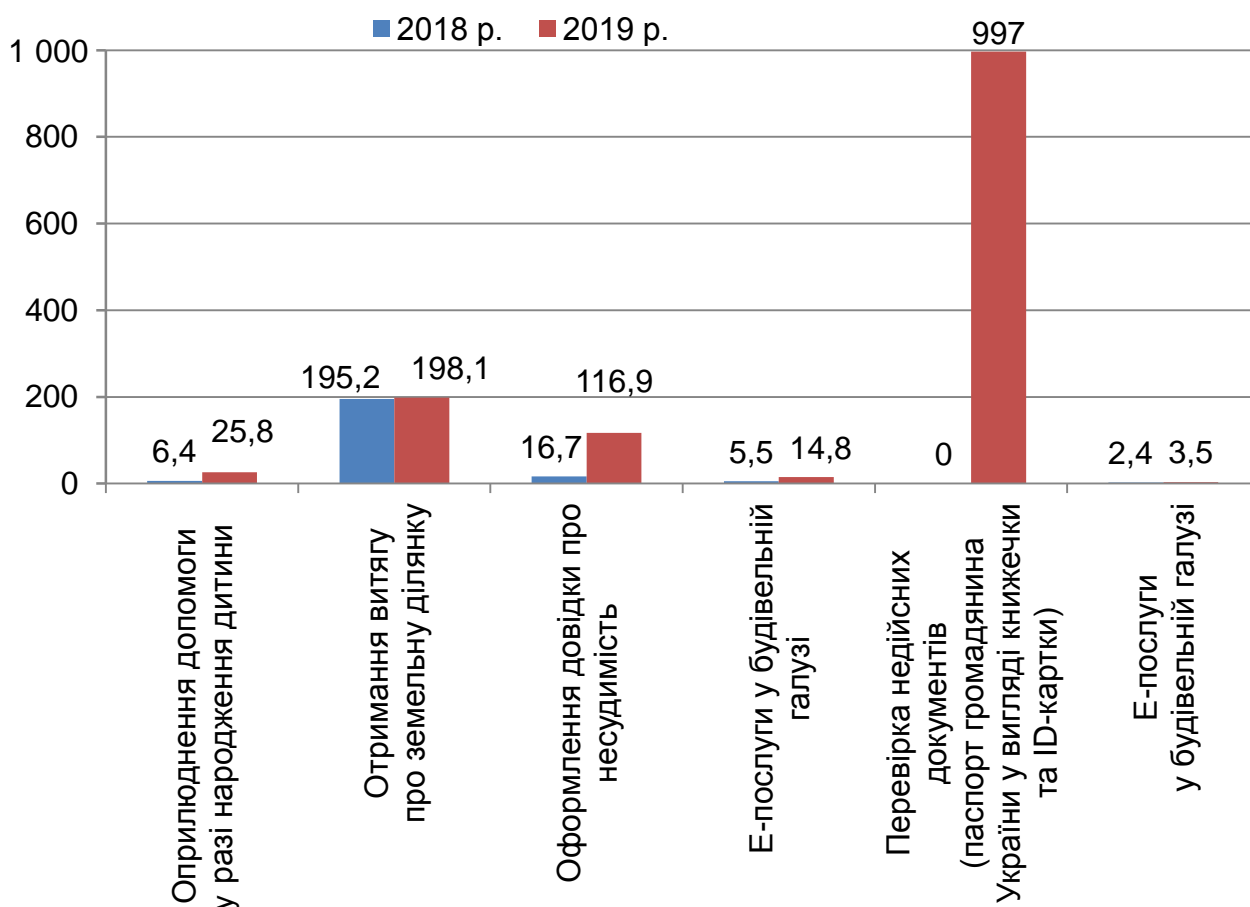


Рис. 2.5. Динаміка електронних послуг в 2018 – 2019 рр., тис. онлайн-послуг (складено автором за [251])

Отримання несекретних державних даних в Україні має забезпечити підвищення відкритості, прозорості та ефективності роботи державних органів і дати поштовх до розвитку нової для України цифрової індустрії – індустрії відкритих даних. Рух до цифровізації публічного управління вже охопив механізми цифрової трансформації практично у всіх сферах економіки та на всіх рівнях управлінських процесів.

Метою трансформації сфери громадської безпеки є підвищення рівня правопорядку, комфортного та безпечного життя громадян. Цифрові проекти в секторі спрямовано на:

безпеку дорожнього руху: координацію руху транспорту на дорогах, моніторинг небезпечних перехресть і транспортних магістралей, паркувальних майданчиків; виявлення порушень Правил дорожнього руху;

управління роботою світлофорних об'єктів; оперативне реагування на аварійні ситуації тощо;

забезпечення охорони життя та здоров'я кожної людини через спеціалізовані вебсервіси (адаптовані до мобільних платформ: Android, iOS тощо). Ці сервіси дадуть громадянам можливість отримувати оперативну інформацію про загрози кримінального та техногенного характеру;

покращення доступу громадян до екстрених служб реагування (екстреної служби 112).

Безпеку громадянам забезпечив розвиток систем відеоспостереження за допомогою дронів і великої мережі камер із динамічним розпізнаванням осіб і номерів автомобілів. Упроваджена система Public Safety Security дозволяє фіксувати аварії за допомогою gsm- або 5g-модуля після спрацювання подушки безпеки в автомобілі.

Основним підходом до реформування медичної галузі в Україні є створення єдиної (інтегрованої) інформаційно-аналітичної системи обліку стану здоров'я громадян на основі електронної ідентифікації пацієнтів у закладах охорони здоров'я, накопичення даних профілактичних обстежень з метою подальшого використання в аналітичних, експертних і статистичних системах. Проєкт «Мобільна медицина», який дав змогу медикам з різних регіонів спілкуватися між собою безпосередньо з робочого місця, істотно спростило проведення медичних консилиумів, підвищення кваліфікації та обмін досвідом. Проєкт реалізовано в межах співпраці компанії «МТС Україна» з медичними закладами за підтримки Представництва ООН в Україні. Завдяки цьому проєкту вдалось об'єднати в одну мережу близько 40 медичних установ, серед яких клініки різного рівня: національні медичні інститути, високоспеціалізовані клініки, обласні, районні та міські лікарні [176].

В Україні розробили цифровий медичний сервіс для онлайн-спілкування та консультування пацієнтів. Сервіс охоплює два продукти – мобільний додаток LEKARIS.com<sup>14</sup> і цифрове телебачення LEKARIS.tv<sup>15</sup>. Мета програми – зробити кваліфіковану медичну допомогу комфортною та доступною як для пацієнтів, так і для лікарів. За допомогою сервісу користувач може знайти лікаря потрібної спеціалізації, отримати онлайн-консультацію, записатися на прийом. Зі свого боку, лікар може відповідати на запитання пацієнтів у форматі листування або аудіозв'язку.

Цифрові платформи є рушійною силою цифрової економіки. За останнє десятиріччя у світі з'явилося безліч цифрових платформ, які використовують бізнес-моделі, засновані на даних, і трансформують

галузі економіки. Цифрові платформи виступають як механізми, що дозволяють різним сторонам взаємодіяти в режимі онлайн.

Цифрова платформа мультимедійного контенту дала змогу будь-якому вчителю та викладачеві проводити онлайн-уроки/лекції, записувати їх і зберігати у відкритому доступі. Учні можуть вибирати контент того вчителя/викладача, який здається їм цікавішим і доступнішим для розуміння. Це сприяє розвитку конкуренції та підвищенню якості освіти.

Працює система EducationID, де зберігається інформація про успішність, здібності, навички учня; батьки можуть побачити успіхи своєї дитини, її місце в загальному рейтингу учнів міста (країни), а також рекомендації щодо корекції системи навчання. Спеціальні додатки автоматично пропонують репетиторів із проблемних дисциплін.

Публічний проєкт «Національна кампанія з цифрової грамотності» має онлайн-складові: платформу, де розміщені безкоштовні курси з цифрової грамотності; мережу партнерських хабів цифрової освіти в усій країні, де можна отримати доступ до інтернету та цифрових гаджетів.

З метою ефективного та безпечного застосовування інформаційних технологій у роботі та навчанні, для професійного та особистісного розвитку запроваджено освітні серіали. Серед них:

освітній серіал «Зірки е-демократії» Міністерства цифрової трансформації України та Фонду Східна Європа – розповідає про інструменти електронної демократії: електронні петиції, громадський бюджет, е-консультації, запит на отримання публічної інформації та інші;

освітній серіал Міністерства цифрової трансформації України «Персональні дані» – допоможе визначити: що таке персональні дані, які права є щодо їхнього захисту; що таке політики приватності; як безпечно користуватись онлайн-послугами компаній; як користуватись соціальними мережами без шкоди для персональних даних;

серіал «Безпека дітей в Інтернеті» – спрямований на захист дітей від онлайн-загроз – шкідливих матеріалів, кібербулінгу, інтернет-спілок, які заохочують суїцид, сексуального насильства тощо за допомогою інтернету та цифрових пристрів;

спільний проєкт Міністерства цифрової трансформації України, Національного банку України та Ощадбанку освітній серіал «Дружні цифрові фінанси» – допоможе сформувати сімейний бюджет, розрізняти дебетову та кредитну картки, ознайомитися з особливостями кредитів і депозитів, знати сутність валютного рахунку й онлайн-банкінгу;

спільний проєкт «Цифрові гроші» Міністерства цифрової трансформації України, Національного банку України та ПриватБанку – допомагає дізнатись, як використовувати кредитні кошти без сплати відсотків, як відкладати гроші на депозит, як використовувати смартфон чи розумний годинник замість гаманця, як сплачувати комунальні послуги, поповнити рахунок чи переказати гроші на картку іншій особі.

Сфера електронної ідентифікації – це основа побудови довірчих відносин між контрагентами послуг, економічних операцій тощо. Для електронної ідентифікації застосовуються електронні цифрові підписи, а також BankID – як спосіб верифікації громадян через українські банки для надання адміністративних та інших послуг через інтернет. Для розвитку сфери електронних послуг відбувається поширення альтернативних електронному підпису засобів електронної ідентифікації, зокрема Mobile ID. Ця послуга електронної ідентифікації дозволяє завіряти електронні документи власним електронним підписом безпосередньо з мобільного телефону, що значно спрощує для користувачів отримання е-послуг. Цифровізація сфери ідентифікації громадян є потужним поштовхом до розвитку електронного урядування, електронної комерції та цифрової економіки взагалі.

В Україні е-демократія перебуває на початковому етапі розвитку, але рухається стрімкими кроками, що є запорукою подальшої євроінтеграції. Ключовими секторами розвитку е-демократії є: е-парламент; е-голосування; е-правосуддя; е-медіація (досудове розв'язання спорів); е-референдум; е-голосування; е-консультації; е-петиції; е-політичні кампанії; е-опитування, е-звернення та е-запити, доступ до урядової інформації (актуальні контакти органів виконавчої влади, публічні звіти чиновників).

Одним із найперспективніших в умовах України напрямом використання цифрових технологій є розвиток електронного голосування виборців (e-voting) зі стовідсотковим рівнем безпеки завдяки блокчейн. E-voting – найпростіша форма електронної демократії, однак вона містить велику кількість політичних та організаційних викликів. Незважаючи на це, саме ця форма поступово впроваджується в різних країнах світу. Підтримка розвитку інструментів е-демократії, удосконалення їхніх процедур на державному та місцевому рівнях є важливим завданням для забезпечення їхнього сталого та ефективного функціонування [202].

Цифрові технології мають величезний потенціал для поліпшення екологічного стану України, скорочення викидів парникових газів, зменшення

промислових відходів. Сьогодні з 68 послуг у сфері захисту довкілля онлайн доступні лише 4; 2 з них лише умовно можна назвати електронними – їхній функціонал передбачає тільки обмін відсканованими документами. План цифрової трансформації передбачає запуск у пілотному проєкті кількох онлайн-послуг (повідомлення про транскордонне переміщення відходів Зелений перелік і доопрацювання електронної декларації про відходи) та створення єдиної електронної платформи у сфері захисту довкілля [88].

На початку 2019 р. компанія ДТЕК запустила нову програму цифрової трансформації MODUS. Проєкт передбачає впровадження інновацій та цифрових систем у всі виробничі й адміністративні процеси бізнесу. У 2020 р. компанія запустила вже понад три десятки проєктів; на кількох теплоелектростанціях в Україні (зокрема Курахівській та Запорізькій) впроваджено системи автоматичного визначення оптимальних режимів роботи енергоблоків станції. Використання технологій IoT, Machine Learning, Data Lake для скорочення витрат палива принесло економічний ефект у розмірі 170 млн грн за 21 місяць роботи [98].

Концепція смарт-сіті – це модель міста на основі повномасштабного використання цифрових технологій для усунення поточних проблем міста, його стійкого розвитку та підвищення якості життя громадян. Чотири міста Донецької області долучилися до проєкту смарт-сіті: у Слов'янську, Дружківці, Торезьку та Вугледарі запускаються електронні сервіси, які мають покращити комунікацію між мешканцями та органами місцевого самоврядування. Кожна громада обирає ті напрями, котрі допоможуть вирішити проблемні питання саме у цих громадах. Наприклад, у Торезьку впроваджуються: електронні петиції та консультації, а також інформування мешканців про події у місті. У Дружківці запрацював спеціальний мобільний додаток поліпшеної навігації у місті. На всіх закладах комунальної та соціальної сфери розмістили 500 табличок з QR-кодом, який можна відсканувати та дізнатися назву, графік роботи, телефон, електронну пошту, адресу сайту заданої установи. Слов'янськ вирішив запровадити онлайн-моніторинг міських пасажироперевезень і «розумні» зупинки. У тролейбусах та автобусах установлять GPS-трекери, а на зупинках – цифрові табло прогнозування транспортного графіку. Також запроваджується муніципальний мобільний додаток, за допомогою якого громадяни зможуть звертатися до представників місцевої влади з питань житлово-комунального господарства, транспорту, екології, освіти, медицини, культури тощо.

Розвиток безготівкової економіки (Cashless economy) полегшує комерційну взаємодію суб'єктів економіки, будучи потужним інструментом боротьби з тіньовим обігом коштів, тобто сприяє оздоровленню економіки. Проєкт Cashless economy в межах Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 р. мав такі напрями: привернення уваги населення до безготівкових розрахунків; розвиток платіжної інфраструктури; зменшення попиту на готівку; розвиток безготівкових операцій. Зазначені напрями направлені на створення додаткових переваг для бізнесу, громадян, банків і державних установ. Домогосподарства, підприємства і державні інституції здійснюють безготівкові розрахунки із використанням електронних платіжних засобів, включно з інноваційними платіжними інструментами, із розумінням їхньої ефективності та безпеки здійснення платежів (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

**Ключові показники проєкту Cashless economy  
в 2014 – 2020 рр. [46]**

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2020 р.
M <sub>0</sub> / ВВП	18,1	14,6	13,4	11,4	9,5
Безготівкові розрахунки, %	25	31	35	39,3	55
Point of Sale, тис. шт. на 1 млн населення	4,5	4,5	5,2	6,0	11,0

За даними Національного банку України, в державі відсутні будь-які бар'єри у доступі та використанні платіжних сервісів, що забезпечує безготівкове здійснення транзакцій, і створені всі умови для безпечного та вигідного здійснення безготівкових розрахунків та існування сучасної конкурентоздатної національної платіжної системи.

Нові підходи до управління соціальними програмами є комбінацією ділових і технологічних моделей, впровадження яких стає можливим завдяки використанню цифрових технологій для реалізації таких завдань:

створення екосистеми взаємодії громадян із соціальними програмами, послугами та інформацією, необхідною для вибору послуг;

створення екосистеми взаємодії соціальних служб, відомств, недержавних організацій, постачальників послуг для спільних погоджених дій щодо забезпечення потреб громадян;

створення платформи управління соціальними програмами для задоволення унікальних вимог організацій соціальної сфери, індивідуальних вимог і специфіки їхніх споживачів, оцінювання ефективності наданих послуг.

Одним з головних завдань у сфері пенсійного забезпечення є: максимальне спрощення процедур отримання послуг; можливість дистанційного отримання послуг надає вебпортал електронних послуг Пенсійного фонду України. У такому режимі громадяни можуть зручно й оперативно взаємодіяти з органами Пенсійного фонду України. Принциповою перевагою є той факт, що вебпортал надає електронні послуги кожній особі індивідуально з дотриманням вимог до захисту персональних даних.

Тенденції світового розвитку встановлюють нові завдання зі спрощення митних процедур і процедур логістики під час ввезення та вивезення товарів на територію або з території країни та зменшення ризиків порушення безпеки. Створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» спрямовано на зміцнення митної безпеки України, адаптацію Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної митної служби та нової комп'ютеризованої транзитної системи ЄС, оперативне отримання актуальної та достовірної інформації про наміри щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій, створення умов для прискорення процедур митного контролю та митного оформлення, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, удосконалення інформаційної інфраструктури. Ключовими для реалізації електронної митниці в Україні є такі проєкти:

упровадження стовідсоткового електронного оформлення: повністю автоматизоване, цілодобове митне оформлення за принципом «єдиного вікна» – від заповнення декларації за перевірки до відстежування проходження документів і повідомлення про результати;

упровадження системи відстежування переміщення вантажів за їхніми номерами на всіх стадіях (розвантаження, перевезення, зберігання, митне оформлення);

виконання робіт щодо гармонізації документів електронної митниці з вимогами ЄС і введення Єдиного уніфікованого документу (SAD);



організація сумісності чинної в митних органах України системи контролю за переміщенням вантажів із загальноєвропейською NCTS;

удосконалення наявної системи управління ризиками та налагодження інтеграції визначених баз даних для контролю та боротьби з контрабандою, ухилянням від сплати мита тощо [118].

Рівень розвитку та поширення електронної комерції на світовому ринку залежить безпосередньо від повноти покриття глобальною мережею в окремих країнах і регіонах, а також у всьому світі. Спеціальні цифрові платформи дають змогу бізнес-партнерам взаємодіяти, підписувати контракти за допомогою смартфонів та електронних ключів (цифрового електронного підпису). Українські ключі гармонізовано з міжнародними (європейськими), що дає змогу користуватися електронними сервісами в Європі й інших регіонах світу. Усі супровідні операції оцифровано: підписання договорів, гарантії, митні оформлення, логістика.

Цифровий ринок праці характеризується високим рівнем гнучкості, що пов'язано з практично не обмеженим рівнем трудової мобільності; головною особливістю мобільності цього сегмента ринку праці є його віртуальність. У цифровому світі робочі місця втрачають прив'язку до фізичних, стаючи цифровими, мобільними, тобто такими, що не потребують постійного перебування працівника на робочому місці. У цифровому робочому місці поєднано практично всі технології, використовувані для виконання роботи в сучасному робочому середовищі. Застосування в державному сегменті цифрових і мобільних робочих місць наблизить службовців до суспільства, покращить якість виконуваних ними інспекційних та інших функцій, а також заощадить значні кошти. Цифровізація суттєво впливає на зайнятість і ринок праці, створюючи передумови для нових можливостей у створенні нових робочих місць.

Роль держави в розбудові електронного урядування зводиться до таких ключових видів діяльності:

розроблення національної архітектури системи електронного урядування;

розвиток і підтримка центральних реєстрів, реєстрів, кадастрів, ідентифікаторів, довідників та інших критичних інформаційних елементів архітектури (на блокчейні), які використовуються у процесі надання послуг безпосередньо провайдерами;

координація діяльності приватних провайдерів; проведення інвестиційних конкурсів, атестації та моніторингу якості надання послуг; рейтингування провайдерів тощо.

Згідно з дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2020) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index), серед 193 держав Україна посіла 82 місце. Спроби створити повноцінні сервісні платформи електронного урядування проводяться в Україні з 2001 р., однак лише протягом 2015 – 2019 рр. у цій сфері почали реалізовуватися необхідні проєкти.

Оцифрування 100 % державних послуг є головним завданням Міністерства цифрової трансформації до 2024 р. З цією метою з квітня 2018 року здійснюється онлайн-оформлення для іноземців електронних віз (e-Віза) запущено «Електронний кабінет водія» (з грудня 2018 року), у тестовому режимі розпочав роботу електронний кабінет забудовника (з грудня 2019 року), відбувся запуск електронного кабінету перевізника (з квітня 2020 року). Усі аукціони з оренди державних земель переводяться в онлайн-режим. Будуть відбуватися електронні земельні торги, зокрема на платформі ProZorro [180].

Однак масштабна цифровізація сфер життя створює нові виклики: громадяни та бізнес усе більше потерпатимуть від зростання кіберзлочинності. Найнебезпечнішими для економіки та громадян є кібератаки на критичну інфраструктуру (енергозабезпечення, транспортне управління, банківський та телекомунікаційний сектори, медичне обслуговування, водопостачання тощо). Україна та її спеціалізовані організації мають співпрацювати з усіма зацікавленими сторонами, особливо на європейському рівні, задля забезпечення національної кібербезпеки та кіберзахисту [101].

На висновок треба зазначити, що впровадження електронного урядування покликане поліпшити якість публічного управління та адміністрування, перетворити застарілі процеси на сучасні, запропонувати нову якість державного сервісу для бізнесу та громадян. Переведення послуг в електронний формат дозволить підвищити ефективність і прозорість процесу надання публічних послуг шляхом удосконалення відповідного нормативного забезпечення, поліпшення бізнес-процесів надання послуг і розроблення необхідних технологічних рішень.

Подальші дослідження у напрямі цифрової трансформації публічного управління в Україні дозволять обґрунтувати науково-практичні результати впровадження механізмів публічного управління. Процеси цифровізації та інтеграції України з Єдиним цифровим ринком ЄС на різних рівнях управління в соціальній та економічній сфері має відбиватися

на основі формування концептуальних засад соціальної відповідальності. Це дозволить вирішити важливі проблеми державної соціально-економічної політики України, забезпечити сталий розвиток держави шляхом проведення структурних реформ і підвищення стандартів життя в умовах євроінтеграційних процесів.

## **2.5. Аналіз проблем і перспективи розвитку реформування соціальної сфери в Україні**

У сучасних швидкозмінних умовах глобальних викликів, від яких є залежними безпека людського розвитку та суспільний прогрес, все більшу роль відіграє соціальне реформування. Сьогодні країна перебуває в досить складних умовах (проведення антитерористичної операції на Сході, ускладнення економічного розвитку та зростання соціальної напруги серед населення), що передбачає необхідність впровадження перетворень з надання соціальних послуг населенню. Вибір пріоритетних напрямів реформування соціальної сфери вимагає використання нових перспективних методів та інструментів для досягнення позитивного результату. Саме тому виникає необхідність проведення аналізу та виявлення основних проблем у сфері соціального реформування.

Питання реформування соціальної сфери ретельно опрацьовано у роботах багатьох українських авторів, а саме [42; 70; 73; 116; 136; 179]: К. Дубича, А. Дутчака, Г. Лопушняка, О. Макарова, В. Скуратівського, В. Трощинського, В. Філіпчука та ін. Однак, необхідно підкреслити, що дослідження щодо соціального реформування не дають можливості системного та комплексного отримання даних і виявлення актуальних проблем у зв'язку з мінливістю розвитку соціально-економічного середовища. Тому особливої значущості набуває розгляд актуальних для сьогодення проведених реформ і виявлення їхніх «слабких місць».

У ст. 1 Конституції України [58] проголошено, що Україна є демократичною, правовою та соціальною державою; це є головним підґрунтям для налагодження соціально орієнтованого спрямування розвитку країни.

У Законі України «Про соціальні послуги» [232] наголошено про перехід від моделі соціального захисту, який має за основу неефективні соціальні грошові виплати, до сучасної євроінтеграційної моделі надання соціальних послуг. Проте основними формами соціальної політики України

залишаються соціальні виплати та пільги; соціальні послуги є новою формою соціального захисту в Україні, яка не охоплює вповні всі соціально не захищені верстви населення.

Розвиток системи соціальних послуг в Україні започатковано у 2003 р., з ухваленням Закону «Про соціальні послуги» [232], який заклав фундамент для створення нової галузі, визначивши змістовність терміну «соціальні послуги». У 2007 р. затверджено Концепцію реформування системи соціальних послуг, що мала на меті підвищення рівня якості соціальних послуг і запровадження механізму управління та регулювання системи для відповіді на потреби отримувачів послуг. У 2012 р. було затверджено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг з оновленими завданнями щодо забезпечення доступності, якості та ефективності соціальних послуг, зокрема демонополізації та створення ринку соціальних послуг. 2019 р. ознаменувався новою редакцією Закону «Про соціальні послуги» (далі – Закон), який охоплює основні інноваційні засади, а саме:

- визначає систему соціальних послуг, її учасників та етапів;

- деталізує повноваження центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування;

- установлює вимоги щодо формування реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг;

- складає класифікатор послуг;

- визначає етапи організації, планування та фінансування соціальних послуг.

Для забезпечення впровадження положень нової редакції Закону розроблено низку нормативних документів підзаконних актів щодо різних аспектів соціальних послуг (як організації їхнього надання, так і змістовності): акти Кабінету Міністрів України, накази Міністерства соціальної політики та інших центральних органів влади.

Головною особливістю нової редакції Закону є демонополізація ринку соціальних послуг, що дає можливість надавати такі послуги не тільки державним організаціям. У Законі наголошується, що надавачами соціальних послуг є юридичні та фізичні особи будь-якої форми власності, які відповідають критеріям, що встановлені Кабінетом Міністрів України та в перспективі будуть включені у Реєстр надавачів соціальних послуг (рис. 2.6).

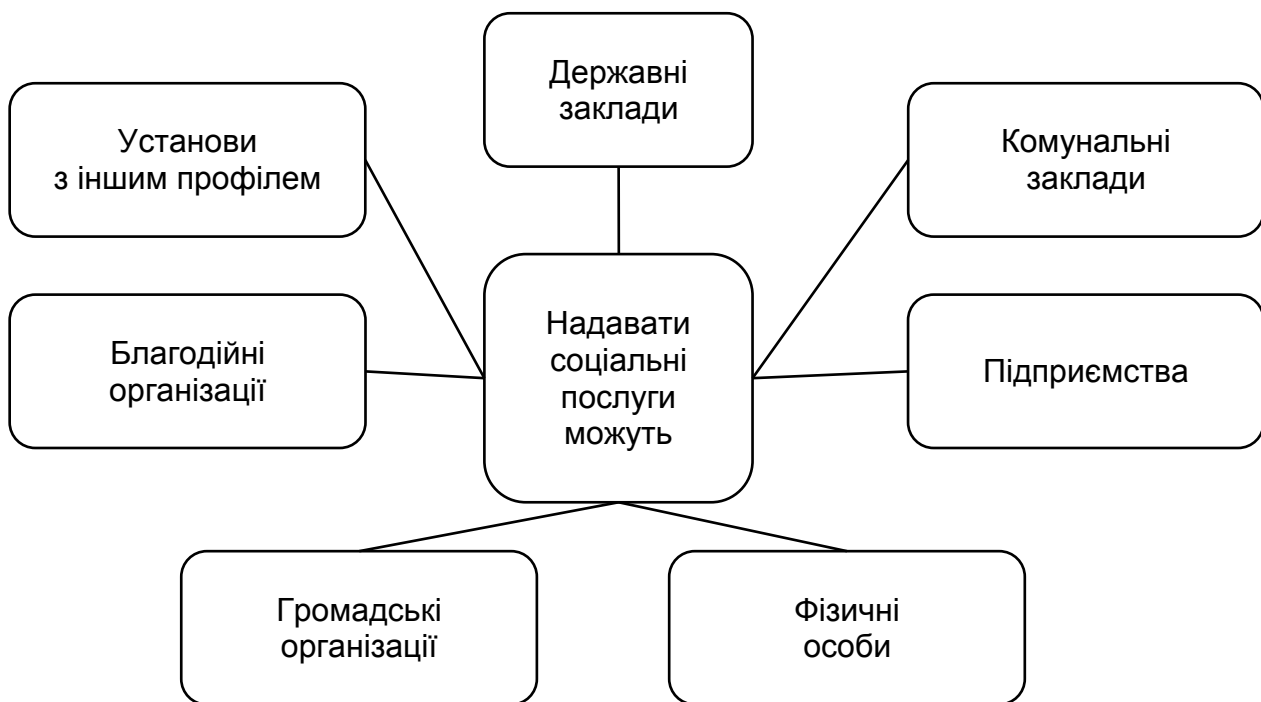


Рис. 2.6. Сектори надавачів соціальних послуг

Згідно з принципами дії ринкових відносин та демонополізації соціальних послуг, всі організації, які є надавачами соціальних послуг мають працювати за рівних умов, незалежно від їхньої форми власності.

Слід зазначити, що в Україні на сьогодні відсутнє ліцензування надавачів соціальних послуг, але відповідно до нового Закону «Про соціальні послуги» буде запроваджено Реєстр, який є автоматизованою системою для збору даних про суб'єкти, що надаватимуть соціальні послуги [234].

Що стосується Пенсійної реформи, яка впроваджується з жовтня 2017 року, вона вдосконалює солідарну систему пенсійного страхування, звільнює її від не властивих їй видатків. Ця ініціатива передбачає такі зміни:

збільшення нарахованої пенсії з 2021 р. на коефіцієнт, який відповідає 50 % показника зростання споживчих цін за попередній рік і 50 % показника зростання середньої заробітної плати за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення;

запровадження прогресивного страхового стажу виходу на пенсію, тобто щорічно страховий стаж має зростати на один рік і до 2028 р. досягнути 35 років;

запровадження єдиних правил призначення пенсій, зокрема спеціальних пенсій і пенсій за вислугу років;

на загальну систему нарахування пенсій переводяться працівники сфери освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, працівники прокуратури, державні службовці, судді, вчені;

зменшення величини оцінки одного року страхового стажу з 1,35 до 1,0;

поновлення виплати пенсії пенсіонерам, що працюють, у повному обсязі, тобто скасування п'ятнадцятивідсоткового обмеження для пенсіонерів, які працюють. Передбачається, що вони зможуть одночасно отримувати і зарплату, і пенсію в повному обсязі [247].

Однак слід зазначити, що пенсійні нововведення поки не є реформою, оскільки лише вдосконалюють стару солідарну пенсійну систему, змінюють підходи до наповнення Пенсійного фонду. Багато положень реформи будуть уточнюватися і допрацьовуватися, деякі можуть бути змінені чи скасовані.

У 2019 р. пенсійне забезпечення здійснювалося відповідно до норм чинного законодавства своєчасно та у повному обсязі. За 2019 р. касові видатки Державного бюджету на перерахування трансфертів до Пенсійного фонду становили 182,3 млрд грн, зокрема 7,1 млрд грн – кошти від пільгового розмитнення автомобілів з іноземною реєстрацією.

Мінімальний розмір пенсії у 2019 р. становив 1 537,0 грн, що на 128 грн більше, ніж у 2018 р. Станом на 01.01.2020 р. середній розмір пенсійних виплат становив 3 083 грн, що на 437 грн більше від показників на 01.01.2019 р.

Також у 2019 р. було запроваджено щорічну індексацію пенсій та продовжено поетапний перерахунок пенсій військовослужбовцям, запроваджений у 2018 р.

Аналізуючи проблеми пенсійної системи України та впровадження відповідних реформ, необхідно зробити наголос на головних – таких, як дефіцит бюджету (страхових коштів) Пенсійного фонду та зниження середнього коефіцієнта заміщення пенсією втраченого заробітку. Вирішення таких проблем неможливе без втручання держави, оскільки вони є похідними від макроекономічної та демографічної ситуації в країні [247].

Реформа національної системи охорони здоров'я здійснюється відповідно до Концепції розвитку системи громадського здоров'я [239] та Плану Заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я, дія яких передбачається упродовж 2017 – 2020 рр.

Наразі тривають фінальні кроки щодо реформування охорони здоров'я. З метою забезпечення ефективного управління медичною інфраструктурою в умовах децентралізації встановлено технічні критерії для визначення географічних меж госпітальних округів і порядок їхнього створення (передбачено наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування першого чи другого рівня).

19.10.2017 р. Верховна Рада ухвалила урядовий Закон «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [218]. Цей акт змінює систему фінансування охорони здоров'я та лікувально-профілактичних закладів. Базовими положеннями медичної реформи в Україні є такі:

основою державного фінансування визначено Програму медичних гарантій, яка є переліком видів та обсягів медичної допомоги та необхідних лікарських засобів, що надаються на умовах повної оплати за рахунок коштів Державного бюджету України; мінімальний обсяг коштів, які спрямовуються на забезпечення державних фінансових гарантій на медичну допомогу, становитиме 5 % ВВП; цей перелік гарантій буде щорічно встановлюватися Урядом і затверджуватися Парламентом;

держава не виділятиме кошти на утримання медичних установ, а оплачуватиме медичні послуги за зверненням громадян – гроші «будуть іти за пацієнтом»;

сімейний лікар отримуватиме кошти в сумі 210 грн на рік за кожну особу, з якою укладе контракт;

медичні послуги, які фінансуються державою, можуть надаватися недержавними медичними закладами;

передбачено перехід до моделі закупівель медичних послуг єдиним національним замовником – Національною службою охорони здоров'я, через яку держава виконуватиме функцію замовника медичних послуг;

орган виконавчої влади, що за медичною реформою виконуватиме функцію оплати, контролю та вибору медичних послуг.

Реформування медицини та поступове впровадження державних фінансових гарантій передбачають внесення коректив до бюджетного законодавства. Зокрема передбачено надання місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування можливості фінансувати з власного бюджету локальні програми та забезпечувати розвиток медичних установ, що перебувають у їхній власності, навіть за умови поточного фінансування заходів з Державного бюджету. Також вже здійснено

нормативно-правове нормування автономізації оперативного функціонування медичних закладів, що надало їм самостійності в формуванні та затвердженні штатних розписів і спростило порядок формування кошторисів.

Аналізуючи систему розподілу видатків зведеного Державного бюджету України, варто зазначити його чітку соціальну спрямованість (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

**Розподіл видатків зведеного Державного бюджету України  
за функціональної класифікацією у 2019 р. [178]**

Статті видатків	2019 р., факт, млрд грн	Темпи приросту до 2018 р., %
Усього видатків, зокрема:	1075,1	9,1
загальнодержавні функції	48,9	3,0
обслуговування боргу	119,2	3,3
оборона	106,6	9,9
громадський порядок та судова влада	142,4	21,8
економічна діяльність	72,4	13,8
охорона навколишнього середовища	6,3	20,5
ЖКГ	0,11	-63,6
охорона здоров'я	38,6	70,5
освіта	51,7	16,5
соціальний захист і соціальне забезпечення	218,6	33,4

Незважаючи на складні кризові умови в економіці, держава зберегла чітку соціально орієнтованість бюджету та збільшила видатки на розвиток людського капіталу – освіту, охорону здоров'я, соціальний захист. Порівняно з 2018 р. (33,4 %) у 2019 р. виділено 70,5 % на соціальний захист та охорону здоров'я.

Система соціальної політики в Україні постійно перебуває в процесі оновлення та модернізації відповідно до нових потреб громадян і сучасних світових підходів до якості надання соціальних послуг. Ухвалення нових редакцій законів є ключовими, переломними кроками на шляху реформування соціальних послуг, що запустить подальші фази удосконалення системи.



Стратегія реформування системи надання соціальних послуг є актуальною, оскільки не всі завдання було виконано. У зв'язку з ухваленням нової редакції Закону доцільно розробити новий план заходів на виконання зазначеної стратегії.

Серед головних проблем у сфері реформування соціального захисту населення України, які вимагають негайного вирішення, можна виділити такі: високий рівень участі держави у сфері соціального захисту; стрімке зростання вартості послуг, які надають заклади охорони здоров'я, освіти, культури, що не відповідає їхній якості; неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами; недостатність коштів для фінансування заходів у сфері соціального захисту населення.

Для вирішення розглянутих проблем пропонуємо такий комплекс заходів:

- модернізацію системи соціального обслуговування;

- надання пільги в обсязі, достатньому для забезпечення нормальної життєдіяльності особи (сім'ї);

- розширення соціальних послуг; особливо актуальним буде створення їхніх нових видів для осіб, які потрапили у складну життєву ситуацію;

- сприяння розвитку молодіжних ініціатив у трудовій сфері, перепідготовки та підвищення кваліфікації молоді, її профорієнтації, запобігання негативним проявам у молодіжному середовищі;

- створення правових, економічних і соціальних умов для функціонування і зміцнення сім'ї, поліпшення демографічної ситуації.

Україна, прагнучи інтегруватися до європейського простору та будуючи власну стратегію розвитку, має чітко усвідомлювати як свої можливості, так і зовнішні чинники впливу. Вибір можливих альтернатив є надто складним завданням, але провідною ідеєю соціально політики має залишатися прагнення до справедливого суспільства та забезпечення його сталого розвитку, який не погіршує умови та можливості для прийдешніх поколінь.

Отже, активізація зусиль щодо посилення соціального захисту, людського розвитку, захисту прав громадян на всіх рівнях управління є запорукою зміцнення економічного потенціалу України, забезпечення

соціально-політичної стабільності в суспільстві та міжнародної конкурентоздатності, а також базисом будь-яких реформ у соціальній сфері, які визначають їхню перспективність та можливість завершеності.

## **2.6. Аналіз соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад**

Реформу місцевого самоврядування в Україні спрямовано на створення спроможних територіальних громад. Нові територіальні об'єднання виходять на прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом і набувають низку нових повноважень.

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження, пов'язані із: плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; громадською безпекою та пожежною охороною; організацією пасажирських перевезень на території громади; освітою та культурою; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинною медичною допомогою.

Метою реформи місцевого самоврядування є не перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів, а уміння територіальних громад ефективно розпоряджатися наявними ресурсами та можливостями для забезпечення розвитку території [35, с. 142].

Теоретико-методологічні та прикладні аспекти аналізу становища та прогнозування соціально-економічного розвитку ОТГ на основі моніторингу як інструменту управління територіальним розвитком розглядалися у наукових працях В. Вакулєнко [115], О. Врублевського, О. Данчевої [135], І. Заблудської [40], В. Захарченко [54], А. Ковальова [129], О. Кушнірецької [66], Х. Патицької [99], В. Романова [36], А. Сеїтосманова [48], І. Сторонянської [126; 127], В. Устименко [40], Е. Чубарова [48] та ін. Сьогодні в Україні розроблено ґрунтовне нормативно-правове поле для регулювання питань оцінювання розвитку ОТГ. Але недостатньо висвітленим залишається проблема використання комплексу індикаторів і показників, на основі яких можна надати об'єктивну оцінку результативності виконання стратегічних документів регіонального розвитку ОТГ.

Метою аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ є сталє економічне зростання та визначення шляхів підвищення якості життя населення територій. Проте неможливо відстежити порівняльну динаміку

та здійснити моніторинг та оцінювання соціально-економічного розвитку всіх ОТГ у загальнонаціональному масштабі. Це пов'язано з варіативністю визначених у Стратегіях і відображених у Планах пріоритетів та індикаторів у різних ОТГ.

Сьогодні далеко не кожна ОТГ в Україні має необхідну ресурсну базу та ефективну управлінську структуру, що негативно впливає на їхню здатність до сталого економічного зростання [85, с. 13]. Водночас низка створених ОТГ потерпає від нестачі фінансового та людського ресурсу, що унеможливорює надання суспільних послуг їхнім мешканцям у відповідному обсязі та належної якості. Більше того, їхня неспроможність виконувати покладені функції ставить під сумнів досягнення цілей реформи – відхід від патерналістської моделі розвитку та стимулювання соціально-економічного зростання громад на базовому рівні [14, с. 4].

Інформацію щодо кількості об'єднаних територіальних громад станом на 18.02.2020 р. наведено в табл. 2.10.

Таблиця 2.10

**Інформація щодо кількості об'єднаних територіальних громад станом на 18.02.2020 р. (складено автором за [54])**

Області України	Разом	Спроможні	Утворені в 2015 – 2018 рр.	Утворені в 2019 р.	Утворені в 2020 р.	Очікують призначення виборів
1	2	3	4	5	6	7
Вінницька	46	42	37	9	–	3
Волинська	54	51	50	4	–	–
Дніпропетровська	71	62	62	9	–	3
Донецька	13	12	10	3	–	6
Житомирська	56	53	53	3	–	3
Закарпатська	17	7	6	10	1	3
Запорізька	56	48	44	12	–	5
Івано-Франківська	39	33	30	9	–	1
Київська	24	18	16	8	–	9

1	2	3	4	5	6	7
Кіровоградська	27	21	20	7	–	–
Луганська	18	17	9	9	–	6
Львівська	41	40	40	1	–	3
Миколаївська	42	41	29	13	–	1
Одеська	37	31	28	9	–	1
Полтавська	53	47	45	8	–	4
Рівненська	45	35	32	13	–	2
Сумська	38	37	30	8	–	–
Тернопільська	54	49	49	5	–	1
Харківська	23	18	16	7	–	1
Херсонська	33	31	28	5	–	4
Хмельницька	51	47	45	6	–	2
Черкаська	57	55	54	3	–	3
Чернівецька	37	33	33	4	–	2
Чернігівська	50	44	39	11	–	–
Усього	982	872	805	176	1	63

На початок 2020 р. в Україні створено 982 ОТГ, з яких 176 (17,9 %) утворено у 2019 р. У 63 ОТГ (6,4 %) очікують призначення виборів.

Із загальної кількості ОТГ тільки 872 є спроможними, тобто 88,8 %. З утворених у 2019 р. 109 ОТГ не набули повноважень.

Найбільша кількість спроможних ОТГ у Дніпропетровській області – 62, відсоток від загальної кількості ОТГ в області становить 87,3 %.

Друге місце за кількістю спроможних громад посідає Черкаська область (55 ОТГ), відсоток від загальної кількості громад – 96,5 %.

Найменша кількість спроможних громад (7) у Закарпатській області – 41,2 %.

Наявність значної соціально-економічної диференціації розвитку ОТГ і нагальна необхідність її зниження вимагає визначення рівня їхньої фінансово-економічної спроможності для виявлення резервів нарощення та розвитку їхнього фінансово-економічного потенціалу. Це дозволить комплексно оцінити становище, окреслити сильні та слабкі сторони економіки ОТГ, означити місце та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку.

Запорукою збалансованого та рівномірного соціально-економічного розвитку територій виступає фінансова спроможність і самодостатність

ОТГ. У цьому плані основними характеристиками виступають платоспроможність (здатність фінансово відповідати за зобов'язаннями та задовольняти потреби населення громад), податкоспроможність (здатність акумулювати фінансові ресурси на території ОТГ) і фінансова стійкість (здатність протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам). Рейтинг областей щодо формування спроможних громад за 2019 р. наведено в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

**Рейтинг областей щодо формування спроможних громад за 2019 р.**  
(складено автором за [204])

Області України	Кількість населення області, тис. осіб	Кількість населення спроможної громади, тис. осіб	Площа спроможних громад, кв. км	Кількість територіальних громад, що не об'єдналися	Райони у області, де не розпочато процес добровільного приєднання (приєднання територіальних громад)	ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб	Кількість ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення	Перспективні плани спроможних громад, затвержені Урядом	Рейтинг області
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Вінницька	1 560,4	870,1	5 839	523	5	18	3	66	23
Волинська	1 035,3	773,0	12 137	167	–	19	1	73	6
Дніпропетровська	3 206,5	3 008,0	23 945	98	–	33	3	93	2
Донецька	1 700,7	1 637,6	8 274	144	5	4	3	65	8
Житомирська	1 220,2	1 008,4	20 191	198	–	20	2	66	1
Закарпатська	1 256,8	448,3	1 860	269	4	1	1	57	22
Запорізька	1 705,8	1 545,0	20 527	81	–	29	1	76	5
Івано-Франківська	1 373,3	773,5	5 010	342	1	6	6	61	14
Київська	1 767,9	1 067,5	6 371	484	8	6	12	29	20
Кіровоградська	945,5	568,2	6 160	329	9	16	4	53	24

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Луганська	583,3	475,9	9 097	95	2	14	3	45	12
Львівська	2 522,0	1 478,3	5 368	529	4	11	9	85	21
Миколаївська	1 131,1	931,6	13 242	158	2	19	5	40	11
Одеська	2 380,3	1 666,6	11 942	324	10	8	9	44	19
Кіровоградська	945,5	568,2	6 160	329	9	16	4	53	24
Рівненська	1 157,3	666,5	8 274	207	2	13	4	66	13
Сумська	1 081,4	863,1	10 979	227	1	13	7	53	7
Тернопільська	1 045,9	691,7	6 904	306	1	25	4	60	10
Харківська	2 675,6	1 971,6	8 490	332	12	1	7	60	15
Херсонська	1 037,6	669,1	12 017	169	4	20	4	49	17
Хмельницька	1 264,7	1 021,3	12 832	231	1	15	6	62	4
Черкаська	1 206,4	830,7	9 144	322	1	34	6	62	18
Чернівецька	904,4	628,4	4 049	137	1	8	2	42	9
Чернігівська	1 005,7	855,8	20 840	190	–	21	4	56	3
Усього	35 168,7	25 485,5	254 452	6 156	75	381	151	1 140	–

За результатами оцінювання областей у розрізі формування спроможних громад у 2019 р., позиція лідера належить Житомирській області: за параметром 1 (кількість населення спроможної громади) – 5 місце у рейтингу; за параметрами 2 (площа спроможних громад), 3 (кількість територіальних громад, що не об'єдналися та не приєдналися), 6 (кількість ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення) та 7 (перспективні плани спроможних громад, затверджені Урядом) область займає 3 місце. Першу позицію область виборола за параметром 4 (кількість районів у області, де не розпочато процес добровільного об'єднання/приєднання територіальних громад); за параметром 5 (ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб) – лише 11 місце.

До п'ятірки лідерів входять: Дніпропетровська область – 2 місце, Чернігівська область – 3 місце, Хмельницька область – 4 місце та Запорізька область – 5 місце. Останню рейтингову позицію щодо формування спроможних громад займає Кіровоградська область.

Одним із основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самостійно розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними. На жаль, в умовах децентралізації влади неповною

мірою враховується фактичний стан державного та комунального земельних фондів, і нинішня практика землекористування. ОТГ повністю усунені від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів і позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо надання їх у власність та користування [115, с. 24].

Згідно з даними Моніторингу [204], у 2019 р. загальна кількість ОТГ у плані-графіку передання земельних ділянок становила 662 одиниці, з яких 646 ОТГ (97,6 %) отримали у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Найбільшу площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення передано ОТГ в Чернігівській – 161,8 тис. га та Запорізькій області – 105,6 тис. га. Найменшу за площею переданих земельних ділянок сільськогосподарського призначення отримала Закарпатська область – 1,7 тис. га. Не всі ОТГ областей України повністю отримали земельні ділянки у комунальну власність. У відсотковому відношенні від запланованих отримали: Волинська область – 75 % ОТГ; Київська область – 88,9 % ОТГ від запланованих; Одеська область – 92 % ОТГ; Херсонська – 96,2 %; Житомирська – 97,8 % і Дніпропетровська – 98,2 %.

Створення спроможної ОТГ є обов'язковою умовою їхнього збалансованого розвитку та реалізації в Україні реформи місцевого самоврядування, фінансової децентралізації та територіальної організації влади. До 2019 р. дослідження спроможності ОТГ за фінансовими аспектами діяльності базувалися на чотирьох основних показниках фінансового моніторингу: власні доходи на 1 мешканця, рівень ротаційності бюджетів, капітальні видатки на 1 мешканця, питома вага видатків на утримання апарату управління.

Протягом 2019 р. ОТГ проводили аналіз своєї діяльності за трьома основними блоками:

фінансова самодостатність (доходи бюджету ОТГ на 1 особу наявного населення); капітальні видатки ОТГ на 1 особу наявного населення; питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; рівень ротаційності бюджетів;

економічна ефективність (обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати ПДФО на 1 особу наявного населення); обсяг надходжень до бюджету ОТГ від плати за землю на 1 особу наявного населення; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати акцизного податку на 1 особу наявного населення;

обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати податку на нерухоме майно на 1 особу наявного населення; наявність у ОТГ посади інспектора праці; обсяг освоєних коштів інфраструктурної субвенції; участь у програмі U-LEAD з Європою з розбудови мережі ЦНАП; наявність/відсутність Стратегії розвитку ОТГ;

якість і доступність публічних послуг (кількість лікарів загальної практики – сімейних лікарів на 1 000 осіб наявного населення на кінець року).

Т. Куценко та Я. Сіренко [65, с. 144–145] пропонують проводити оцінювання фінансової спроможності ОТГ за такими етапами: аналіз кількісних характеристик і фінансової спроможності бюджету ОТГ; аналіз практичних проблем бюджетування на рівні ОТГ; оцінювання використання бюджетних коштів; аналіз боргоспроможності бюджету ОТГ, зокрема місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу; аналіз використання цільових бюджетних і позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування; оцінювання можливостей для формування власних фінансових ресурсів і залучення альтернативних джерел доходів.

У 2019 р. Міністерство розвитку громад і територій України збільшило кількість показників до восьми [204]. Показники оцінки фінансового становища ОТГ на 2019 р. наведено в табл. 2.12.

Таблиця 2.12

**Показники оцінки фінансового становища  
об'єднаних територіальних громад за 2019 рік  
(складено автором за [204])**

Показники оцінки	Порядок розрахунку	Значення
1	2	3
Доходи загального фонду на 1 мешканця	Співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без урахування трансфертів до кількості мешканців ОТГ	Загальне 39,4 млрд грн; 4 737,7 грн
Видатки загального фонду на 1 мешканця	Співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців ОТГ	6 861,8 грн
Видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1 мешканця	Співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості мешканців ОТГ	943,9 грн



Закінчення табл. 2.12

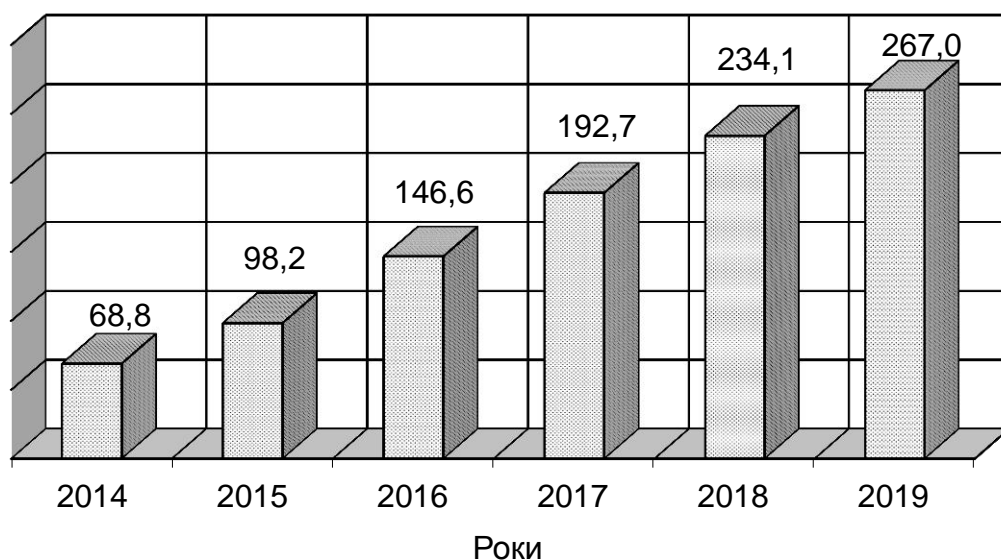
1	2	3
Капітальні видатки на 1 мешканця	Співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету до кількості мешканців ОТГ	1 546,6 грн
Рівень дотаційності бюджетів	Співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету	Групи ОТГ: 1 – 49,7 %; 2 – 57,5 %; 3 – 63,5 %; 4 – 62,6 %; 5 – 9,1 %
Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ	Співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду	Середнє – 19,9 %. Групи ОТГ: 1 – 18,9 %; 2 – 21,5 %; 3 – 24,4 %; 4 – 29,2 %; 5 – 12,6 %
Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду	Відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів	Загальна – 35,7 млрд грн. Групи ОТГ: 1 – 71,4 %; 2 – 71,0 %; 3 – 70,9 %; 4 – 73,3 %; 5 – 42,5 %
Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків	Співвідношення капітальних видатків до сумарного обсягу видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ	Групи ОТГ: 1 – 16,3 %; 2 – 18,9 %; 3 – 20,7 %; 4 – 21,0 %; 5 – 15,7 %

Сума доходів загального фонду за 2019 р. становить 39,4 млрд грн; на 1 мешканця припадає – 4 737,7 грн, що на 3 315,8 грн більше у порівнянні з 2017 р. (1 421,9 грн) і на 1 025,5 грн більше, ніж у 2018 р. (3 712,2 грн).

Одним із ключових завдань органів місцевого самоврядування ОТГ є формування дієвого механізму результативного та раціонального використання бюджетних коштів задля вирішення соціально-економічних проблем територій та надання якісних суспільних послуг [115, с. 90].

Фінансовий потенціал ОТГ (фінансовий ресурс) формується на території ОТГ суб'єктами господарювання та населенням. Головну роль у формуванні фінансових взаємозв'язків відіграє взаємодія суб'єктів економіки та формування місцевого бюджету громади. Складова фінансового потенціалу досліджується на основі достатності власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та оцінювання ефективності їхнього використання місцевими органами влади для забезпечення соціально-економічного розвитку ОТГ.

Показники моніторингу свідчать, що ОТГ демонструють кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять на всіх інших рівнях місцевих бюджетів. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за період 2014 – 2019 рр. наведено на рис. 2.7.



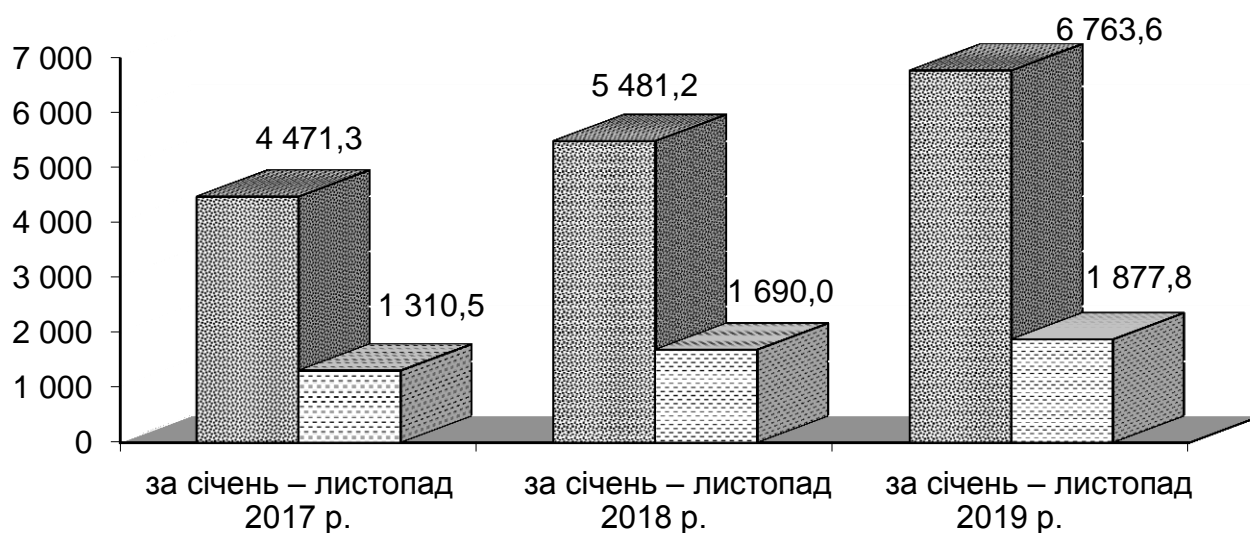
**Рис. 2.7. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за 2014 – 2019 рр. (у млрд грн) (складено автором на основі [204])**

За період аналізу (2014 – 2019 рр.) власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли в 3,9 рази. Найбільше зростання спостерігалося в 2016 р., коли надходження власних доходів загального фонду місцевих бюджетів дорівнювали 146,6 млрд грн, що на 49 % (48,4 млрд грн) більше, ніж у 2015 р. Протягом 2019 р. власні доходи збільшилися лише на 14 % (32,9 млрд грн), однак це перевищує показники бюджетів міст обласного значення.

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені діями уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови

підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів; застосування ефективних заходів з пошуку резервів їхнього наповнення підвищує ефективність адміністрування податків і зборів.

Показником, який дозволяє визначити рівень достатності бюджетного потенціалу ОТГ і унаочнює відповідні тенденції в формуванні доходів місцевих бюджетів, є порівняння власних доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця з показником видатків загального фонду на 1 мешканця (рис. 2.8).



- Доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця, грн
- Видатки загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця, грн

**Рис. 2.8. Доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця та видатки на 1 мешканця за період січень – листопад 2017 – 2019 рр.**  
(складено автором на основі [115; 204])

Загальноосвітні заклади є першочерговими об'єктами спрямування фінансових ресурсів ОТГ. Стан освітньої інфраструктури є одним з найбільш значущих критеріїв, за якими мешканці оцінюють роботу органів управління ОТГ. Протягом 2019 р. у рамках реалізації на національному та регіональному рівнях програм з розвитку сфери освіти було збільшено надходження фінансових ресурсів на модернізацію загальноосвітніх закладів.

За даними [204], заклади освіти, що перебувають в управлінні ОТГ, становлять 6 634 одиниці, або 45,8 % від загальної кількості загальноосвітніх навчальних закладів в Україні на 2019 р. Лише 737 ОТГ прийняли у комунальну власність 4 290 загальноосвітніх навчальних закладів і 56 передали освітню субвенцію до районного бюджету.

Неефективними є дії щодо реалізації молодіжної політики ОТГ, про що свідчать дані Моніторингу [204]. Кількість молоді, яка мешкає в ОТГ, сягає 10 547,2 тис. осіб (майже третина від загальної кількості населення областей України). Кількість структурних підрозділів з питань молодіжної політики в ОТГ – 392, а чисельність спеціалістів з питань молодіжної політики лише 455. В ОТГ створено молодіжні центри комунальної (21) і приватної (9) форм власності, тобто на 37 ОТГ доводиться один молодіжний центр.

Процеси децентралізації в Україні значною мірою спрямовано на перенесення відповідальності за надання суспільних послуг на базовий рівень, зокрема на ОТГ. Водночас органи влади в ОТГ отримують можливість на власний розсуд організовувати надання таких послуг громадам [36, с. 14].

Способи налагодження соціального забезпечення мешканців і надання адміністративних послуг повністю визначається ОТГ. Інформація щодо реалізації соціальної політики у 2019 р. [204] свідчить про те, що здійсненням в ОТГ прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки проводять лише 2 319 осіб і 1 897 старост. З загальної кількості ОТГ у 398 було ухвалено рішення про створення посади інспектора праці. У 342 ОТГ працюють комунальні установи, що надають соціальні послуги; у 685 ОТГ соціальні послуги надають інші комунальні установи. У штаті комунальних закладів, що надають соціальні послуги, лише 2 312 фахівців із соціальної роботи та 1 590 спеціалістів введено до штатного розпису виконкомів ОТГ, до повноважень яких належить здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг.

Станом на 01.10.2019 р. кількість ЦНАП дорівнювала 806, що на 171 більше від 2015 р. (635 ЦНАП) і на 28 перевищує 2018 р. Із загальної кількості ЦНАП: 435 було утворено районними державними адміністраціями; 164 – міськими радами міст районного значення, сільськими, селищними радами; 135 – міськими радами міст обласного значення і 72 міськими радами міст – обласних центрів та Київською міськрадою.

У 41,5 рази в 2019 р. (порівняно з 2014 р.) зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Крім того, на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [204]. Обсяги державної підтримки місцевого та регіонального розвитку за період 2015 – 2019 рр. наведено на рис. 2.9.



**Рис. 2.9. Державна підтримка місцевого та регіонального розвитку за період 2015 – 2019 рр. (у млрд грн)**  
(складено автором на основі [204])

За період 2015 – 2019 рр. фінансування місцевого розвитку зросло в 5,6 рази з 3,7 млрд грн (2015 р.) до 20,75 млрд грн (2019 р.). Протягом 2019 р. державна підтримка місцевого розвитку збільшилася на 1,38 млрд грн та на кінець року становила 20,75 млрд грн.

Найбільшу питому вагу в джерелах фінансування займає державний фонд регіонального розвитку – 37,6 % (7,7 млрд грн); 24,3 % (або 5 млрд грн) становить субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості; вага коштів на підтримку секторальної регіональної політики – лише 2,45 % (0,5 млрд грн).

Моніторинг і оцінювання розвитку ОТГ у межах держави дає багато позитивних результатів як для ОТГ, так і для державної політики розвитку

територіальних громад загалом, дозволяючи виявити загальні та специфічні проблеми, визначити ступені їхньої важливості та невідкладності, що допоможе оптимально розподілити наявні ресурси.

Міністерство розвитку громад та територій підготувало перелік показників аналізу розвитку ОТГ, які рекомендовано для планування та проведення моніторингу результатів їхньої діяльності. Складовими аналізу соціально-економічного стану об'єднаних територіальних громад є:

демографічна ситуація – чисельність постійного населення; чисельність постійного населення віком 16 – 59 років; кількість дітей віком до 16 років; демографічне навантаження на 1 000 осіб працездатного віку; природний приріст/скорочення населення; кількість зайнятого населення; внутрішня міграція населення в межах населених пунктів ОТГ; чисельність осіб з інвалідністю, з них: діти віком до 18 років; контингент, який потребує соціальної підтримки; кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб;

економічна ефективність – обсяг капітальних інвестицій на 1 особу; зокрема за рахунок коштів державного бюджету; зокрема за рахунок коштів обласного бюджету; зокрема за рахунок коштів бюджету ОТГ; кількість підприємств малого та середнього бізнесу на 1 000 осіб наявного населення; кількість кооперативів на 1 000 осіб наявного населення, зокрема: обслуговувальних сільськогосподарських, виробничих сільськогосподарських, споживчих; загальна протяжність автошляхів із твердим покриттям; кількість проєктів регіонального розвитку, що реалізується на території ОТГ, зокрема за рахунок коштів: державного фонду регіонального розвитку, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ, інших джерел; обсяг фінансування проєктів регіонального розвитку, що реалізуються на території ОТГ за рахунок державного та місцевого бюджетів та інших джерел;

фінансова самодостатність – доходи бюджету ОТГ (без трансфертів) на 1 особу; капітальні видатки бюджету ОТГ (без трансфертів) на 1 особу; питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; рівень ротаційності бюджетів; частка видатків бюджету розвитку в загальному обсязі видатків ОТГ (без урахування власних надходжень бюджетних установ); обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати податку на доходи фізичних осіб на 1 особу; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від плати за землю на 1 особу; обсяг надходжень

до бюджету ОТГ від сплати єдиного податку на 1 особу; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати акцизного податку на 1 особу; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати податку на нерухоме майно на 1 особу; частка видатків місцевого бюджету на фінансування пільг, соціальних послуг, гарантій та житлових субсидій у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення»;

якість і доступність публічних послуг – частка домогосподарств, що мають доступ до фіксованої широкосмужової мережі «Інтернет», у загальній кількості домогосподарств ОТГ; кількість лікарів загальної практики – сімейних лікарів на 1 000 осіб наявного населення на кінець року; середня наповнюваність групи дошкільного навчального закладу ОТГ; частка дітей дошкільного віку, охоплена дошкільними навчальними закладами, у загальній кількості дітей дошкільного віку; середня наповнюваність класів загальноосвітньої школи ОТГ; частка дітей, для яких організовано підвезення до місця навчання та додому, у загальній кількості учнів, які того потребують; частка дітей, охоплених позашкільною освітою, у загальній кількості дітей шкільного віку; частка випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які отримали за результатами зовнішнього незалежного оцінювання з іноземної мови 160 балів і вище, у загальній кількості учнів, що проходили тестування з іноземної мови; частка випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які отримали за результатами зовнішнього незалежного оцінювання з іноземної мови 160 балів і вище, у загальній кількості учнів, що проходили тестування з української мови; частка випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які отримали за результатами зовнішнього незалежного оцінювання з іноземної мови 160 балів і вище, у загальній кількості учнів, що проходили тестування з математики; кількість осіб, охоплених соціальними програмами та послугами, що фінансуються за кошти місцевого бюджету;

створення комфортних умов для життя – частка домогосподарств, забезпечених централізованим водовідведенням, у загальній кількості домогосподарств ОТГ; частка домогосподарств, забезпечених централізованим водопостачанням, у загальній кількості домогосподарств ОТГ; частка домогосподарств, які уклали кредитні договори в рамках механізмів підтримки заходів з енергоефективності в житловому секторі за рахунок коштів державного бюджету (зокрема зі співфінансуванням з місцевими бюджетами), у загальній кількості домогосподарств ОТГ; частка населених пунктів ОТГ, у яких укладені договори на вивезення твердих

побутових відходів між домогосподарствами та обслуговувальними підприємствами (надання послуг з вивезення побутових відходів), у загальній кількості населених пунктів ОТГ; частка населених пунктів, які уклали договори з обслуговувальними організаціями на вивезення твердих побутових відходів, у загальній кількості населених пунктів ОТГ; частка домогосподарств, у яких створені об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, у загальній кількості домогосподарств ОТГ; кількість установ соціального призначення; кількість спеціальних паркувальних місць транспортних засобів для інвалідів біля будівель; частка домогосподарств, забезпечених централізованим газопостачанням, у їхній загальній кількості; кількість фізичних осіб – підприємців на 1 000 населення; кількість закладів культури на 1 000 населення; кількість закладів фізичної культури та спорту на 1 000 населення.

Наведені показники відображаються у відповідних одиницях вимірювання із фіксацією значення показника у звітному, попередньому році до звітному, а також як співвідношення значення звітного року у відсотках до попереднього.

Слід зауважити, що запропонований перелік показників моніторингу не є вичерпним. Очевидно, проведення моніторингу соціально-економічного розвитку ОТГ скероване на виявлення поточного стану виконання запланованих індикаторів результативності. Реалізація стратегії та плану розвитку ОТГ має відбуватися з урахуванням причинно-наслідкових характеристик і висновків рекомендаційного характеру щодо коригування плану реалізації стратегії у коротко- та середньостроковому періодах [66, с. 74].

Закономірним етапом розвитку стратегічного управління на місцевому рівні є запровадження сучасних підходів до моніторингу та оцінювання реалізації стратегій, програм і планів розвитку територіальних соціально-економічних систем. Необхідним є не лише планування майбутніх змін, але і здійснення постійного контролю та оцінювання результативності їхнього виконання. Оцінювання на підставі статистичного аналізу є простим, найменш витратним для органів місцевого самоврядування способом, проте дає лише поверхневе уявлення про впровадження стратегічних заходів. Серед недоліків цього виду можна розглядати такі: не всі показники мають статус статистичних і публікуються; шляхом оцінювання не можна визначити причини, через які планові значення показників не відповідають фактичним.



Звісно, описана проблема оцінювання успішного розвитку будь-якої складної соціально-економічної системи може розглядатися в іншій площині, а саме в аспекті вибору конкретних індикаторів, за допомогою яких можна вимірювати динаміку розвитку та здійснювати моніторинг і контроль виконання намічених стратегічних ініціатив [71, с. 142].

Інтегральна оцінка соціально-економічного становища визначається за допомогою узагальненого інтегрального індексу рівня розвитку ОТГ, що поєднує економічний, соціальний та екологічний аспекти. Згідно з таким підходом інформація за різними складовими розвитку ОТГ зводиться до єдиного показника (індексу розвитку), уможливаючи порівняти різні ОТГ за інтегральним показником.

В Україні переважає комплексне оцінювання, що передбачає: визначення переліку показників, які впливають на рівень розвитку ОТГ і найбільш повно відображають трансформаційні зміни; групування показників за окремими аспектами розвитку; розрахунок часткових індексів за цими аспектами або окремими напрямками; визначення узагальнювального індексу.

Доцільно запропонувати такий перелік складових і показників здійснення аналізу соціально-економічного становища ОТГ:

економічний розвиток: фінансова спроможність (доходи загального фонду на 1 мешканця; видатки загального фонду на 1 мешканця; видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1 мешканця; капітальні видатки на 1 мешканця; рівень дотаційності бюджетів; співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду; питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків; частина місцевих податків у дохідній частини загального фонду ОТГ; індекс податкоспроможності; залучені грантові кошти); підприємницька активність (кількість суб'єктів господарювання; кількість нових суб'єктів бізнесу, що утворені в громаді після об'єднання; доходи населення; рівень бідності; розподіл суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності; обсяг залучених інвестицій; інвестиційна активність; обсяг експорту та імпорту; структура експорту та імпорту за типами товарів; наявність міжнародних транспортних коридорів);

умови життя мешканців ОТГ: ресурсне забезпечення (площа ОТГ; кількість територіальних громад, що створюють ОТГ; розподіл земельного фонду за власниками та землекористувачами; розподіл земельного

фонду за категоріями земель; рівень забудови населених пунктів; частка земель екологічної мережі; грошове оцінювання земель; рівень біопродуктивності земельних угідь; ефективність використання земельних угідь; обсяг, якісний стан, можливість збільшення, ступінь та ефективність використання водних ресурсів; площа, породний склад, вікова структура, категорія захищеності та продуктивність лісових ресурсів; структура, запаси та можливість їхнього приросту, обсяги та умови видобутку мінерально-сировинних ресурсів; оздоровчі та рекреаційні ресурси; рівень забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів; обсяги накопичення всіх видів відходів; структура відходів; структура та перспективи нарощування елементів екологічної мережі); демографічна спроможність (загальна чисельність, вікова структура та щільність населення; кількість учнів у населеному пункті, що визначений центром ОТГ; рівні народжуваності та смертності; динаміка природного приросту; міграція, старіння населення; демографічне навантаження; офіційно працевлаштовані; офіційно самозайняті; частка зайнятих у сільському господарстві; рівень, динаміка та структура безробіття; пропозиція на робочі місця; рівень безробіття); інфраструктурна складова (потужність, технічний стан, щільність інженерно-транспортної інфраструктури; стан тротуарів; стан водопостачання; стан водовідведення; освітлення населених пунктів; газопостачання; системи та мережі енергопостачання; інфраструктура для відпочинку, спорту, дозвілля, культури; амбулаторії; загальноосвітні школи/гімназії; дитячі садки; житловий фонд; забезпечення мешканців житлом; рівень будівництва; поводження з твердими побутовими відходами; звалища твердих побутових відходів).

Основними етапами комплексного інтегрального оцінювання рівня соціально-економічного розвитку ОТГ є: вибір і обґрунтування системи показників, які використовуються для обчислення інтегрованої оцінки соціально-економічного становища ОТГ; розроблення методології, методики та інструментарію щодо обчислення інтегрованої оцінки; збирання, систематизація та аналітичне опрацювання статистичної інформації; ранжування ОТГ за кількісними значеннями інтегрованої оцінки.

Першим етапом інтегрованого комплексного оцінювання рівня розвитку ОТГ є вибір і обґрунтування системи показників, які використовуються для обчислення інтегрованої оцінки соціально-економічного розвитку. Для вибору цільових індикаторів застосовуємо інтегрований підхід до оцінювання рівня розвитку ОТГ. З урахуванням цього цільові індикатори

можуть виражатися у показниках, які характеризують економічний розвиток та умови життя мешканців ОТГ.

Для обґрунтування вибору показників комплексної інтегральної оцінки рівня розвитку ОТГ за результатами реалізації стратегічних документів необхідно врахувати таке:

результати інформації повинні співпадати з інформацією, яка береться за основу на початкових етапах їхнього розроблення (під час оцінювання складових внутрішнього середовища ОТГ, оцінювання потенціалу та визначення рейтингу ОТГ);

порівняння вхідного стану із кінцевим має проводитися за однако-вим переліком показників, які відображають результати функціонування ОТГ;

до системи показників аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ слід включати саме статистичну інформацію з огляду на те, що методика їхнього розрахунку є загально-визнаною.

Для обґрунтування системи показників необхідно виходити зі стратегічної мети територіального менеджменту, якщо є підвищення добробуту мешканців ОТГ за рахунок стимулювання економічного зростання.

Для оцінювання рівня соціально-економічного розвитку ОТГ доцільним є ранжування показників, які об'єднані у дві групи: показники економічного розвитку та показники умов життя мешканців ОТГ. Першу групу складають показники економічного розвитку ОТГ, які дозволяють отримати системне уявлення про рівень розвитку ОТГ і вказують на покращення або погіршення ситуації у поточному періоді порівняно з попереднім. У їхньому складі пропонується розглядати: фінансову спроможність і підприємницьку активність. Другу групу складають показники умов життя мешканців ОТГ з огляду на те, що безпосереднім відображенням рівня соціально-економічного становища ОТГ є саме рівень життя населення. У їхньому складі необхідно розглядати: ресурсне забезпечення, демографічну спроможність та інфраструктурну складову.

Відносно іншого критерію відмінності наявних методик слушно зауважити, що набір показників, які включають у якості вхідної інформації, може кількісно коливатися. Система показників, що обираються для обчислення інтегральної оцінки обов'язково має корелювати з тією метою, яку переслідує аналіз соціально-економічного становища ОТГ. З великого різноманіття показників треба обрати ті, які дозволять якнайкраще та якнайповніше врахувати основні зміни в соціально-економічній

системі, що відбулися протягом аналізованого періоду. Саме ці показники можна взяти як базову інформацію для обчислення інтегрованої оцінки.

Показники аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ необхідно обирати з офіційних та об'єктивних джерел інформації. Перелік статистичних даних показників аналізу повинен відповідати таким вимогам: показники мають бути вимірюваними в звичайних та звичних одиницях; проявляти чутливість до вимірюваних змін і не піддаватися впливу сторонніх чинників; піддаватися регулярному відслідковуванню; враховувати періодичність і циклічність досліджуваного явища; доступність і практичність у збиранні інформації; бути перевірюваними іншими методами; відповідність розглядуваному предмету та ув'язуваність з цілями, які підлягають відслідковуванню.

Для оцінювання рівня соціально-економічного розвитку ОТГ за результатами стратегічних документів доцільним є ранжування показників, які подано в розрізі двох груп – основних (показники економічного розвитку) та додаткових (показники умов життя мешканців).

Другим етапом комплексного інтегрованого оцінювання рівня соціально-економічного розвитку ОТГ є розроблення методології, методики та інструментарію щодо обчислення інтегрованої оцінки.

Показники трансформаційних перетворень мають різні одиниці вимірювання та характеризують різні напрями розвитку ОТГ. Через це на другому етапі відбуваються їхнє нормування, яке передбачає перехід до єдиних характеристик.

Для аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ доцільно скористатися найпростішим способом нормування показників статистичної звітності – нормування за методикою ООН.

Стандартизоване значення показників-стимуляторів визначаємо за формулою:

$$z_{sij} = \frac{x_{ij} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}, \quad (2.1)$$

де  $z_{sij}$  – стандартизоване значення  $i$ -го показника  $j$ -ї ОТГ;

$x_{ij}$  – значення  $i$ -го показника  $j$ -ї ОТГ;

$x_{\min}$  і  $x_{\max}$  – відповідно, мінімальне та максимальне значення показника.

Приведення показників-дестимуляторів, що виражені в абсолютних і відносних величинах та мають різні одиниці вимірювання, до єдиного масштабу слід здійснювати за формулою:

$$z_{dij} = \frac{x_{\max} - x_{ij}}{x_{\max} - x_{\min}}. \quad (2.2)$$

З урахуванням стандартизованих значень показників-стимуляторів та показників-дестимуляторів рівень розвитку визначатиметься за формулою середньої арифметичної:

$$z_j = \frac{1}{n} \left( \sum_{i=1}^k z_{sij} + \sum_{i=1}^m z_{dij} \right), \quad (2.3)$$

де  $z_j$  – інтегральний показник соціально-економічного становища  $j$ -ї ОТГ;

$n$  – кількість показників, за якими проводилися розрахунки;

$k$  – кількість показників-стимуляторів;

$z_{sij}$  – стандартизоване значення  $i$ -го показника-стимулятора  $j$ -ї ОТГ;

$m$  – кількість показників-дестимуляторів;

$z_{dij}$  – стандартизоване значення  $i$ -го показника-дестимулятора  $j$ -ї ОТГ.

Для оброблення статистичної інформації використовуємо алгоритм обчислення інтегрального показника: збирання статистичної інформації за ключовими індикаторами успіху; визначення вагового коефіцієнта параметрів ( $k_i$ ); введення даних за основними ( $x_{mij}$ ) і додатковими показниками ( $x_{ajj}$ ); визначення стандартизованих значень показників стимуляторів ( $z_{msij}$ ,  $z_{asij}$ ) і дестимуляторів – ( $z_{mdij}$ ,  $z_{adij}$ ); визначення інтегрального показника ( $z_j$ ).

Комплексний інтегральний показник рівня збалансованого розвитку ОТГ за результатами реалізації стратегії розраховується за формулою:

$$z_j = \sum_1^m k_i \times z_{ij}, \quad (2.4)$$

де  $z_j$  – інтегральний показник соціально-економічного становища  $j$ -ї ОТГ;

$m$  – кількість показників, за якими проводилися розрахунки;  
 $k_i$  – ваговий коефіцієнт  $i$ -го показника.

Відповідно до шкали якісної оцінки рівня розвитку ОТГ слід розглядати традиційно чотири рівні розвитку – високий, середній, низький та критичний. Кожному з цих рівнів, з урахуванням рівномірного групування сукупності, відповідає свій означений діапазон зміни інтегральної оцінки, а ОТГ, що потрапили в відповідний діапазон, має бути присвоєно певну класифікаційну групу.

Результати комплексного оцінювання розвитку ОТГ дозволяють у подальшому ранжувати ОТГ за рівнем соціально-економічного розвитку, визначати середній показник інтегрованої оцінки, який може слугувати підставою для оцінювання рівня депресивності територіальної соціально-економічної системи та необхідності підтримки з боку держави.

Отже, урахуовуючи залежність рівня розвитку ОТГ від кількісного набору індикаторів інтегрального показника, не має сенсу вдаватися до нормування доволі великої кількості показників, щоб визначити рівень розвитку окремої територіальної соціально-економічної системи. Навпаки, треба шукати такий спосіб оцінювання рівня їхнього соціально-економічного розвитку, який можна застосувати відносно окремої ОТГ для визначення рівня її соціально-економічного розвитку без фіксації інформації про фактично досягнуті показники та їхню зміну в інших системах, який спирається на оброблення найменшої кількості індикаторів. Поєднання основних аспектів розвитку ОТГ (економічного розвитку та умов життя мешканців) з метою виявлення результативності стратегічного планування дозволило обґрунтувати методичні засади комплексного оцінювання рівня розвитку ОТГ у контексті реалізації розроблених стратегій, програм, планів. Їхню основу становить обчислення інтегрального показника рівня збалансованого розвитку ОТГ як середньоарифметичного стандартизованих значень показників-стимуляторів і показників-дестимуляторів із тієї сукупності показників, що було обрано для територіального моніторингу рівня розвитку на етапі розроблення стратегії. Це дозволить визначити рейтингове позиціонування ОТГ, результативність планування та розробити заходи з підвищення рівня та дієвості місцевого планування.

## **2.7. Аналіз сучасного стану фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні**

На сучасному етапі реформування України реальним підґрунтям ефективного господарювання стає забезпечення стабільного, збалансованого розвитку регіонів шляхом упровадження ефективної регіональної політики. Невід'ємною складовою цього процесу є реформування системи публічного управління на регіональному рівні. Налагодження ефективного, дієздатного публічного управління регіональним розвитком посідає ключове місце у системі нової регіональної політики. Його мета – створити умови для стимулювання економічної активності на регіональному (місцевому) рівні, надати регіонам більше свободи у сфері господарського вибору, задіяти ефективні механізми та інструменти стимулювання підприємництва, місцевої економічної ініціативи та досягти на цій основі збалансованості регіонального розвитку.

Складність реформування публічного управління на регіональному рівні полягає у необхідності дотримання системності, комплексності, врахування всіх аспектів цього процесу, оскільки кожна з його складових відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної регіональної політики.

Серед складових реформування системи публічного управління на регіональному рівні слід визначити: вдосконалення інституційно-правового забезпечення управління регіональним розвитком; формування стратегічних пріоритетів розвитку регіонів; упровадження індикативного планування (прогнозування регіонального розвитку тощо); координацію державної регіональної політики; впровадження дієвого інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку (як основи для розроблення та ухвалення обґрунтованих державно-управлінських рішень); організацію державного контролю за виконанням рішень у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні.

З огляду на стратегічний вибір євроінтеграції реформування системи публічного управління на регіональному рівні в Україні має відповідати європейським нормам і стандартам. Такий підхід дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні й інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики; диверсифікувати джерела, запровадити нові підходи до надання бюджетних коштів

і фінансування регіонального розвитку; розширити можливості регіонів щодо залучення приватного капіталу, коштів міжнародних фондів (зокрема грантів структурних фондів ЄС) для фінансування регіональних і між-регіональних проєктів.

Формування нової моделі публічного управління на регіональному рівні передбачає оптимальне поєднання самостійності регіонів, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та координаційної і стимуляційної ролі центру (що представляє інтереси суспільства та країни загалом). Синергія цих двох складових формує основу успішного реформування системи публічного управління на регіональному рівні – запоруки конкурентоспроможності регіонів України.

Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету, права його складання, затвердження та виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади має оперувати своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою та соціальною сферою на своїй території. Водночас він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Отже, з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету та головне – доходів між різними ланками бюджетної системи. Безперечно, питання бюджетної політики, оподаткування та міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно; оскільки вони тісно взаємопов'язані, жоден із цих елементів не може реформуватись без урахування інших. Сьогодні актуальним є перетворення регіональних фінансів із джерела утримання бюджетної сфери на інструмент дієвої фінансової політики, здатної задовольнити проблеми населення регіону. Визначальним для побудови раціональної системи регіональних фінансів є набір повноважень органів управління.

Дослідження особливостей фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні є актуальним, оскільки в умовах кризового стану економіки фінансові ресурси регіону стають основою



функціонування дієвого механізму публічного управління регіональним розвитком.

Теоретичні аспекти фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Ця проблема розглянута у працях О. М. Александрова, Е. О. Вознесенського, А. М. Бірмана, О. Д. Василика, В. М. Радіонової, В. К. Сенчагова, М. Г. Сичова, В. М. Суторміної, В. М. Федосова, К. В. Павлюк, В. М. Опаріна, С. І. Юрія та ін. Увага дослідників акцентується в основному на бюджетному потенціалі регіону як чиннику соціально-економічного розвитку, з'ясуванні недоліків міжбюджетних відносин і їхній трансформації, механізмах підвищення інвестиційної привабливості регіону. Проте залишається відкритим ряд проблем, спричинених надмірною централізацією фінансових ресурсів в управлінні соціально-економічним розвитком регіону, незацікавленістю територій у їхньому результативному використанні, відсутністю стимулів до виявлення резервів і нарощення фінансового потенціалу. Усе це зумовлює актуальність наукових досліджень з питань фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні та вимагає активізації теоретичних і практичних пошуків способів розв'язання цієї проблеми.

У зв'язку із зазначеним автори провели аналіз сучасного стану та розробили практичні рекомендації щодо вдосконалення фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні.

Публічне управління на регіональному рівні слід розглядати як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних і державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу. У кожній із зазначених сфер публічне управління конкретизує мету та напрями, ставить низку цільових завдань, реалізація яких передбачає: зміцнення соціально-економічних засад держави та збереження її цілісності; політичної, військової, економічної та соціальної безпеки, стабільності та збалансованості соціально-економічного розвитку; зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їхнього ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки; створення розвинутого інституційного середовища для комплексного розвитку регіонів та успішного впровадження структурних

реформ на регіональному рівні; забезпечення комфортного та безпечного середовища для кожної людини, незалежно від місця її проживання; забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці (міжрегіональної кооперації, розвитку інтеграційних процесів на міжрегіональному рівні) тощо.

Основним завданням публічного управління на регіональному рівні є послідовний, гармонійний, стабільний, сталий (з урахуванням екологічних складових), збалансований соціально-економічний розвиток регіонів з метою створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Публічне управління на регіональному рівні реалізується через: розроблення, ухвалення та практичне втілення стратегії регіонального розвитку, що визначає основні принципи та напрями регіонального розвитку; стратегічні завдання та національні пріоритети регіонального розвитку; врахування особливостей розвитку відповідних макрорегіонів (регіонів); визначення механізмів та інструментів реалізації стратегії, заходів щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо. Для виконання цих завдань необхідна політична воля органів влади всіх рівнів, ефективне публічне врядування для активізації місцевої ініціативи та виконання функцій у цілях комплексного розвитку регіонів країни. Це викликає об'єктивну потребу у регіональному управлінні як системи цілеспрямованого соціально-політичного впливу як ззовні, так і у межах регіону з метою отримання очікуваного позитивного політичного та соціально-економічного результату (ефекту), узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою.

Система регіонального управління поєднує: систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами та суб'єктами регіонального управління.

У сучасних умовах розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та реформування. З огляду на це можна сказати, що процес визначення напрямів і шляхів раціоналізації системи управління та удосконалення її ієрархічної структури, оптимізація системи

регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також зазнають реформування.

Для реалізації регіональної політики система публічного управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу на розвиток регіонів (йдеться насамперед про соціально-економічний розвиток).

Об'єктом регіонального управління традиційно є регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями існування якого є: наявність певних територіальних меж; певна консервативність соціально-економічного розвитку, викликана спеціалізацією виробництва; наявність інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо). Регіональний комплекс відрізняється багатофункціональністю, багатоієрархічністю та чутливістю до впливу ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження. У середньо- та довгостроковій перспективі це викликає потребу в модифікації регіональної політики та системи публічного управління на регіональному рівні з метою їхньої адаптації до викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів.

Питання фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні пов'язане з можливістю оптимального поєднання бюджетних і приватних фінансових ресурсів з огляду на спроможність територій до самовідтворення залежно від умов реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку. Важливу роль у цьому процесі відіграє чинне інституційне середовище, яке визначає рівень готовності до використання нових методів державного регулювання фінансового забезпечення з метою залучення фінансових ресурсів з різних джерел та ефективного використання фінансового потенціалу.

Політика збалансованого розвитку всіх сфер регіону, що базується на оптимальному розподілі фінансових ресурсів, спрямованих на розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем, не передбачає можливості швидкого досягнення високих темпів росту, оскільки розподіл обмежених ресурсів здійснюється між усіма сферами.

Фінансове забезпечення слід розглядати як процес акумуляції необхідних обсягів фінансових ресурсів з різних джерел для потреб збалансованого розвитку суспільства [115]. Пріоритетом державної регіональної політики України є досягнення сталого розвитку, а забезпеченість регіонів фінансовими ресурсами є його підґрунтям. З цих позицій

фінансове забезпечення публічного управління на регіональному рівні можна визначити як процес формування та використання фінансових ресурсів з метою подолання негативних тенденцій та активізації соціально-економічної діяльності для досягнення збалансованого розвитку територій.

Функціональна структура фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні – це співвідношення обсягів фінансування за джерелами утворення та напрямками використання відповідно до завдань, що стоять перед регіональними органами публічної влади.

Механізм фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні, що залежить від регіональних особливостей, можливостей нарощування фінансового потенціалу, структури джерел формування фінансових ресурсів і форм участі держави в цьому процесі, має стати основою реалізації державної регіональної політики. Для цього потрібно вирішити низку теоретико-методологічних і практичних питань. Зокрема, у формуванні моделі фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні необхідно враховувати те, що склад і структура джерел фінансування, відповідні форми руху коштів, механізми їхнього регулювання повинні мати свої особливості. Проте за змістовністю форми фінансування не змінюються – це бюджетне фінансування, самофінансування, інвестування та кредитування. Але між механізмами виділення, спрямування, розпорядження фінансовими ресурсами існують певні відмінності.

Функціональна структура фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні відображає питому вагу коштів, що виділяються з різних джерел на досягнення певних цілей, і є кількісною базовою характеристикою фінансового механізму. Якісний аспект цього механізму відображає способи й умови формування фінансових ресурсів, форми їхньої мобілізації та розподілу.

Основу фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні створюють місцеві бюджети всіх рівнів. Традиційно в Україні більшість місцевих бюджетів є дотаційними та фінансово залежними від бюджетів вищого рівня. Про це свідчить аналіз дохідної частини Зведеного бюджету за період 2014 – 2018 рр., поданий в табл. 2.13 [170; 178; 188].

**Доходи Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України  
за період 2014 – 2018 рр. (побудовано автором за даними [170; 188])**

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. проти 2017 р.	
						Абсолютний приріст, млрд грн	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд грн	455,9	652,0	782,7	1 016,8	1 191,5	174,7	17,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, зокрема	354,8	531,5	612,1	787,3	929,3	142,0	18,0
частка у доходах зведеного бюджету, %	77,8	81,5	78,2	77,4	78,0	–	–
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, зокрема	101,1	120,5	170,6	229,5	262,2	32,7	14,2
частка у доходах зведеного бюджету, %	22,2	18,5	21,8	22,6	22,0	–	–

Аналіз виконання місцевих бюджетів свідчить про таке. За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2018 р. надійшло 262,2 млрд грн, що на 14,2 % (або на 32,7 млрд грн) більше за відповідний показник минулого року.

Частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті становила 22 % (що на 0,6 в. п. менше рівня минулого року). Динаміку доходів Зведеного бюджету за 2014 – 2018 рр. подано на рис. 2.10.

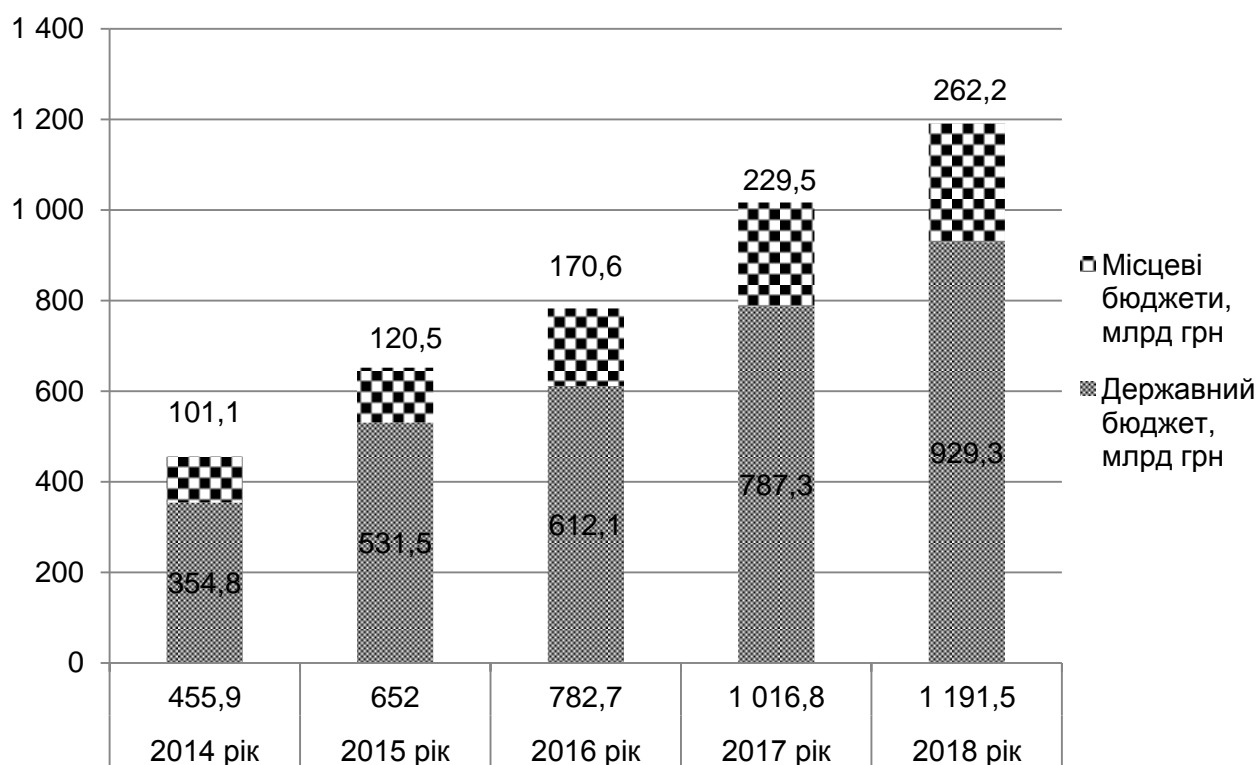


Рис. 2.10. Динаміка доходів Зведеного бюджету за 2014 – 2018 рр.  
(складено автором за [178])

Щомісячні надходження доходів місцевих бюджетів у 2018 р. продемонстрували стрімке зростання – середньомісячні обсяги надходжень перевищували минулорічні майже на третину. Це пояснюється збільшенням надходжень насамперед податку на доходи фізичних осіб.

Певних змін зазнала структура доходів місцевих бюджетів через збільшення частки податкових надходжень з 87,59 % у 2017 р. до 87,63 % у 2018 р. Аналіз структури податкових надходжень до місцевих бюджетів за період 2017 – 2018 рр. подано в табл. 2.14.

Таблиця 2.14

**Аналіз структури податкових надходжень до місцевих бюджетів за період 2017 – 2018 рр.**  
(складено автором за [178])

Податкові надходження	2017 р., млн грн	2018 р., млн грн	Питома вага в 2017 році, %	Питома вага в 2018 році, %	Зміна питомої ваги, в. п.
1	2	3	4	5	6
Податок на доходи фізичних осіб	110 653	135 647	55,05	59,02	3,97
Акцизний податок	13 156	13 623	6,55	5,93	-0,62

1	2	3	4	5	6
Податок на прибуток підприємств	6 485	8 782	3,23	3,82	0,59
Місцеві податки та збори	52 587	58 902	26,16	25,63	-0,53
Плата за користування надрами	1 103	2 878	0,54	1,25	0,71
Інше	17 021	9 982	8,47	4,35	-4,12
Усього	201 005	229 814	100	100	-

Як свідчать результати аналізу структури податкових надходжень, збільшення їхньої частки зумовлено зростанням таких видів доходів, як податок на доходи фізичних осіб (+3,97 в. п.), податок на прибуток підприємств (+0,59 в. п.), плата за користування надрами (+0,71 в. п.). Відповідно скоротилася частка акцизного податку (-0,62 в. п.), місцевих податків і зборів (-0,53 в. п.) та інших податкових надходжень (-4,12 в. п.)

У 2018 р. до місцевих бюджетів надійшло 229,8 млрд грн податкових надходжень, що на 28,8 млрд грн, або на 14,3 % більше, ніж у попередньому році.

За січень-грудень 2018 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 233 930,3 млн грн. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-грудня 2017 року (у зіставних умовах і без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) становив 21,9 %, або +41 976,8 млн грн. Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за січень-грудень 2018 року становить 25,5 %. Із 12 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник в Україні, 5 забезпечили приріст понад 27 %. Найнижчий приріст мають Луганська та Миколаївська області. У цілому обсяг надходжень ПДФО за січень-грудень 2018 року становив 138 064,4 млн грн; рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 101,1 % [170].

Податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела доходної частини місцевих бюджетів – 51,72 %. Надходження цього податку в 2018 р. становили

135,6 млрд грн, що на 24,99 млрд (або на 22,6 %) більше за відповідний показник попереднього року. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2012 – 2018 рр. подана в табл. 2.15.

Таблиця 2.15

**Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб  
за 2012 – 2018 рр. (складено автором за [178; 188])**

Роки	Надходження податку на доходи фізичних осіб, млн грн	Частка податку на доходи фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів, %
2012	61 066	60,6
2013	64 586	61,4
2014	62 557	61,9
2015	54 921	45,6
2016	78 971	46,3
2017	110 653	48,2
2018	135 647	51,7

У 2015 р. було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів, як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів. У 2018 р. з цього джерела надійшло 13 623 млн грн, що на 467 млн (3,5 %), більше, ніж у 2017 р. Частка цього податку у загальних надходженнях місцевих бюджетів становить 5,2 %, що робить його третім за обсягом податковим джерелом. Цей вид акцизу є стабільним і прогнозованим джерелом доходів, що забезпечує місцеві бюджети рівномірними місячними надходженнями із потенціалом до зростання.

Із 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено також податки на майно, зокрема плату за землю. Завдяки цьому місцеві податки та збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку сягнула 22,5 %, а обсяг – 58 902 млн грн. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2012 – 2018 рр. подана в табл. 2.16.



**Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2012 – 2018 рр.**  
(складено автором за [178; 188])

Роки	Місцеві податки і збори, млн грн	Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %
2012	5 455	5,4
2013	7 316	7,0
2014	8 055	8,0
2015	27 041	22,4
2016	42 262	24,8
2017	52 587	22,9
2018	58 902	22,5

Попри кризові явища в економіці, протягом п'яти років продовжується зростання обсягів надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Цей податок був другою за обсягом складовою місцевих податків і зборів, який надійшов у 2018 р. у сумі 29 487,7 млн грн, що на 26,2 % більше за обсяги надходжень 2017 р.

Надходження плати за землю за січень-грудень 2018 р. становили 27 319,1 млн грн; рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, – 99,1 %. Із 18 регіонів, що забезпечили темп приросту плати за землю вище середнього в Україні (3,6 %), більше 10 % дали 5 регіонів. Від'ємне значення мають Дніпропетровська (–6,4 %), Закарпатська (–3,2 %) і Запорізька (–0,7 %) області. Фактичні надходження єдиного податку за січень-грудень 2018 р. становили 29 487,7 млн грн; приріст надходжень проти січня-грудня попереднього року становить 26,5 %, або на 6 186,2 млн грн більше [170].

За досліджуваний період на 0,19 в. п. скоротилася частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів – з 11,31 % у 2017 р. до 11,12 % у 2018. Аналіз структури неподаткових надходжень до місцевих бюджетів за період 2017 – 2018 рр. подано в табл. 2.17.

**Аналіз структури неподаткових надходжень  
до місцевих бюджетів за період 2017 – 2018 рр.  
(складено автором за [178])**

Неподаткові надходження	2017 р., млн грн	2018 р., млн грн	Питома вага в 2017 р., %	Питома вага в 2018 р., %	Зміна питомої ваги, в. п.
Доходи від власності та підприємницької діяльності	2 341	1 440	9,01	4,94	-4,07
Надходження бюджетних установ	16 949	21 195	65,27	72,76	7,49
Адміністративні збори та платежі	3 981	4 360	15,33	14,97	-0,36
Інше	2 698	2 135	10,39	7,33	-3,06
Усього	25 969	29 130	100	100	–

Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2018 р. становив 29 130 млн грн, що на 12,17 % більше, ніж відповідний показник 2017 р. У структурі неподаткових надходжень спостерігається збільшення частки надходжень бюджетних установ на 7,49 в. п. Водночас частки інших складових зменшилися: доходи від власності та підприємницької діяльності – на 4,07 в. п., адміністративні збори та платежі – на 0,36 в. п., а інші неподаткові надходження – на 3,06 в. п. Найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів традиційно є власні надходження бюджетних установ. Їхній обсяг становив 21 195 млн грн, що на 4 246 млн грн, або на 25,05 %, більше аналогічного показника минулого року.

Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих до Державного бюджету) у 2018 р. становив 546,2 млрд грн, що на 11,4 % перевищує показник попереднього року (табл. 2.18).

**Склад і структура видатків Зведеного бюджету України  
(без урахування міжбюджетних трансфертів) [167]**

Показники	2015 р.		2016 р.		2017 р.		2018 р.	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Державний бюджет	402,9	59,3	489,3	58,6	566,6	53,6	691,3	55,9
Місцеві бюджети	276,9	40,7	346,2	41,4	490,1	46,4	546,2	44,1
Зведений бюджет	679,9	100,0	835,6	100,0	1 056,8	100,0	1 237,5	100,0

У 2018 р. частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 44,1 %, що на 2,3 в. п. менше, ніж аналогічний показник 2017 р.

Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура та спорт). У звітному періоді сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів становила 76,7 %, що на 0,8 в. п. менше рівня попереднього року.

У структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією відбулися такі зміни: за видатками на освіту частка зросла на 1,8 в. п. і становила 29,7 %; частка видатків на соціальний захист зменшилася на 0,8 в. п. (з 27,4 % у 2017 р. до 26,6 % у 2018 р.).

Загальний обсяг видатків на соціально-культурну сферу зріс на 10,4 % і становив 419,4 млрд грн. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на освіту – 162,3 млрд грн (або 29,7 % від усіх видатків місцевих бюджетів), соціальний захист – 145,5 млрд грн (або 26,6 %), охорону здоров'я – 85,3 млрд грн (або 15,6 %).

Видатки на державне управління профінансовано у сумі 27,8 млрд грн, що на 17,3 % більше, ніж за 2017 р. Водночас їхня частка у структурі видатків місцевих бюджетів збільшилася на 0,3 в. п. і становила 5,1 %.

Мало місце зростання видатків на економічну діяльність (+13,4 %). Їхній обсяг становив 97,03 млрд грн, а зростання відбулося практично за всіма статтями видатків місцевих бюджетів за цим напрямом.

За даними Державного казначейства України, у 2017 р. було перераховано міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам у обсязі 272,9 млрд грн. Це становить 97,8 % від передбачених розписом асигнувань на січень – грудень 2017 року, зокрема: базова дотація перерахована в сумі 5,8 млрд грн (98,4 % до розпису асигнувань); медична субвенція – в сумі 56,2 млрд грн (або 100 % до розпису асигнувань); субвенції на соціальний захист населення – в обсязі 124,7 млрд грн (в межах фактичних зобов'язань), або 99,0 % до розпису асигнувань; освітня субвенція – 51,5 млрд грн, або 98,3 % до розпису [170].

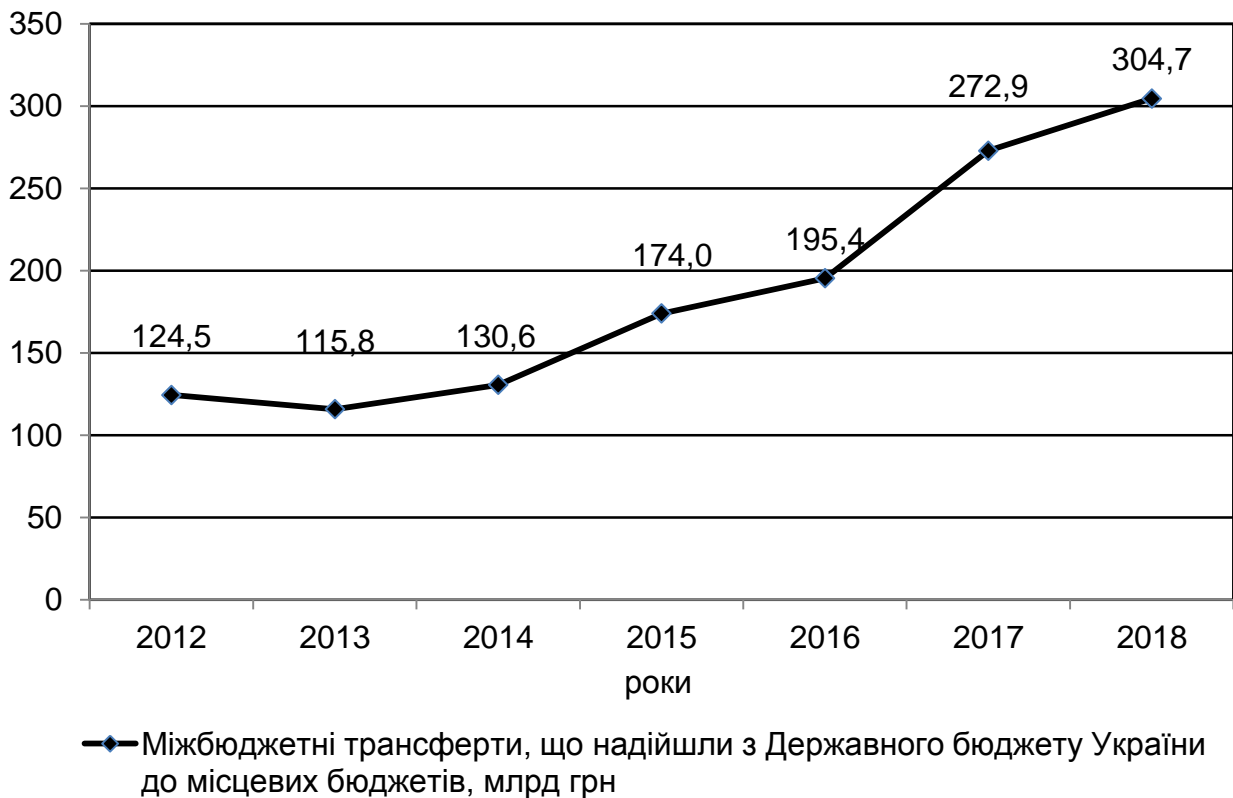
Перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам за січень – грудень 2018 р. забезпечено в обсязі 285 493,9 млн грн. Це складає 99,1 % від передбачених розписом асигнувань на січень – грудень 2018 р., зокрема: базова дотація перерахована в сумі 8 182,7 млн грн, або 100,0 % до розпису асигнувань; медична субвенція – в сумі 61 650,2 млн грн (або 100,0 % до розпису асигнувань); субвенції на соціальний захист – в обсязі 125 259,9 млн грн (у межах фактичних зобов'язань), або 98,5 % до розпису асигнувань; освітня субвенція – 60 423,8 млн грн, або 100,0 % до розпису [170].

Динаміка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за аналізований період наведена у табл. 2.19 та на рис. 2.11.

Таблиця 2.19

**Динаміка міжбюджетних трансфертів, що надійшли з Державного бюджету України до місцевих бюджетів за 2012 – 2018 рр. (складено автором за [167])**

Роки	Міжбюджетні трансферти, що надійшли з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, млрд грн	Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, %
2012	124,5	58,5
2013	115,8	55,6
2014	130,6	59,5
2015	174,0	59,1
2016	195,4	53,4
2017	272,9	54,3
2018	304,7	53,7



**Рис. 2.11. Динаміка міжбюджетних трансфертів, що надійшли з Державного бюджету України до місцевих бюджетів за 2012 – 2018 рр. (складено автором за [167])**

Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за 2018 р. становила 53,7 %, що менше показника минулого року на 0,6 в. п. Більшість трансфертів, що надійшли з Державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу. Темп зростання обсягів міжбюджетних трансфертів за звітний період є нижчим за минулорічний показник. Надходження до державного бюджету від перерахування реверсної дотації становили 7 442 млн грн.

Надання міжбюджетних трансфертів є джерелом фінансового забезпечення для всіх територіальних громад, а їхній обсяг опосередковано залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіону. На думку вітчизняних науковців І. Драган, І. Луніної, Л. Панасюк, потреба у міжбюджетних трансфертах в Україні обумовлена не стільки фінансовою неспроможністю територій, як надмірною концентрацією бюджетних ресурсів на центральному рівні [77].

Ураховуючи те, що до фінансування розвитку регіонів залучаються кошти Державного та місцевих бюджетів, в умовах кризи та хронічного

дефіциту бюджетних ресурсів продовження практики виділення депресивним територіям гарантованого бюджетного фінансування стає дедалі проблематичним і не дає очікуваних позитивних результатів.

Значна фінансова залежність місцевих бюджетів від фінансування бюджетів вищого рівня, несформованість ринкових інститутів та відсутність умов для саморозвитку не стимулюють територіальні громади до самостійного подолання депресивних явищ економічного, соціального, демографічного характеру, а навпаки, підсилюють «утриманські» настрої органів місцевого самоврядування.

Цілком поділяємо думку В. Опаріна, що бюджетні асигнування, окрім спрямованих на фінансування програм соціально-економічного та екологічного розвитку, є найменш ефективною формою фінансового забезпечення, оскільки вони надаються на безповоротній основі та не стимулюють отримувачів до їхнього ефективного використання [92]. Водночас самофінансування є значно дієвішою формою, ніж бюджетне, адже власник завжди намагається зберегти та ефективно використати свої фінансові ресурси та доходи.

Однак для чинної системи акумулювання доходів місцевих бюджетів в Україні характерні: високий ступінь централізації бюджетних ресурсів; низький рівень власних доходів місцевих бюджетів; значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів; відсутність прямого зв'язку між податками, які збираються на території, та видатками місцевого бюджету.

Очевидним є те, що питання вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів і пошук резервів їхнього збільшення є надзвичайно актуальним в умовах розширення повноважень, які покладаються на органи місцевого самоврядування.

Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний та екологічний розвиток регіонів, тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів стає першочерговим завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та якісного виконання завдань збалансованого розвитку територій.

З метою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них функцій із забезпечення сталого розвитку на підпорядкованій їм території значна увага має

приділятися саме власним доходним джерелам. Окрім формування достатнього обсягу власних доходів, регіон можна вважати самодостатнім лише за наявності потоків інвестиційних і кредитних ресурсів, що забезпечує вливання коштів у фінансову базу регіону та є потенціалом для самофінансування.

На процес залучення інвестиційних ресурсів у регіон, як зовнішніх, так і внутрішніх, органи місцевого самоврядування впливають опосередковано. Оскільки вони не беруть участі у формуванні та не можуть гарантувати стабільність законодавчої та нормативної баз, не наділені правом надання податкових пільг, окрім місцевих податків, то виступати гарантом за зобов'язаннями можуть лише з дозволу Міністерства фінансів України. З огляду на це заходами стимулювання інвестицій у регіон залишаються: інформування про цікаві та перспективні об'єкти для інвестування; усунення бюрократичних перешкод на місцевому рівні тощо [79].

Як переконує практика, основними формами фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні в Україні є: самофінансування, бюджетне фінансування та, деякою мірою, інвестування. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів органи місцевого самоврядування мають ефективно використовувати ринкові механізми залучення додаткових коштів для розвитку територій. Така форма фінансового забезпечення, як кредитування, в зарубіжних країнах досить широко використовується для фінансування розвитку територіальних громад. Проте в Україні вона мало розвинена через ряд причин інституційного характеру: нерозвиненість фондового ринку та відсутність відповідної інфраструктури ринку цінних паперів в Україні (особливо боргових цінних паперів); низький рівень автономії, зокрема, фінансової незалежності, органів місцевого самоврядування; дефіцитний характер місцевих бюджетів усіх рівнів; високий рівень корупції; обмежені фінансові можливості потенційних інвесторів; слабка інформованість та економічна пропаганда місцевих позик; низький рівень довіри кредиторів; недосконале нормативно-правове забезпечення, що не передбачає процедури банкрутства органів місцевого самоврядування в разі невиконання фінансових зобов'язань.

Попри відносну стабільність нормативно-правової бази (формальної складової), інституційне середовище місцевих запозичень в Україні характеризується слабкою розвиненістю неформальних інститутів, про що свідчить відсутність кредитної культури місцевої влади та низький рівень довіри кредиторів.

Традиційно найпоширенішим джерелом фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні є кошти державного та місцевих бюджетів, тоді як кошти, отримані з інших джерел, є лише додатковими фінансовими ресурсами. Проте практика переконує, що для успішної реалізації завдань комплексного розвитку необхідно використовувати різні джерела фінансового забезпечення в обсягах, достатніх для фінансування необхідних заходів і програм.

Отже, у результаті дослідження виявлено специфіку фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні в Україні, що полягає у використанні таких основних форм фінансового забезпечення, як самофінансування та бюджетне фінансування. Проведене дослідження свідчить, що основу фінансового забезпечення регіонів становлять місцеві бюджети всіх рівнів. Традиційно в Україні більшість місцевих бюджетів є дотаційними та фінансово залежать від бюджетів вищого рівня. Обґрунтовано рекомендації з удосконалення фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, що дозволять посилити вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів регіону, створити сприятливий інвестиційний клімат і розширити власну фінансову базу для досягнення економічної стабільності та динамічного економічного зростання на регіональному рівні.

## **2.8. Проблеми впровадження європейського досвіду публічного адміністрування в Україні та шляхи їхнього подолання**

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в роботу владних інститутів, вимагає підвищення результативності їхнього функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати наукові дослідження понятійного апарату, наявних моделей децентралізованого управління розвинених країн світу,



практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади [52].

Пошук нових підходів до організації системи державного управління привів до відмови від традиційного типу управлінської раціональності й актуалізації процесів самоорганізації та самоврядування соціальних систем, а також підвищення соціальної ефективності державного управління. Сучасні концепції нового публічного менеджменту (New Public Management) і управління (Governance) концентрують увагу на високій результативності державного управління, політичний плюралізм у процесі ухвалення рішень, делегування повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності та підзвітності, розвитку і розширенні громадської участі [82].

Поняття публічного адміністрування передбачає інтеграцію не лише національних, а й загальнолюдських засад функціонування систем управління. Нині обумовлені системними інтеграційними процесами правила та процедури функціонування національних систем публічного адміністрування набувають характеристик інтегрованих системам управління. За таких умов раціоналізація публічно-управлінської діяльності передбачає впровадження зарубіжного досвіду формування механізмів публічного управління, створення на цій основі дієздатних моделей функціонування публічних інститутів насамперед інституту публічної служби.

Основними проблемами використання європейського досвіду публічного управління в Україні є:

зарубіжний досвід часто запозичується без обов'язкового оцінювання його застосовності до конкретних умов та особливостей країни. У такому випадку позитивний досвід може обернутися своєю протилежністю;

зарубіжний досвід нерідко запозичується еkleктично, тобто часто застосовуються фрагменти, що виключають один одного. Подібна ситуація виникає також при одночасному використанні досвіду декількох зарубіжних країн або моделей публічного адміністрування;

використання зарубіжного досвіду, результат якого ще не показав свою ефективність або довів свою недосконалість або неоднозначність.

Одним з ключових моментів сучасних концепцій управління є децентралізація, що передбачає передачу повноважень і відповідальності

від центральної державної влади на нижні рівні управління і недержавному сектору. І в тому, і в тому випадку процес ухвалення соціально значущих рішень і контроль над їхнім виконанням стають ближче населенню. В останні роки децентралізація стала воістину глобальним явищем. Не випадково доповідь Світового банку та Союзу міст і місцевих урядів присвячено проблемам децентралізації та локальної демократії [54]. Причинами децентралізації дослідники називають: політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати та відстоювати свої інтереси; технологічні зміни і глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління і самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління та необхідність участі регіональних і місцевих урядів у політичних та економічних процесах [82].

Європейські країни демонструють різні підходи до реформи державного управління, і тільки з певною часткою умовності можна протиставляти ці підходи один одному як централізацію та децентралізацію і приписувати, наприклад, Англії та Франції дві абсолютно протилежні ситуації. Так само, як і говорити, що Німеччина має тренд розвитку міждержавних відносин у бік Франції, а Скандинавські країни – у бік Англії. Дійсно, унаслідок реформ в Англії, виявилася тенденція до централізації та контролю місцевих інтересів. У Франції місцеві політики впливають на центральну владу під час відстоювання інтересів комун. Але, як відзначають дослідники, порівняння ситуації до і після реформ дозволяє зробити неоднозначні висновки. У ході реформ управління в Англії відбулися більш глибокі зміни, водночас як у Франції мало що змінилося [16].

Отже, досвід реформ державного управління в європейських країнах показав, що межі децентралізації обумовлені специфікою локальних відносин і потенціалом місцевого самоврядування. Політична децентралізація і комерціалізація публічних послуг в Англії, підвищення ролі комун і поступовий перехід до ринкових відносин в управлінні Німеччини, адміністративні реформи й активізація місцевих громад у Франції – всі ці процеси відображають ту чи іншу модель децентралізації, на які орієнтуються інші європейські країни [82].

Сучасний стан реформування публічної адміністрації з позитивної сторони характеризується тим, що в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, зокрема органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу

в органах місцевого самоврядування, створено правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. При цьому недостатня розвиненість такого інтегрованого інституту як публічна служба призвело до невизначеності статусів значної кількості службовців, формалізації внеправового поняття «прирівнення». З таких позицій варто впроваджувати зарубіжні моделі публічно-службових відносин, що мінімізують проблему правового статусу осіб, що забезпечують функціонування державних механізмів, насамперед у сфері правопорядку та безпеки [75].

У контексті загальноєвропейських тенденцій адміністративного реформування проблема ефективності державного управління як результату раціонального взаємовпливу політичних та адміністративних аспектів зберігає свою актуальність через поєднання проблемних і малодосліджених сфер адміністративного реформування. По-перше, трансформація системи органів державної влади в контексті принципів адміністративного реформування інститутів ЄС та країн-членів ЄС (для України – відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС). По-друге, формування нової регіональної політики України, децентралізації управлінських відносин та розвитку механізмів делегованого управління на основі інституціональних змін у системі місцевого самоврядування. По-четверте, європейський вектор розвитку України через запровадження європейських принципів державного управління.

Аналіз зарубіжного досвіду реформування публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що на етапі впровадження реформ система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими системами та підсистемами влади, вертикальне і горизонтальне підпорядкування, взаємовідносини з вищими органами влади, підпорядкованими та підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини. Отже, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних елементів, що тісно взаємодіють відносно самостійних за функціональним принципом: внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою [75].

Позитивна практика демократизації та різні форми політичної участі населення в суспільному житті європейських країн свідчить, що в умовах

зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя, будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад. Тому цілком логічною є теза, що для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати роль регіонального та місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і регіонів.

У контексті зарубіжного досвіду адміністративного реформування варто значити, що новий вимір реформування закладено і в Коаліційній угоді 2014 р. [197]. Зокрема, це стосується децентралізації влади як процесу передання значних повноважень та бюджетних ресурсів від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Саме на основі зарубіжного досвіду формування напрямів місцевого та регіонального розвитку в Україні фактично змінено «ідеологічну» основу публічного адміністрування, адже реформа публічної влади має на сьогодні не латентний характер, а характеризується системним характером, оцінюється на основі принципів сучасного управління (в межах інтегрованих систем публічного управління), і сприймається населенням як сучасний політико-адміністративний тренд. Тому на часі нагальна потреба розроблення концепції публічного управління на основі принципів європейського публічного адміністрування.

Реформа державного управління є ключовою для України, від її успіху залежать і всі інші зміни в країні. Адже важко уявити, як провести будь-яку реформу, поки державна служба не буде ефективно функціонувати.

На сьогодні успішним використанням зарубіжного досвіду Україною і кроками держави до інтеграції до європейського економічного простору є:

прийняття у 2016 р. закону України «Про державну службу» (з поправками і доповненнями на сьогоднішній день) [219], який сприяє створенню професійної, стабільної, політично нейтральної державної служби. Було запроваджено інститут державних секретарів міністерств. Під час прийому на державну службу та просуванні по службі застосовується виключно конкурсний підхід. А заміщення посад у вищому корпусі державної служби відбувається на основі конкурсу, який проводить спеціально створена Комісія вищого корпусу державної служби. Серед

членів Комісії 60 % – представники організацій громадянського суспільства, включно з профспілкою та асоціацією роботодавців. З 2018 р. діє одне з посиленних вимог до претендентів на заміщення вакансій у вищому корпусі державної служби, а саме: володіння (на рівні не нижче А2) однією з іноземних мов – англійською або французькою. Кожному кандидату слід пройти відповідне тестування. Національним агентством з питань державної служби розроблено портал управління знаннями, який буде своєрідним marketplace в системі професійного навчання та розвитку державних службовців. А для забезпечення більшої прозорості кадрових конкурсів запущений вебпортал вакансій [www.career.gov.ua](http://www.career.gov.ua), який дозволяє не тільки відслідковувати наявні вакансії й оголошені конкурси, а й подавати документи на участь у таких конкурсах в електронній формі з використанням електронного цифрового підпису. У 2018 р. вперше діяв повний цикл оцінювання результатів роботи державних службовців за встановленими ключовими показниками ефективності (KPIs). Результати оцінювання лягли в основу розроблення державними службовцями індивідуальних програм професійного розвитку, які будуть визначати щорічно, які компетентності необхідно розвивати і які навчальні програми для цього будуть використані. Запущена реформа системи заробітної плати державних службовців. З 2019 р. діє жорстка схема, за якої 70 % заробітної плати – це постійна складова, яка прив'язана до прожиткового мінімуму, а 30 % – це змінна (бонусна або преміальна) складова. Такий підхід дозволяє мінімізувати суб'єктивізм і упередженість у встановленні винагороди роботи державного службовця. При цьому, згідно з результатами незалежного дослідження Центру економічної стратегії «Реформа оплати праці державних службовців» (2017 р.), Україна має конкурентоспроможний рівень заробітних плат держслужбовців на місцевому рівні, хоча на центральному оплата праці залишається поки нижче, ніж у приватному секторі. Щоб залучити в держсектор високоякісних фахівців, насамперед серед молоді, запущено національну інформаційну кампанію #НоваДержавнаСлужба (Нова Державна Служба) [99];

надання ряду адміністративних послуг державними органами дистанційно, в режимі онлайн. У кінці 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив проєкт закону України «Про адміністративну процедуру» [216] і передав його на розгляд парламенту. Це базовий закон, який визначає фактично нову політику в організації надання адмінпослуг. Крім того,

запущений Єдиний портал надання адміністративних послуг, що дозволяє громадянам отримувати значну частину адміністративних послуг в електронному форматі. А це, своєю чергою, мінімізує корупційну складову та значно прискорює час отримання послуги. Одночасно, завдяки міжнародній технічній допомозі, в країні розширюється мережа Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які діють за принципом «єдиного вікна», або «фронт-офісу». Станом на 2018 р., працювало 775 ЦНАП, які надали 11 млн послуг. У середньому кожен день через всі Центри надається понад 40 тис. Послуг фізичним та юридичним особам. За рішенням уряду діє Єдиний державний портал відкритих даних [www.data.gov.ua](http://www.data.gov.ua). Через нього за весь час його роботи оприлюднено більш ніж 27,5 тис. Наборів даних і зареєстровано понад 2 тис. розпорядників таких наборів [145].

Отже, вивчаючи закордонний досвід дуже легко перейняти зовнішні форми й атрибути держави, але дуже складно забезпечити ефективне функціонування відповідних інститутів. Якщо проводити реформування державного управління, не враховуючи та не впливаючи на менталітет, можна з упевненістю сказати, що реформи підуть за незапланованим сценарієм або взагалі проваляться. Тому сьогодні недостатньо орієнтуватися на очевидні переваги європейських демократичних інститутів державного управління, важливіше шукати власні варіанти їхнього застосування. І тут треба бачити та контролювати ситуацію загалом і не зупиняючись на якихось виділених ситуаційних змінних. Отже, використання зарубіжного досвіду публічного адміністрування розвинених європейських країн можливе і може підвищити ефективність вітчизняного публічного адміністрування лише під час вирішення зазначених проблем, таких як обов'язкова і всебічна оцінка можливості застосування зарубіжного досвіду з урахуванням особливостей вітчизняної економічної і політичної ситуації та співвідношення витрат на впровадження конкретних дій з економічним та соціальним ефектом від їхнього впровадження; побудова чіткої системи вітчизняного публічного адміністрування з органічним поєднанням усіх запозичених елементів зарубіжного публічного адміністрування та попередньої оцінкою їхньої ефективності, використовуючи методи моделювання та математичного аналізу; використання зарубіжного досвіду, який показав свою ефективність протягом тривалого часу й успішно застосовується іншими країнами.

## **2.9. Забезпечення ефективної інноваційної діяльності органів публічної влади як основи розвитку національної економіки**

Дієва система публічного управління в Україні є одним з основних чинників прискорення темпів розвитку національної економіки, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів. Безперечно, ефективна інноваційна діяльність органів публічної влади стане підґрунтям для забезпечення високої конкурентоспроможності держави та створення передумов для європейської інтеграції. Тому особливої актуальності набувають дослідження основних теоретичних аспектів здійснення ефективної інноваційної діяльності органами публічної влади та розроблення її інституційного забезпечення як основи стійкого розвитку національної економіки.

Окремі теоретико-методологічні та практичні аспекти здійснення інновацій органами публічної влади досліджувалися вітчизняними та зарубіжними вченими: І. Дегтярьовою, Ю. Карповою, А. Нікіфоровим, М. Петришиною, А. Пригожиним, Е. Роджерсом, С. Серьогіним, Ю. Шаровим та ін. Разом з тим основні теоретичні аспекти здійснення ефективної інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні висвітлено не в повному обсязі, недостатньо дослідженими залишаються проблеми розроблення інституційного забезпечення інноваційної діяльності у цих органах влади як запоруки стійкого розвитку національної економіки. Усе зазначене обґрунтовує мету наукового дослідження.

Метою дослідження є поглиблення основних теоретичних аспектів здійснення ефективної інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні, а також удосконалення інституційного забезпечення інноваційної діяльності у цих органах влади як запоруки стійкого розвитку національної економіки.

Стійкий розвиток національної економіки та успіх реформ в Україні має ґрунтуватися на масштабному, швидкому та своєчасному оновленні змістовності публічного управління шляхом його інноваційного розвитку. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку України постає завдання щодо розроблення й упровадження органами публічної влади інноваційних

інструментів та технологій, що забезпечить їхню ефективну інноваційну діяльність і дозволить прискорити темпи розвитку національної економіки. Для вирішення цього завдання доцільно зосередити увагу на організаційному впорядкуванні інноваційної діяльності органів публічної влади, раціональному використанні соціально-економічного потенціалу територій України (особливо – потенціалу об'єднаних територіальних громад), створенні сприятливого інноваційного середовища в системі органів публічної влади.

В Україні необхідність і доцільність підвищення ефективності інноваційної діяльності органів публічної влади обґрунтовується у низці стратегічних нормативно-правових і концептуальних документів, зокрема: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., посланнях Президента України до Верховної Ради, планах заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, законах України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні» та Стратегічній ініціативі новітньої інноваційної політики ЄС щодо стимулювання і поширення соціальних нововведень у системі державного управління [219; 230; 235; 241; 244].

Необхідність і доцільність прискорення інноваційного розвитку в Україні та інноваційної діяльності підтверджується даними щодо рейтингу України серед інших країн світу в сфері інновацій. Так, якщо звернутися до порівняльної статистики щодо рейтингу України в інноваційній сфері серед інших країн світу, то можна простежити такі тенденції.

Відповідно до оприлюдненого щорічного звіту «Глобальний інноваційний індекс 2020», у якому порівнювалася інноваційна діяльність 131 країни та економіки світу, найбільш інноваційними у 2020 р. визнано: Швейцарію, Швецію, США, Велику Британію, Нідерланди, Данію, Фінляндію, Сингапур, Німеччину та Республіку Корею (десятка лідерів). У 2020 р. Україна посідала 45 місце (підвищення на 2 позиції порівняно із 2019 р.), а у групі за рівнем доходів «нижче середнього» – 2 місце після В'єтнаму та Індії. Водночас особливої уваги заслуговують позиції України за різними параметрами у рамках Глобального інноваційного індексу: політична



й операційна стабільність – 123; ефективність уряду – 93; інформаційні та комунікаційні технології – 89; урядові онлайн-послуги – 93; створення знань (патенти, винаходи) – 23 [259]. Відповідно до індексу інноваційного розвитку, поданого агентством Bloomberg у 2020 р. [185], Україна посіла 56 місце (зниження на 3 позиції порівняно із 2019 р.) серед 60 досліджуваних країн світу.

З огляду на порівняльну статистику, Україна, безумовно, має потенціал до інноваційного розвитку, проте є значні перешкоди, які позбавляють нашу державу провідних місць у міжнародних індексах у сфері інновацій. Серед основних перешкод проведення ефективної інноваційної політики в Україні є: нестабільність політичної та операційної сфери; недосконала нормативно-правова база у сфері стимулювання і підтримки інновацій; неефективне інституційне забезпечення інноваційної діяльності в органах влади; недостатньо ефективна кадрова політика щодо зменшення опору персоналу інноваціям в органах влади; недостатній рівень мотивації персоналу органів влади щодо здобуття та застосування ним нових компетентностей у сфері інновацій тощо. Отже, у контексті викладеного, виникає потреба у ґрунтовному дослідженні та поглибленні теоретичних аспектів забезпечення дієвої інноваційної діяльності органів публічної влади як основи розвитку національної економіки.

Процес здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади є важливим і водночас багатогранним, оскільки передбачає впровадження різних інновацій, урахування взаємозв'язку та взаємовпливу різних рівнів управління як між собою, так і з кінцевим споживачем публічних послуг – суспільством. Ґрунтуючись на Законі України «Про інноваційну діяльність» (далі – Закон), інновації слід трактувати як «новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери» [228].

Відомо, що інноваційний процес є обов'язковою складовою інноваційної діяльності, яка визначається входами, виходами, функцією управління, інноваційним потенціалом, ресурсами, зворотними зв'язками та їхньою взаємодією, які сукупно відображають процес створення

та розповсюдження інновацій. З огляду на це інновації в органах публічної влади слід розглядати як нові форми та методи їхньої роботи, нові управлінські технології, підходи та інструменти, які використовуються для вирішення завдань (публічно-приватне партнерство, електронне урядування, інші нові підходи до взаємодії органів влади з громадськістю, бізнесом тощо), з одного боку, для удосконалення самої системи публічного управління, а з іншого – для забезпечення стійкого розвитку національної економіки.

Реформи суспільства та його окремих сфер, що активно запроваджуються в Україні, повинні мати комплексний характер, а їхня результативність залежатиме від ефективності інноваційних процесів у діяльності органів публічної влади. У цьому контексті слід зауважити, що упровадження відповідних інновацій у систему органів публічної влади є необхідним в умовах реформаційних процесів (для виконавчих органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад це – інновації у сфері управління соціально-економічним потенціалом території), інакше органи влади не зможуть забезпечити надання якісних публічних послуг населенню країни, досягти високого рівня суспільного розвитку та побудувати в Україні громадянське суспільство. Інновації допоможуть побудувати Україну із сильним центральним урядом і самоврядними спроможними громадами, що, своєю чергою, забезпечить стійкий розвиток національної економіки нашої країни.

Критичний аналіз провідних публікацій вітчизняних і зарубіжних учених щодо здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади [29; 39; 68; 71; 72; 90; 100; 106; 117; 134; 145] дав змогу виділити такі інноваційні інструменти, форми і методи їхньої роботи, нові управлінські технології, підходи до управління, як: аутсорсинг – передання органом влади визначених функцій іншій організації, що спеціалізується у відповідній сфері; лізинг персоналу – залучення тимчасово вільного компетентного персоналу до діяльності органу влади за допомогою кадрових агентств, які займаються наданням таких послуг; бенчмаркінг; електронне урядування; збалансована система показників; концепція ощадливого управління; нове державне управління; підприємницький уряд; реінжиніринг; управління за цілями та результатами; методологія управління проектами (розроблення і реалізація проектів, грантрайтинг); публічно-приватне партнерство та ін.

Слід зауважити, що використання того чи того інноваційного інструменту, управлінської технології, підходу до управління, форми, методу роботи органів публічної влади на практиці має базуватися не тільки на врахуванні накопиченого світового досвіду та наявних фінансових ресурсів, але й на врахуванні особливостей їхньої роботи. Це забезпечить ефективність і результативність здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади. Ефективність інноваційної діяльності органів публічної влади полягає у створенні сприятливих умов для стійкого розвитку національної економіки відповідно до стратегічних цілей і завдань держави за мінімальних витрат на її здійснення шляхом удосконалення роботи органів публічної влади.

Необхідно зауважити, що здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади, її якість та дієвість пов'язані з комплексом умов і потребують належного забезпечення: нормативно-правового, кадрового, науково-методичного, інформаційно-комунікаційного, фінансового, мотиваційного. Серед важливих напрямів забезпечення дієвої інноваційної діяльності органів публічної влади, що дозволить прискорити темпи розвитку національної економіки, доцільно виділити такі:

1) реалізація інноваційної кадрової політики органами публічної влади під час здійснення їхньої діяльності. В умовах реформ в Україні дієва інноваційна діяльність управлінців у органах влади на всіх рівнях залежить не тільки від дотримання формальних інструкцій і володіння академічними знаннями, а передусім від наявності стратегічного бачення, лідерських якостей, відкритості до інновацій та готовності публічних службовців щоденно навчатися і запроваджувати ці інновації в органах влади. У процесі здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади слід реалізовувати таку кадрову політику, яка дасть змогу сформувати необхідні професійні компетентності у публічних службовців (зокрема громадянські), зменшити опір інноваціям, спонукаючи до готовності до цих інновацій. Отже, для забезпечення ефективної інноваційної діяльності публічні службовці мають володіти громадянськими компетентностями, що доцільно формувати під час тренінгів (наприклад, шестигодинний тренінг), складовими яких є: громадянські знання (основи інтегрованих знань про права людини, демократію; про засади становлення громадянського суспільства, особливості реалізації інноваційної діяльності як основи забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку

країни в умовах реформ, про засади та технології роботи з громадськістю у процесі публічного управління); уміння і навички (здатність до: застосування демократичних інноваційних технологій ухвалення рішень); орієнтації на проблеми сучасного суспільно-політичного життя; критичного мислення; проєктного менеджменту; використання інформаційно-комунікаційних технологій в інноваційній діяльності; аналізу інформації для реалізації ефективного публічного управління; моніторингу розвитку територій в умовах реформ з метою ухвалення інноваційних рішень; комунікативних навичок); громадянські цінності, що характеризують їх як громадян України і патріотів. Слід також підкреслити, що реалізація інноваційної кадрової політики органів публічної влади має ґрунтуватися на управлінні професійною компетентністю публічних службовців. З цією метою необхідним є проведення оцінювання рівня цієї компетентності (використання шкали й інтегрального показника рівня професійної компетентності та ін.) та, за необхідності, підвищення рівня компетентності службовців з використанням різних методів і форм професійного навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіти тощо. Крім того, є обов'язковим підвищення рівня мотивації публічних службовців щодо здобуття та застосування ними нових компетентностей під час здійснення інноваційної діяльності. Для оцінювання стану готовності публічних службовців до здійснення інноваційної діяльності є доцільним використовувати певні критерії, які обґрунтовано автором у дослідженні (доповнено на основі [145]). Це дасть змогу зменшити опір публічних службовців інноваціям, а отже, прискорити процес упровадження цих інновацій у роботу органів влади;

2) використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій органами публічної влади під час здійснення їхньої інноваційної діяльності. У процесі здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади з метою підвищення якості надання публічних послуг слід обов'язково використовувати сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Це пов'язане, по-перше, з тим, що застосування цих технологій є необхідною умовою переходу до «електронного уряду» як основи побудови інформаційного суспільства України. По-друге, застосування таких технологій у системі професійного навчання публічних службовців (наприклад, e-learning, Smart-технології тощо) дозволить забезпечити високий рівень професійної мобільності службовця (зокрема, для швидкого оволодіння необхідними компетентностями під час упровадження інновацій і,

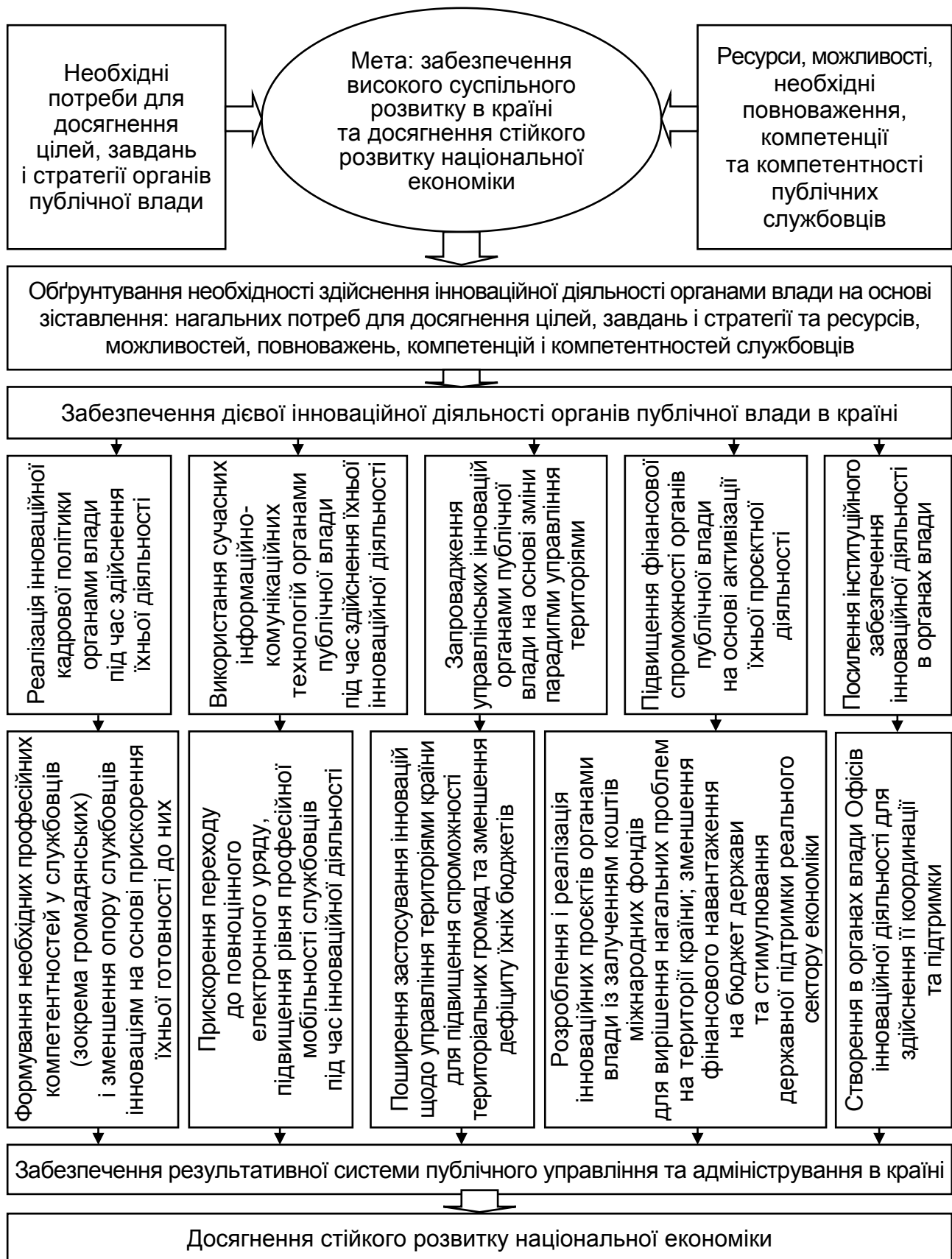
за необхідності – перекваліфікування). Крім того, активне використання інформаційно-комунікаційних технологій органами влади надасть змогу актуально та своєчасно інформувати суб'єктів господарювання в Україні, оформлювати цю інформацію лаконічно, у зрозумілій формі, роз'яснювати цілі. Усе це, безумовно, сприятиме позитивним змінам в економіці України;

3) запровадження управлінських інновацій органами публічної влади на основі зміни парадигми управління територіями. Сучасний світ все більше концентрується на вподобаннях споживача, набуваючи соціально відповідального характеру, а відтак – на поєднанні економічних і соціальних вигод території, де відбувається її діяльність. Водночас окрему територію все більше розглядають як бізнес-об'єкт та економічний продукт, що розповсюджує застосування до неї інструментів бізнес-планування. На перетині цих тенденцій виникають нові управлінські інновації: маркетинг територій, логістичний інструментарій, імідж-мейкінг, брендинг території та ін. Особливо це є важливим в умовах реформи децентралізації влади в Україні для виконавчих органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, коли необхідно підвищити їхню спроможність на основі інноваційних підходів до управління соціально-економічним потенціалом територій;

4) підвищення фінансової спроможності органів публічної влади на основі активізації їхньої проєктної діяльності (розроблення та реалізація проєктів регіонального розвитку, грантрайтинг тощо). Світовий досвід розвинутих країн довів, що найбільш ефективною в плані впровадження інновацій є методологія управління проєктами. В умовах дотаційності місцевих бюджетів в Україні органам влади є доцільним розробляти та реалізовувати проєкти, використовуючи підтримку міжнародних організацій і фондів (міжнародна науково-технічна допомога). Слід також зауважити, що під час реалізації інноваційних проєктів органами влади важливо активізувати їхню взаємодію з єврорегіонами, які також сприяють здійсненню проєктної діяльності в Україні (найбільш значущими з них є єврорегіони «Дністер» і «Карпати»). Отже, активізація органів публічної влади щодо розроблення та реалізації різних проєктів дозволить не тільки розв'язати нагальні проблеми на території України на основі залучення донорських коштів різних міжнародних організацій і фондів, а й підвищити свою фінансову спроможність;

5) посилення інституційного забезпечення інноваційної діяльності в органах публічної влади на основі створення результативних інституційних підрозділів у сфері інновацій, зокрема Офісу інноваційної діяльності (доповнено на основі [145]). Важливість створення таких підрозділів у органах влади, підпорядкованих загальним цілям реформ в Україні, пов'язана з відсутністю спеціальних структур, відповідальних за інноваційний розвиток країни як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Крім того, організаційна структура влади, яка регулює питання інноваційної діяльності в Україні, характеризується відсутністю чіткого зв'язку як між рівнями влади, так і між функціональними підрозділами. У розвинених країнах світу, навпаки, намітилася тенденція до створення і розвитку інноваційної інфраструктури, що всебічно підтримує інновації в органах влади на всіх рівнях управління. Саме тому в Україні для посилення інституційного забезпечення координації і підтримки інноваційної діяльності в органах публічної влади, слід створити Офіс інноваційної діяльності. Сутність і призначення Офісу інноваційної діяльності, головну мету, основні та допоміжні завдання, а також його організаційні форми визначено у [145]. Отже, створення Офісу інноваційної діяльності в органах влади в Україні дозволить не тільки здійснювати координацію та підтримку їхньої інноваційної діяльності, але впорядкувати їхню управлінську діяльність, раціонально використовувати соціально-економічний потенціал території держави і, як наслідок, створити сприятливе інноваційне середовище у країні.

Ґрунтуючись на запропонованих напрямках забезпечення ефективної інноваційної діяльності органами публічної влади, авторами розроблено схему зв'язку між процесом забезпечення ефективної інноваційної діяльності органів влади та процесом досягнення стійкого розвитку національної економіки (рис. 2.12). На основі цієї схеми визначено зв'язок, який ґрунтується на здійсненні результативного публічного управління й адміністрування (ефективні інноваційні процеси в системі публічного управління й адміністрування забезпечують досягнення стійкого розвитку національної економіки).



**Рис. 2.12. Зв'язок між процесами забезпечення ефективною інноваційною діяльністю органів влади та досягнення стійкого розвитку національної економіки**

Отже, автором доведено, що підвищення ефективності та результативності публічного управління й адміністрування, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню все більше взаємопов'язане з розвитком їхньої інноваційної діяльності, що зумовлює використання широкого спектра інноваційних методів, технологій та інструментів управління. Отже, саме інноваційна діяльність визначає розвиток органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (особливо важливими інновації є для розвитку об'єднаних територіальних громад). Важливим аспектом є те, що результативність публічного управління і адміністрування досягається лише за умови систематичного та неперервного впровадження інноваційних розробок, а не їхніх поодиноких проявів.

На основі проведеної порівняльної статистики щодо рейтингу України в інноваційній сфері серед інших країн світу протягом останніх років виявлено, що стан інноваційного розвитку органів публічної влади характеризується обмеженістю та повільністю розповсюдження інновацій, а ефективність уряду та якість надання урядових онлайн-послуг є дуже низьким, що стримує розвиток національної економіки. У зв'язку з цим авторами запропоновано основні напрями забезпечення дієвої інноваційної діяльності органів публічної влади, що дасть змогу прискорити темпи розвитку національної економіки та досягти високого суспільного розвитку в країні. Авторський підхід до забезпечення дієвості інноваційної діяльності органами публічної влади, на відміну від усталеного, акцентує увагу на: реалізації інноваційної кадрової політики, яка дозволить сформувати необхідні громадянські компетентності у публічних службовців і зменшить опір інноваціям на основі прискорення їхньої готовності до них; використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що прискорить перехід до повноцінного електронного уряду та підвищить рівень професійної мобільності службовців під час інноваційної діяльності; запровадженні управлінських інновацій органами влади (брендинг території тощо), що підвищить спроможність територіальних громад і зменшить дефіцит місцевих бюджетів; активізації проєктної діяльності органів влади шляхом розроблення та реалізації інноваційних проєктів із залученням коштів міжнародних фондів, що дасть змогу не тільки вирішити нагальні проблеми розвитку територій України, а і зменшити фінансове навантаження на державний бюджет країни та стимулювати державну



підтримки реального сектора економіки; на посиленні інституційного забезпечення інноваційної діяльності в органах влади на основі створення офісу інноваційної діяльності, що підвищить ефективність процесу координації і підтримки цієї діяльності та створить сприятливе інноваційне середовище в Україні.

Крім того, у роботі автором встановлено зв'язок між процесом забезпечення ефективної інноваційної діяльності органами влади та процесом досягнення стійкого розвитку національної економіки. Причому цей зв'язок ґрунтується на здійсненні результативного публічного управління й адміністрування (підвищення інноваційності системи публічного управління й адміністрування забезпечить досягнення стійкого розвитку національної економіки).

## **2.10. Причинно-наслідкова модель розвитку соціального підприємництва**

На сучасному етапі економічного розвитку спостерігається підвищення зацікавленості суспільства у вирішенні глобальних економічних, екологічних і соціальних проблем, тому кардинально змінюється мета діяльності бізнес-структур. Отримання високих прибутків і зосередження уваги на економічних результатах сьогодні поступово переходять на вирішенні соціальних проблем. На жаль, український бізнес не повністю усвідомлює важливість запровадження такої діяльності та недостатньо розуміє всі переваги та користь, які дає впровадження принципів соціальної відповідальності в умовах інформаційного суспільства. До цього, відсутність в Україні законодавчої бази не дає можливості чіткого підходу до поширення соціальних підприємств у державі.

Незважаючи на значний теоретичний доробок вивчення бізнес-моделей соціального підприємництва [22; 26; 28; 89; 124; 143], мало представлені емпіричні дослідження, що дозволяють системно виділити їхні основні типи. Розуміння основних моделей соціального підприємництва та інституційних особливостей їхнього формування має важливе значення як із практичного погляду, так і з теоретичного, оскільки може підвищити ефективність функціонування організацій, задіяних у соціальному підприємстві, та внести певну концептуальну ясність у розвиток його теорії.

Незамінним інструментом діагностики назрілих проблем розвитку будь-якого явища виступають причинно-наслідкові діаграми. Модель типу «причина і наслідок» є однією з основних причинно-наслідкових моделей, які застосовують сьогодні в багатьох сферах управління [15]. Її сутність полягає у визначенні за кожним процесом чинників, що на нього впливають, ступеня їхнього впливу на процеси та загальний результат. Розглядувана методологія виникла в 1943 р. на основі розробок японського інженера К. Ішікави, ім'ям якого названо відповідну графічну модель. Ішікава, намагаючись установити причини проблем у складних процесах, запропонував модель аналізу причин і наслідків (результатів) на основі графічної моделі так званого «риб'ячого скелета».

Сутність підходу К. Ішікави полягає в деталізації впливу загального процесу на окремі його складові, в обґрунтуванні впливових чинників (причин), оцінюванні питомої ваги кожного з них у загальному результаті. На основі результатів побудови даної моделі розробляються заходи з підвищення ефективності досліджуваного процесу.

Модель Ішікави вважається традиційною і вже багато років широко застосовується в усьому світі в управлінні різними процесами [15]. Ця модель сьогодні беззастережно визнана одним з головних інструментів причинно-наслідкового аналізу [15]. Однак вона має певні недоліки, які перетворюють її на засіб стратегічної дезорієнтації через: відсутність врахування позитивних і негативних синергетичних ефектів, що виникають під взаємодією причин і процесів; певну розірваність системних зв'язків між різними причинами та процесами.

Слід зазначити, що існує певна поетапність процесу побудови діаграми Ішікави:

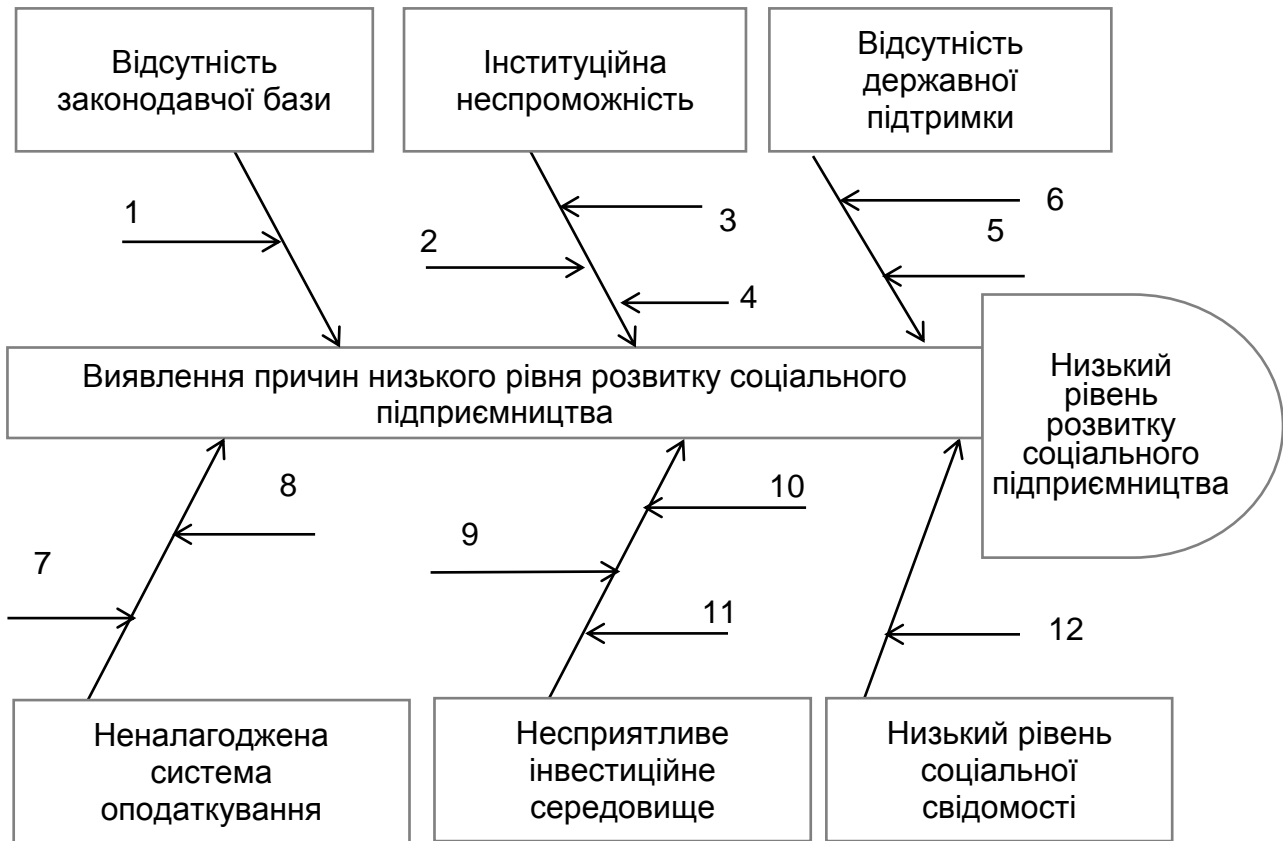
1) формулювання проблеми, збирання, систематизація та узагальнення всіх причин, що впливають на зазначену проблему (графічно окреслюється позиціювання «хребта» – головної горизонтальної стрілки);

2) групування виявлених причин за змістовними блоками (графічно відбувається побудова «скелета» – на діаграму наносять середні та малі «кісточки»);

3) ранжування причин у кожному блоці (визначається найбільший вплив досліджуваних чинників на вирішення досліджуваної проблеми);

4) економічна інтерпретація отриманих результатів (виявлення та пояснення ключових причин досліджуваної проблеми та розроблення заходів коригувального характеру).

Отже, з урахуванням поетапності процесу побудови діаграми Ішікави та узагальненням головних причин низького рівня розвитку соціального підприємництва в Україні було визначено чинники першого та другого порядку, що дозволило побудувати причинно-наслідкову діаграму Ішікава (рис. 2.13).



**Рис. 2.13. Причинно-наслідкова діаграма причин низького рівня соціального підприємництва в Україні (розроблено авторами)**

На рис. 2.13 задіяні такі позначення: 1 – недосконалість законодавства; 2 – відсутність виконавчого органу, відповідального за розвиток сфери соціального підприємництва; 3 – невизначеність механізмів та інструментів співпраці; 4 – відсутність єдиної комунікаційної мережі; 5 – відсутність допомоги у розвитку соціальних ініціатив; 6 – несприятливий політичний клімат; 7 – нестача пільгових кредитів; 8 – наявність адміністративних бар'єрів; 9 – недовіра з боку іноземних інвесторів; 10 – знаходження соціального підприємництва в «сірій зоні» між благодійними організаціями та реальним бізнесом; 11 – розвиток корупційної діяльності; 12 – нерозуміння цінності та ефективності соціального підприємництва для суспільства.

Серед найпоширеніших причин низького рівня розвитку соціального підприємництва визначна відсутність законодавчої бази, інституційна

неспроможність, відсутність державної підтримки; неналагоджена система оподаткування, несприятливе інвестиційне середовище, низький рівень соціальної свідомості (нерозуміння цінності й ефективності цього виду підприємницької діяльності для суспільства не лише з боку державних структур, але й громадян).

Слід також зазначити, що для успішного розвитку будь-якої сфери необхідно, щоб були чітко визначені, особи/сторони/інституції відповідальні за розвиток цієї сфери. Тому дуже важливим є визначення відповідального виконавчого органу за розвиток сфери соціального підприємництва, визначені механізми й інструменти співпраці, комунікації та розроблення спільних заходів між різними виконавчими органами, які є дотичними до розвитку соціального підприємництва. Важливим також є створення єдиної комунікаційної мережі, яка б сприяла залученню соціальних підприємств, розповсюдженню інформації про їхню діяльність, поширенню інформації про успішні соціальні бізнес-проєкти.

Несприятливе інвестиційне середовище є вагомим причиною та негативним чинником для розвитку соціального підприємництва в Україні. Нестабільна політична й економічна ситуація в країні не викликає довіри з боку іноземних інвесторів, тому потрібно ввести систему державних гарантій. Складнощами для інвесторів є також те, що соціальний бізнес і підприємство перебувають у «сірій зоні» між благодійними організаціями та реальним бізнесом, тобто між прибутковими та неприбутковими організаціями [14]. Йдеться про те, що перед більшістю інвесторів постає вибір: вкласти кошти у непевну благодійність або спрямувати їх на досягнення соціальних результатів через створення соціального підприємства. Несприятливе інвестиційне середовище також посилюється розвитком корупційної діяльності, яка здійснює руйнівний вплив на всю економіку країни та на соціальне життя населення.

Низький рівень соціальної свідомості суспільства через нерозуміння цінності й ефективності є однією з вагомих причин гальмування розвитку соціального підприємництва. У вітчизняній дійсності, на відміну від країн Заходу, відсутня так звана «мода» на соціальне підприємство, крім того, населення не поінформоване про вигоди соціального підприємства. До того ж практика соціальної відповідальності вітчизняних підприємств 2000-х рр. демонструє корисливі мотиви або потужний державний тиск. Безліч проблем не вирішені й до сьогодні, а з плином часу

з'являються нові, але попри негативні прояви соціальне підприємництво прагне до свого розвитку.

Проведений аналіз окремих проблем соціального підприємництва дозволяє запропонувати низку рекомендацій щодо їхнього нівелювання. Отже, доступ до інфраструктури є однією з основних проблем соціального підприємництва. Соціальні підприємці, починаючи свою діяльність, стикаються з безліччю проблем (наприклад, відсутність відповідного приміщення або зavelика орендна плата за нього). Для ефективного функціонування цього сегмента економіки потрібна потужна інфраструктура, яка складається з державних установ, недержавних фондів, громадських організацій, представників бізнесу, інвесторів та ін.

Для повноцінного доступу до інфраструктури рекомендовано розширити міжвідомчу взаємодію на регіональному рівні. Необхідно створити систему державного регулювання, яка буде допомагати соціальним підприємцям в організації діяльності – консультувати, оформляти документи, орендувати приміщення за невелику суму. Тим самим соціальні підприємці зможуть швидше розвиватися та вирішувати соціальні проблеми.

Соціальні підприємці не отримують пільгових оподатковувань. У зв'язку з цим рекомендовано створити комісію, що складатиметься з депутатів і юристів, яка обговорить потребу в законопроекті про створення пільгового оподаткування для соціальних підприємців (зменшення податкової ставки, відстрочення податкового платежу, звільнення від податків або створення особливих податкових угод); тоді соціальні підприємці зможуть скерувати більшість коштів, виручених від своєї діяльності, на розвиток соціального підприємництва та вирішення соціальних проблем.

Водночас відсутність законодавчого акту, що регламентує діяльність соціального підприємництва, призводить до нерозуміння з боку суспільства сутності соціального підприємництва. Рекомендовано створити такий законодавчий акт і відобразити в ньому поняття соціального підприємництва, критерії його визначення, форми існування. Ці положення нададуть загалу можливість усвідомити вигоди соціального підприємництва, допомогти будь-якому громадянину створити соціальне підприємство та розпочати соціальне підприємництво.

Наразі не існує загальної інформації про форми підтримки соціального підприємництва. Це збільшує ризик у створенні соціального

підприємства соціальним підприємцем. Необхідний сайт із вільним доступом, який дозволить ознайомитися з нормативною базою про соціальне підприємництво, форми діяльності, методи та засоби. Наявність інформації про форми підтримки розвитку соціального підприємництва нададуть підприємцю можливість розглянути всі форми підтримки соціального підприємництва та зменшити ризик відкриття власного бізнесу. З метою рекомендовано організувати осередки правових консультацій з соціального підприємництва в кожному регіоні на базі молодіжних центрів.

На жаль, сьогодні не існує єдиної освітньої програми з організації соціального підприємництва. Отже, доцільно створити таку програму, щоб кожен громадянин, який вирішив зайнятися соціальним підприємництвом, зміг навчитися основам ведення цієї діяльності. Необхідно вдосконалювати наявні освітні програми, доповнювати їх, упроваджувати міжнародний досвід. Виведення на міжнародний рівень уможливить обмін знаннями та методами із зарубіжними соціальними підприємцями.

Соціальне підприємництво має тісний контакт із соціальною роботою, оскільки обидва види діяльності вирішують соціальні проблеми. Проте у програмах з підготовки соціальних працівників відсутні дисципліни, що стосуються соціального підприємництва. Запропоновано ввести такі у вигляді факультативу, курсу за вибором тощо. Соціальні працівники за родом діяльності прихильні до соціального підприємництва; їхня професія передбачає найголовніше – допомогти людині впоратися з труднощами. Рекомендовано створити навчальну дисципліну, розраховану саме на майбутніх соціальних працівників. Дисципліна має охоплювати історію соціального підприємництва, теоретичні засади, практикуми з розроблення бізнес-проєкту, проведення різних тренінгів, ділових ігор. Це дозволить розширити коло готових зайнятися соціальним підприємництвом.

Отже, розвитку соціального підприємництва в країні має сприяти не тільки зарубіжний досвід, а й державні програми, що стимулюють соціальних підприємців на введення інновацій в соціальній сфері. На жаль, такі програми спрямовані переважно на вирішення соціальних проблем виключно з боку держави, без залучення зацікавлених з лав соціального підприємництва. Тобто необхідна корекція програм поліпшення якості життя громадян за допомогою участі соціального підприємництва до вирішення актуальних соціальних проблем.

Необхідно акцентувати, що саме причинно-наслідкові моделі утворюють основу стратегій і стратегічних планів. Вони визначають головні зв'язки між причинами (чинниками), які вимагають певних дій, і результатами (наслідками) цих дій.

Слід також зазначити, що потенціал розвитку соціального підприємництва в Україні є досить великим, оскільки творчий підхід до роботи, нестандартне мислення та вихід за межі стереотипів притаманні вітчизняним підприємцям. Головним чинником успіху є готовність суспільства до використання інноваційних підходів у соціальній сфері. Для національної економіки соціальне підприємництво може стати засобом вирішення нагальних соціально-економічних проблем у суспільстві, що вимагає застосування певних заходів з боку органів державної влади для трансформації усталеного механізму забезпечення соціальної відповідальності бізнесу. На сучасному етапі розвитку національної економіки розвиток соціальної відповідальності підприємництва стає можливим лише за активної участі держави. Тому запропонована причинно-наслідкова модель є дієвим інструментом пошуку результатів щодо розвитку соціального підприємництва в Україні, адже сприяє осмисленню можливих економічних ефектів, а також аналізу соціальної цінності в суспільстві.

## **2.11. Технологія мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів у органах виконавчої влади**

Сучасне управління характеризується високою динамікою змін і великими обсягами інформації, які постійно збільшуються і оновлюються. Процес аналізу інформації в системі управління покликаний оптимізувати діяльність зі збирання та оброблення інформації в необхідний момент часу. Ефективність комунікації в системі управлінні залежить від усвідомлення суб'єктом комунікації самої сутності комунікаційного процесу та нормативно-правової основи діяльності організацій.

Вивченню ролі інформації та комунікацій в різних сферах діяльності приділяють увагу зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких Т. Адорно, М. Маклюєн, М. Кузнєцов, Т. Лук'янець, Л. Орбан-Лембрик. Істотний внесок у становлення сучасної науки про комунікації в сфері публічного

управління та адміністрування зробили вітчизняні науковці як Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, С. Кандзюба, О. Кравцов та ін.

Будь-яка організація є складноорганізованою системою, пов'язаною з широкою мережею зовнішніх і внутрішніх взаємодій, а стосовно до системи державного управління ще й регульованою численними нормативними правовими актами та регламентами різного роду. З огляду на це актуальним напрямом дослідження є проведення діагностики стану інформаційно-комунікаційних бар'єрів органів виконавчої влади. Необхідним також є розроблення відповідних алгоритмів, процедур управління, що враховують негативний вплив ІКБ, спрямованих на вдосконалення інформаційно-комунікаційної діяльності органів виконавчої влади.

З розвитком управлінських відносин інформація стає найважливішим компонентом функціонування кожної організації. Систематизація та оброблення інформації здійснюється в процесі її аналізу. Для проведення інформаційних процедур суб'єкти управління вступають у комунікації.

Комунікація набула ознак найважливіших функцій, зокрема соціальної, яка є безпосередньо продуктом людської взаємодії, заснованих на досягненні взаєморозуміння і згоди, передусім унаслідок комунікативних взаємодій. Комунікація – це «нервова система державного управління» [154], основний транслятор інформації між громадянами та державними інститутами.

Забезпечення системи управління в інформаційно-комунікаційному напрямі є необхідною передумовою якісних управлінських рішень. На розроблення і реалізацію рішень такого роду спрямовані спеціалізовані функції та процеси пошуку, збирання, оброблення, фіксації, зберігання, розподілу, поширення інформації. Трансформація цих процесів у систему відбувається через інформаційно-комунікаційне забезпечення органів виконавчої влади, яке ґрунтується на державній політиці в сфері інформатизації та формування інформаційних ресурсів. Розвиток інформаційно-комунікаційного забезпечення пов'язане зі створенням і впровадженням програмно-технічного та інформаційно-комунікаційного середовища, що забезпечує ефективну взаємодію, а також з розвитком професійної компетенції співробітників, які є суб'єктами цього виду діяльності. Так виникає феномен віртуальних управлінських технологій, що визначаються



як «сукупність інформаційних технологій, що забезпечують реалізацію управлінського процесу», поява якого закономірно пов'язана з розвитком управлінської практики [47].

У процесі інформаційно-комунікаційної взаємодії суб'єктів управління зустрічаються комунікаційні перешкоди – так звані комунікаційні бар'єри. М. Козирєв зазначає, що комунікаційні бар'єри (франц. *barriere* – перешкода) – це перешкоди на шляху адекватного передання інформації між учасникам спілкування [191].

Інформаційно-комунікаційні бар'єри розглядаються як стійкі перешкоди, що заважають оптимальному протіканню інформаційних процедур з метою комунікаційного забезпечення управління (збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку та розповсюдження інформації). Як такі інформаційно-комунікаційні бар'єри є неминучим побічним ефектом комунікаційного процесу, свідомо та раціонально орієнтованого на максимально ефективно виробництво, зберігання, розподіл і застосування інформації.

Досліджуючи різні сфери діяльності, вчені виділяють різні види комунікаційних бар'єрів. Найчастіше вирізняють комунікаційні бар'єри соціального та психологічного характеру.

Соціально-психологічні бар'єри, викликані комплексом соціально-психологічних характеристик ситуації спілкування. Типологію доповнюють, виокремлюючи:

мотиваційний бар'єр, зумовлений не сформованістю потреби в спілкуванні або її відсутністю в конкретній ситуації; він пов'язаний із включенням спілкування в незначущу діяльність;

операційний бар'єр, зумовлений недостатністю засобів, необхідних для реалізації спілкування (вербальних і невербальних), а також не сформованістю деяких комунікативних умінь і навичок;

індивідуально-психологічний бар'єр – перешкода в спілкуванні, пов'язана із впливом деяких індивідуально-психологічних особливостей [191].

Л. Орбан-Лембрик виділяє фонетичний, семантичний, стилістичний, логічний, смисловий бар'єри [93].

В. Крисько, виокремлює соціально-культурний бар'єр, який є сукупністю соціальних, політичних, релігійних, етнічних, професійних, вікових, гендерних відмінностей [див. у 191].

Д. Хижняков, досліджуючи інформаційно-комунікаційні бар'єри в регіональній практиці державного управління, виділяє бар'єри, які пропонує

прийняти за основу: інструментальний, статусний, психологічний, семантичний, технічний організаційний.

Інформація в державному управлінні поширюється за допомогою системи інформаційно-комунікаційних каналів, які спеціалізуються на комунікації всередині управлінської структури (внутрішня управлінська комунікація), між різними управлінськими структурами (міжвідомча управлінська комунікація), канали інформації, що циркулюють між цією системою і зовнішнім середовищем, з яким вона перебуває знаходиться в функціональних зв'язках (зовнішня управлінська комунікація). Своєю чергою, внутрішні канали комунікації, об'єднуючись в єдине ціле, забезпечують взаємодію між елементами системи управління та досягнення поставлених цілей. Міжвідомчі та зовнішні комунікаційні канали в процесі діяльності надають вплив на процеси розроблення, ухвалення і реалізації управлінських рішень [47].

Для виявлення інформаційно-комунікаційних бар'єрів у діяльності органів виконавчої влади необхідне урахування видів комунікації (внутрішня, міжвідомча та зовнішня). Тому за допомогою експертного методу проведено аналіз даних експертного опитування державних службовців органів виконавчої влади. Одним з важливих етапів експертного методу є формування експертної групи, де важливе визначення оптимальної кількості експертів, за якої ухвалення рішення буде надійним, а компетентність експертів у проблематиці, яка пропонується на розгляд, – достатньою.

Якщо експертиза проводиться вперше і відсутній реєстр потенційних експертів, то для формування експертної групи можна скористатися методом «сніжної грудки», сутність якої полягає у послідовному визначенні потенційних експертів. Для цього в організації або із зовнішніх стейкхолдерів вибирається будь-який спеціаліст, який розуміється на проблемному питанні, з проханням назвати трьох найбільш компетентних у цій сфері спеціалістів. Потім звертаються одночасно до кожного з трьох указаних на першому етапі спеціалістів, щоб вони, своєю чергою, назвали трьох найбільш компетентних колег. З отриманого списку спеціалістів викреслюється три першочергових, а решті надсилаються листи з тим же проханням. Таку процедуру повторюють до тих пір, поки список припинить поповнюватись новими темами: у такий спосіб стабілізується мережа експертів, до складу якої входять службовці органів місцевого самоврядування, науковці вищих закладів освіти, представники неурядових

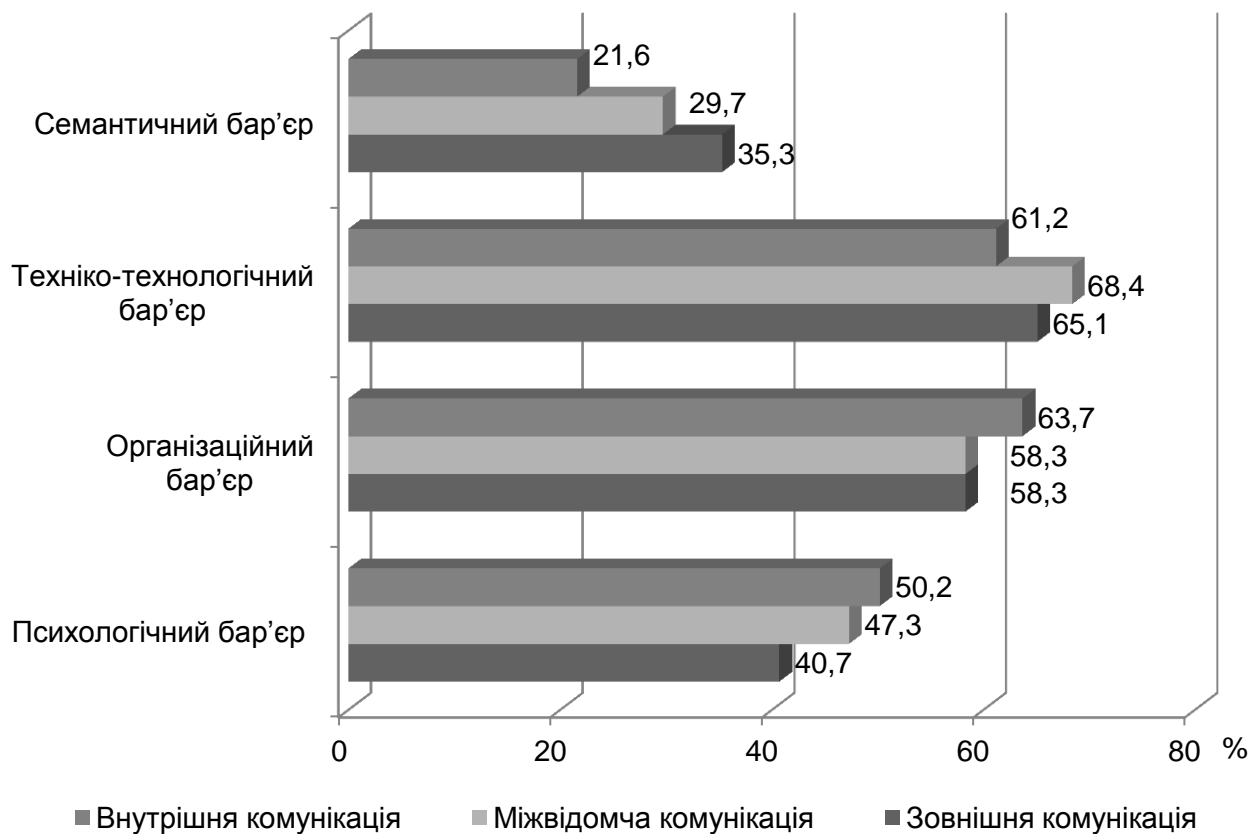
організацій. Сформований список у кількості 57 потенційних експертів можна вважати генеральною сукупністю спеціалістів, компетентних у цій сфері знань.

Акцентуємо увагу на тому, що в анкетуванні важливим є рівень суб'єктивізму. Експерти можуть мати розбіжності щодо чинників, які характеризують відповідні інформаційно-комунікаційні бар'єри, тому пропонується процедура оцінювання ступеня узгодженості висновків експертів, а саме розрахунок коефіцієнта конкордації Кендалла. Його використання засновано на тому припущенні, що чим більш узгоджені думки експертів, тим достовірнішими є їхні оцінки. З отриманим коефіцієнтом конкордації 0,76 можна зробити висновок, що думки експерти узгоджені, статистична значущість даного коефіцієнта приймається.

За анкетною, що наведена в додатку А, розраховуються показники, де виділено чотири основні чинники, з якими пов'язані відповідні інформаційно-комунікаційні бар'єри, а саме: інфраструктурний (організаційний бар'єр), функціональний (техніко-технологічний бар'єр) і суб'єктний (психологічні та семантичний бар'єри).

Отримані результати вивили ІКБ техніко-технологічного напрямку, де основними критеріями бар'єрів є відсутність необхідних технологій оброблення інформації, невикористання наявних технологій у силу недостатнього професіоналізму, недостатність використання технічних засобів. Інший значущий за показниками є організаційний бар'єр, який свідчить про недосконалість організаційних методів і механізмів, що забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування. Психологічний бар'єр вказує на рівень суб'єктивного сприйняття інформації внаслідок емоційних настроїв, стереотипів, настанов. Своєю чергою, семантичний бар'єр, спричинений невідповідністю кодів передання інформації, виявляється у незбіганні поняттєво-категорійного апарату мови з відповідною смисловою інформацією.

Узагальнюючи отримані результати, можна зробити висновок про існування відмінностей між певними комплексами бар'єрів. Це пов'язано з відповідним видом комунікації в ході виконання певних взаємодій (внутрішньої, міжвідомчої та зовнішньої комунікаціях), де найбільші показники: в міжвідомчої комунікаційної взаємодії; посадових обов'язків (управлінський персонал; співробітники, які беруть участь в інформаційно-комунікаційному забезпеченні управління), що відображено на рис. 2.14.



**Рис. 2.14. Інформаційно-комунікаційні бар'єри в діяльності органів місцевого самоврядування**

Результати дослідження підтвердили:

специфічність прояву бар'єрів з огляду на функції, здійснювані конкретним структурним підрозділом, конкретним співробітником, що займає певне положення в організаційній структурі соціальної системи та вирішує управлінські завдання певного типу; залежно від напрямку комунікаційної взаємодії (внутрішня, міжвідомча, зовнішня);

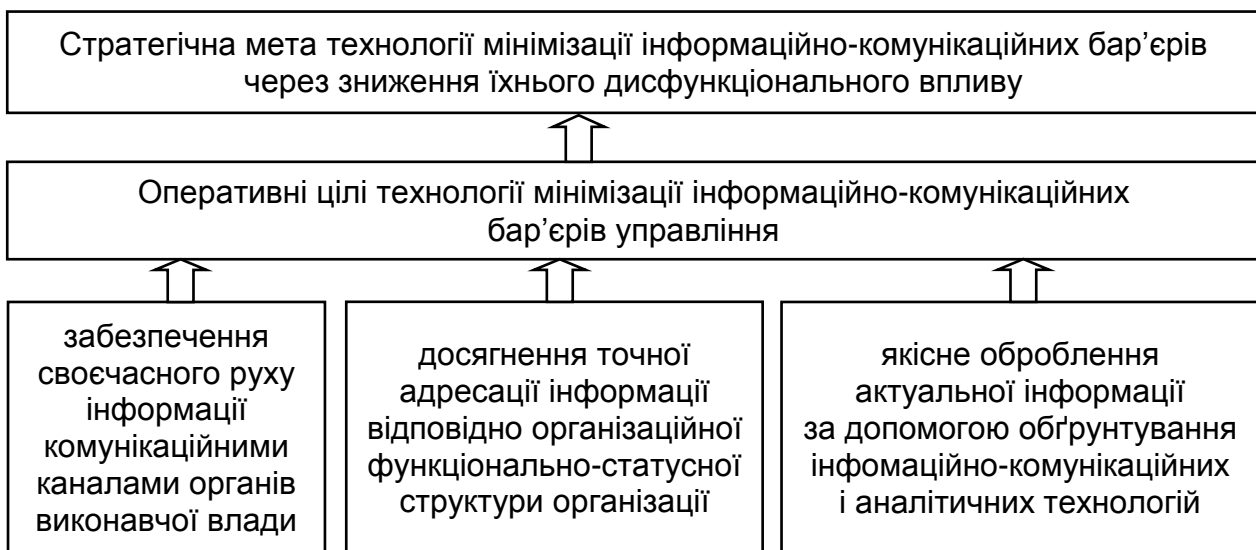
переважання суб'єктивної підстави ІКБ у діяльності органів місцевого самоврядування. Суб'єктний чинник є основним джерелом ризику для якості рішень – їхньої адекватності, надійності, економічності.

Передумовами виникнення ІКБ виступають: специфіка організаційної структури підрозділів органів виконавчої влади; нормативний поділ владних повноважень і компетенції у вертикальному та горизонтальному вимірах структури; властиві людині суб'єктивні особливості сприйняття і перероблення інформації; технічні умови, професійні вміння та навички суб'єкта управління в сфері роботи з інформацією та інформаційно-комунікаційні системи.

Визначаючи алгоритм деталізованим виразом управлінського циклу у великих соціальних системах, саме через алгоритм реалізуються послідовні стадії управлінського процесу органів виконавчої влади.

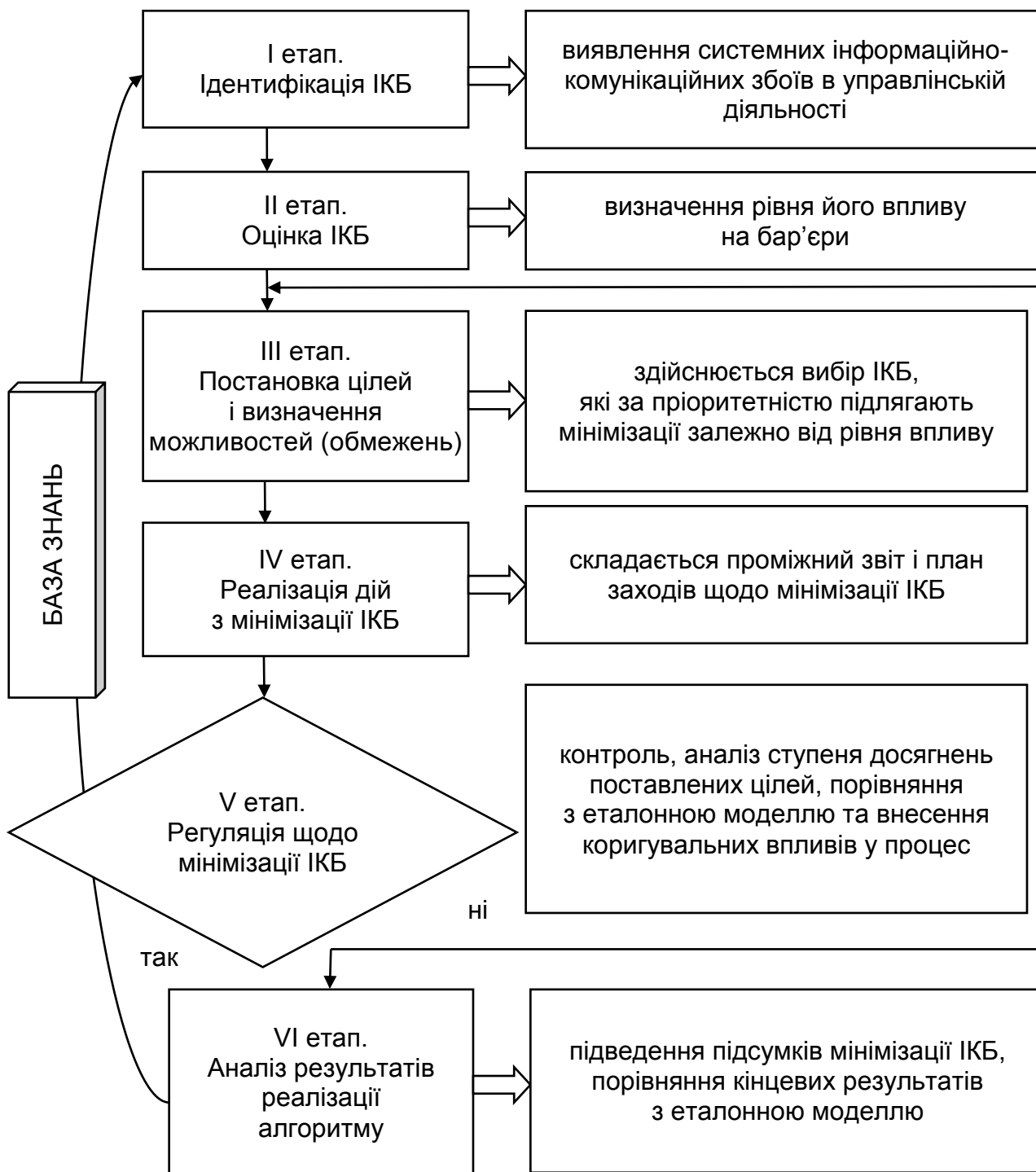
Технології, які мінімізують інформаційно-комунікаційні бар'єри в процесі функціонування органів місцевого самоврядування є управлінськими, оскільки спрямовані на вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення, мінімізацію наслідків (найчастіше латентних), викликаних взаємодією між суб'єктами системи управління. Суб'єкти управління, «окрему людину», в ієрархічних соціальних системах А. Шиян розглядає як функціональну одиницю, що бере участь у самоорганізації певних закономірних структур для реалізації управління [144].

Стратегічна мета розвитку технологічного потенціалу – підвищення ефективності організації управлінських процесів. Можна виділити оперативні цілі технології з мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів управління (рис. 2.15).



**Рис. 2.15. Цілі технології мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів управління**

Регулювання інформаційно-комунікаційних бар'єрів (далі – ІКБ) подано як циклічний алгоритм організаційних (управлінських) дій, спрямованих на мінімізацію дисфункціонального впливу ІКБ, де можна виділити основні етапи алгоритму мінімізації (рис. 2.16).



**Рис. 2.16. Технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів**

Кожен етап запропонованого алгоритму передбачає реалізацію відповідної необхідних послідовності дій, які також можуть бути змінені відповідно до конкретної проблемної ситуації, можливостей організації, суб'єктивно-професійних особливостей суб'єкта управління (досвід та інтуїція).

Застосування технології мінімізації ІКБ може проводитися за принципом адміністративного впливу, для чого створюються нормативно-правові документи, що регламентують діяльність учасників управлінської комунікації в процесі аналізу інформації, відповідно до визначеної ситуації.

Використання інструментарію технології обмежується повноваженнями відповідального керівника. Чим вища позиція керівника в організаційній ієрархії, тим більшими повноваженнями його наділено. Отже, вище його відповідальність і використовувана ним технологія охоплює більше управлінських процесів.

Відомості про бар'єри, про ситуації, що склалися, та наслідки їхнього прояву акумулюються в «базі знань», перевагами якої є наявність рішень для типових ситуацій прояву бар'єрів.

Отже, застосування алгоритму мінімізації ІКБ може здійснюватися у такий спосіб:

1) за принципом адміністративного впливу, за якого створюються документи, що регламентують діяльність співробітників, їхню поведінку з настанням певної ситуації;

2) за принципом неформального регулювання, коли бар'єри долаються за допомогою актуалізації особистих і професійних можливостей співробітників;

3) за принципом інтеграції методів адміністративного та неформального управління.

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що мінімізованим вважається інформаційно-комунікаційний бар'єр – у тому випадку, якщо в результаті здійснення відповідних технологічному алгоритму дій відбувається зниження його дисфункціонального впливу на досліджуваний об'єкт, який уявляється можливим:

до допустимого або оптимального рівня прояву;

до запланованого значення ступеня прояву окремих параметрів бар'єру, найбільш значущих для суб'єктів управління;

до запланованого значення ступеня прояву бар'єру загалом.

На практиці реалізація організаційних дій з мінімізації ІКБ відбувається через обрання керівником певної тактики. Перша тактика «обхід бар'єру» – не знижувати його впливу до тих пір, поки вплив ІКБ не стане критичним або наблизиться до критичного рівня; залежно від ситуації

можна залишити деякі слабо виражені бар'єри поза увагою (не здійснювати їхній моніторинг). Друга тактика «свідомо йти на бар'єр» – мінімізація ІКБ в оперативному режимі. У цій ситуації можливі прояви помилок через швидкість реагування; але в усякому разі суб'єкт набуває досвіду, знань, навичок, відпрацьовує інструментарій в «реальному часі».

Запропонований технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів має рекомендаційний характер із зазначенням результату та можливих організаційних дій щодо мінімізації обраного напрямку дій.

**Рекомендована література:** [6 – 8; 12; 14 – 16; 21; 22; 25 – 29; 35 – 37; 39; 40; 42; 43; 46 – 48; 50; 52; 54; 57 – 59; 62 – 68; 70 – 73; 75; 77; 79; 82; 85; 88 – 93; 95; 97; 98 – 101; 106; 115 – 118; 124; 126; 127; 129; 132; 134 – 136; 143 – 145; 154; 156; 158; 167; 170; 174; 176 – 180; 185; 186; 188; 189; 191; 196 – 198; 200; 202; 204; 210; 211; 216; 218; 219; 228; 230; 232; 235; 237; 239; 241; 244; 246; 247; 251; 259; 260].



## Висновки

Подано вирішення наукового завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування проблем розвитку публічного управління і адміністрування в Україні та розроблення заходів щодо їхнього вирішення.

Обґрунтовано пріоритети у розвитку публічного управління та адміністрування з урахуванням архетипів, управління процесами надання публічних послуг у напрямі підвищення їхнього рівня та поширення охоплення громадян суспільства публічними послугами, забезпечення децентралізації управління в суспільстві як наслідок впливу архетипу прямої демократії з метою забезпечення дієвості публічного управління та адміністрування, що дасть змогу забезпечити його дієвість, а також визначити напрями поширення демократизації на підставі одного з найважливіших архетипів – архетипу прямої демократії.

Запропоновано використання європейського досвіду в практиці вітчизняного публічного управління та адміністрування на прикладі таких європейських країн, як Франція та Німеччина. Ґрунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління, публічного адміністрування і територіальної організації влади сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їхнє делегування та демократизацію процесів управління. Урахування сучасних даних про стан і тенденції розвитку територій та населених пунктів областей, які включають увесь їхній виробничий, трудовий, природно-ресурсний потенціал, соціально-культурну інфраструктуру, дозволить вирішити головне завдання – формулювання комплексного критерію забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонів.

Обґрунтовано концептуальні засади управління реформою децентралізації в Україні з урахуванням європейського досвіду. Визначено, що децентралізація управління в Україні має здійснюватися за європейськими принципами. Успіх децентралізації, тобто дійсне самоврядування, залежить від достатності можливостей автономно використовувати

наявні ресурси. Відтак має право реалізовуватися право органів місцевого самоврядування: запроваджувати та стягувати місцеві податки та збори; отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повноважень і завдань; використовувати надані фонди (кошти, інші ресурси) без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів; вирішувати питання місцевого значення, включно з реалізацією проєктів з місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств; мати достатню кількість висококваліфікованих кадрів, призначати та звільняти працівників; на технічну підтримку та консультативне і методичне забезпечення з центру.

Ґрунтуючись на результатах проведеного наукового обґрунтування теоретико-методологічних аспектів публічного управління та адміністрування у регіонах України, запропоновано концептуальне забезпечення формування соціального підприємництва у Харківському регіоні, що включають: мету; принципи та напрями діяльності соціальних підприємств регіону; джерела фінансування, розподіл і використання прибутку; інструменти державного регулювання соціальних підприємств регіону та результативні показники їхньої діяльності.

Установлено, що наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад з метою їхнього об'єднання та посилення спроможності через різні соціально-правові й фінансово-економічні механізми самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку території. Доведено, що недосконалість усталеної системи бюджетного фінансування територіальних громад зумовлює необхідність пошуку більш дієвої її форми, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання локального значення. Отже, територіальні громади слід наділяти більшими ресурсами, мобілізація їхніх внутрішніх резервів має бути більш інтенсивною.

Доведено, що забезпечення ефективності адміністративно-територіальної реформи як одного з напрямів децентралізації в суспільстві унеможлиблюється створенням передумов для ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад на чолі з публічними лідерами, які є носіями та розповсюджувачами суспільних архетипів, і районних державних адміністрацій.

Здійснено обґрунтування концептуальних положень реалізації інноваційної діяльності органами публічної влади в Україні. Запропоновано підхід до складання переліку та визначення змістовності складових процесу здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади. На відміну від усталеного, він акцентує увагу на реалізації такої кадрової політики, яка забезпечить формування необхідних професійних компетентностей у публічних службовців та зменшить опір інноваціям на основі інтенсифікації їхньої готовності до змін.

Виділено основні причини неефективної інноваційної політики та неможливості переорієнтувати економіку України на нову (інноваційну) модель розвитку. Визначено основні блоки проблем реалізації регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні та запропоновано їхнє вирішення через ефективне використання механізмів інноваційного розвитку міст (державно-приватне партнерство, проектне управління); створення та подальший розвиток інноваційних структур (кластерні структури тощо); використання новітніх технологій упровадження знань у діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади (технології e-learning, тренінгові технології тощо) та ін.

Доведено, що процес здійснення повноцінної інноваційної діяльності органами публічної влади має ґрунтуватися: по-перше, на управлінні професійною компетентністю публічних службовців, що реалізується на основі оцінювання рівня компетентності публічних службовців і подальшого коригування; по-друге, на оцінюванні стану готовності публічних службовців до нововведень (обов'язковою умовою є обрання певних критеріїв оцінювання); по-третє, на управлінні опором інноваціям в органах влади. Усе це має забезпечити інноваційно-орієнтована кадрова політика, яка реалізується в органах публічної влади.

Проведено аналіз основних проблем, які проявилися в процесі проведення реформи децентралізації, створюють певні ризики для її реалізації та потребують свого вирішення. Запропоновано використання системного підходу до реформування та управління цим процесом, щоб забезпечити узгодженість законодавчої бази та подолання корупційних явищ як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, визначитися з моделлю реформування, сформулювати стратегічне бачення та розробити

стратегію реформування, використовувати єдиний теоретико-методологічний та методичний підхід, а також управлінський інструментарій щодо управління реформою децентралізації в Україні.

Розроблено концептуальну схему формування механізму державно-приватного партнерства та запропоноване методологічне забезпечення його побудови. На основі проведеного аналізу ролі держави виявлено суперечність державного регулювання та державно-приватного партнерства: держава регулює суб'єкти господарювання, яким є державно-приватне партнерство, що має базуватися на принципі пріоритетності інтересів держави. Виділено причини виникнення та розвитку світового державно-приватного партнерства на сучасному етапі, а також запропоновано концептуальну схему формування механізму державно-приватного партнерства.

Здійснено групування результатів упровадження електронного урядування за оновленими часовими межами, згідно з якими запропоновано виділяти п'ять етапів, включно з початковим, на якому відбувалося формування нормативної бази для впровадження електронного урядування. Удосконалено класифікацію виявлених проблем упровадження електронного урядування для формування кардинально різних напрямів вирішення цих проблем.

Запропоновано шляхи подолання проблем упровадження електронного урядування в Україні, для чого необхідно здійснити суцільне покриття всієї території України якісним інтернетом. Це надасть громадянам змогу отримувати адміністративні послуги через інтернет та брати участь в управлінні шляхом подання петицій та звернень до органів влади, підвищити рівень інформаційної безпеки. Такий захід захистить персональні дані громадян та інформацію, що належать до державної таємниці.

Удосконалено систематизацію чинників впливу на реформування соціальної політики країни, особливість якої полягає в узагальнені груп чинників: демографічних (статеві-вікова структура населення, природний приріст населення, тривалість життя), правових (стан і зміни соціального законодавства; політика держави у сфері медичної, соціальної та пенсійної реформ), соціально-економічних (заробітна плата, номінальні та реальні рівні доходів, соціальні виплати), – що впливають на впровадження та функціонування реформ в соціальній сфері країни.

Запропоновано комплексну систему показників та індикаторів соціально-економічного розвитку ОТГ, яка відповідає соціально-економічним та суспільно-політичним процесам і враховує вплив зовнішніх та внутрішніх чинників і очікуваних тенденцій визначення цілей та пріоритетів територіального розвитку. До переліку складових здійснення аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ включено: економічний розвиток (фінансова спроможність, підприємницька активність) та умови життя населення ОТГ (ресурсне забезпечення, демографічна спроможність, інфраструктурна складова).

Визначено, що для обґрунтування вибору показників комплексної інтегральної оцінки рівня розвитку ОТГ за результатами реалізації стратегічних документів необхідно врахувати таке: результати інформації мають співпадати з інформацією, яка береться за основу на початкових етапах їхнього розроблення; порівняння вхідного стану справ із кінцевим має проводитися за однаковим переліком показників, які відображають результати функціонування ОТГ; до системи показників аналізу соціально-економічного розвитку ОТГ слід включати саме статистичну інформацію з огляду на те, що методика її розрахунку є загальновизнаною.

Доведено, що поєднання основних аспектів розвитку ОТГ (економічного розвитку й умов життя мешканців) з метою виявлення результативності стратегічного планування дозволило обґрунтувати методичні засади комплексного інтегрального оцінювання рівня розвитку ОТГ у контексті реалізації розроблених стратегій та програм. Їхню основу становить обчислення інтегрального показника рівня розвитку ОТГ як середньоарифметичного стандартизованих значень показників-стимуляторів і показників-дестимуляторів з усієї сукупності показників, що обирається для проведення моніторингу рівня розвитку на етапі розроблення стратегій, і їхнє ранжування в межах груп. Це дозволяє визначити позиціонування ОТГ до результативності планування та розробити необхідні заходи з підвищення рівня дієвості місцевого управління.

Доведено, що підвищення ефективності та результативності публічного управління й адміністрування, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню все більше взаємопов'язується з розвитком їхньої інноваційної діяльності, що зумовлює

використання широкого спектра інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

Запропоновано основні напрями забезпечення успішної інноваційної діяльності органів публічної влади, що дасть змогу прискорити темпи розвитку національної економіки та досягти високого суспільного розвитку в країні. Авторський підхід до забезпечення ефективності інноваційної діяльності органами публічної влади, на відміну від узвичаєного, акцентує увагу на: реалізації інноваційної кадрової політики, яка дозволить сформувати необхідні громадянські компетентності у публічних службовців і зменшить опір інноваціям на основі прискорення їхньої готовності до них; використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що прискорить перехід до повноцінного «електронного уряду» та підвищить рівень професійної мобільності службовців під час інноваційної діяльності; запровадженні управлінських інновацій органами влади (брендинг території тощо), що підвищить спроможність територіальних громад і зменшить дефіцит місцевих бюджетів; активізації проектної діяльності органів влади шляхом розроблення та реалізації інноваційних проектів із залученням коштів міжнародних фондів, що дасть змогу не тільки вирішити нагальні проблеми розвитку територій України, а й зменшити фінансове навантаження на державний бюджет країни та стимулювати державну підтримку реального сектора економіки; посиленні інституційного забезпечення інноваційної діяльності в органах влади на основі створення офісу інноваційної діяльності, що підвищить ефективність процесу координації і підтримки цієї діяльності та створить сприятливе інноваційне середовище в Україні.

Установлено зв'язок між процесом забезпечення дієвої інноваційної діяльності органами влади та процесом досягнення стійкого розвитку національної економіки. Причому цей зв'язок ґрунтується на здійсненні результативного публічного управління й адміністрування (підвищення інноваційності системи публічного управління та адміністрування забезпечить досягнення стійкого розвитку національної економіки).

Дістало подальшого розвитку науково-теоретичне тлумачення сутності поняття «публічне управління на регіональному рівні», що, на відміну від інших, слід розуміти як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів

управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних і державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу.

Визначено специфіку фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні в Україні, що полягає у використанні таких основних форм фінансового забезпечення, як самофінансування та бюджетне фінансування. Крім того виявлено, що питання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів пов'язане з можливістю органічно поєднати бюджетні та приватні фінансові ресурси з огляду на можливості території до самовідтворення залежно від вихідних умов реалізації стратегічних цілей регіонального розвитку. Важливу роль у цьому процесі відіграє сформоване інституційне середовище, яке визначає рівень готовності до сприйняття нових методів державного регулювання фінансового забезпечення щодо залучення фінансових ресурсів з різних джерел та ефективного використання фінансового потенціалу.

Обґрунтовано рекомендації щодо вдосконалення фінансового забезпечення публічного управління на регіональному рівні, що дозволять посилити вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів регіону, створити сприятливий інвестиційний клімат і розширити власну фінансову базу для досягнення економічної стабільності та динамічного економічного зростання на регіональному рівні.

Визначено методичне підґрунтя вибору інструментів розвитку соціального підприємництва, що, на відміну від узвичаєних, базується на визначенні й обґрунтуванні причин низького розвитку соціального підприємництва за допомогою причинно-наслідкової діаграми Ішікави. Це сприяє не тільки розробленню заходів рекомендаційного характеру з метою нівелювання назрілих проблем розвитку соціального підприємництва, а також осмисленню можливих економічних і соціальних ефектів.

Удосконалено вибір відповідної інформаційно-комунікаційної стратегії, здатної забезпечити ефективну діяльність органів виконавчої влади, за яким розроблено технологічний алгоритм мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів, що інтегрально характеризує оптимальне функціонування у напрямі ефективної діяльності органів виконавчої влади. Цінність запропонованого технологічного алгоритму полягає у можливості оцінювання поточного стану інформаційно-комунікаційних бар'єрів

у діяльності органів виконавчої влади. Його практичне значення полягає в створенні можливостей вибору інструментів, які дозволяють ідентифікувати та враховувати інформаційно-комунікаційні бар'єри як можливого ризику в реалізації запланованих заходів у діяльності органів виконавчої влади. З допомогою експертного методу він передбачає аналіз даних експертного опитування державних службовців органів виконавчої влади, метою чого є виявлення інформаційно-комунікаційних бар'єрів у діяльності органів виконавчої влади з урахуванням інфраструктурного (організаційний бар'єр), функціонального (техніко-технологічний бар'єр) і суб'єктного чинників (психологічний та семантичний бар'єри) та видів комунікації (внутрішня, міжвідомча та зовнішня). Розроблений план заходів щодо мінімізації інформаційно-комунікаційних бар'єрів має рекомендаційний характер із зазначенням результату та можливих організаційних заходів з мінімізації обраного напрямку дій.



## Використана та рекомендована література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – Київ : Факт, 2003. – 118 с.
2. Амосов О. Ю. Вплив архетипів на суспільні трансформації / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне урядування. – Київ, 2018. – № 3 (13). – С. 56–74.
3. Амосов О. Ю. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне урядування. – 2016. – № 2 (3). – С. 15–22.
4. Антоненко І. Електронні ресурси як об'єкт каталогізації: історія питання, термінологія, форматне забезпечення / І. Антоненко, О. Баркова // Бібл. вісн. – 2004. – № 2. – С. 11–22.
5. Афонін Е. А. Архетипні засади моделювання соціальних процесів / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 34–47.
6. Багмет М. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Багмет, О. Євтушенко // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Т. 69. – Вип. 56. – Політичні науки. – Миколаїв : Вид. МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – С. 56–60.
7. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. О. Баймуратов // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. – Київ : [б. в.], 2015. – С. 155–167.
8. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів та документів / за наук. ред. М. Пухтинського. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 245–259.
9. Батажок С. Г. Доходи місцевих бюджетів як основа фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / С. Г. Батажок // Формування ринкових відносин в Україні. – 2016. – № 2 (177). – С. 86–91.

10. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О. Батанов // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 5–18.

11. Біла С. О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні / С. О. Біла // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. – Сер. № 18. – Економіка і право : зб. наук. пр. – Вип. 27. – Київ : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2014. – С. 60–68.

12. Білоус-Осінь Т. І. Стан впровадження концепції «Європейського адміністративного простору» в Україні / Т. І. Білоус-Осінь // Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. – Одеса : Гельветика, 2020. – Т. 2. – С. 54–56 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://hdl.handle.net/11300/12709>.

13. Білоус Я. Ю. Аналіз показників оцінки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад / Я. Ю. Білоус // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2017. – № 10 (240). – С. 12–17.

14. Бушуєв С. Д. Часова оптимізація портфеля реальних інвестиційних проектів / С. Д. Бушуєв, М. І. Гиба // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. праць. – Луганськ : вид-во СНУ ім. Даля. – 2007. – № 2 (22). – С. 36–47.

15. Варенко В. М. Інформаційно-аналітична діяльність / В. М. Варенко. – Київ : Університет «Україна», 2014. – 417 с.

16. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України / П. В. Ворона // Публічне управління. – 2020. – № 3. – С. 25–38.

17. Вступ до публічного адміністрування : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Л. Гавкалової. – Харків : Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2014. – 460 с.

18. Вступ до публічного адміністрування : навч. посіб. / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. Н. Л. Гавкалової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 382 с.

19. Гавкалова Н. Л. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н. Л. Гавкалова, М. В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. – № 10 (160). – 2014. – С. 281–291.

20. Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / Н. Л. Гавкалова, О. Ю. Амосов // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Спец. випуск. – Червень, 2013. – С. 6–13.

21. Газарян С. В. Теоретичне обґрунтування шляхів упровадження передового зарубіжного досвіду щодо управління проектами регіонального розвитку // Управління проектами регіонального розвитку : матеріали науково-практичної конференції (м. Феодосія, 8 – 12 липня 2013 р.) / за ред. проф. Ю. О. Куца, О. В. Решеvecь. – Харків : ХарРІ НАДУ, 2013. – С. 25–29.

22. Галушка З. І. Феномен соціального підприємництва: поняття та перспективи розвитку в Україні / З. І. Галушка // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – 2013. – Вип. 148. – С. 15–17.

23. Гнатієнко Г. М. Експертні технології прийняття рішень : монографія / Г. М. Гнатієнко, В. Є. Снитюк. – Київ : Лібра-М, 2008. – 444 с.

24. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха. – Київ : Інститут соціології НАН України, 2006. – 142 с.

25. Гордієнко Л. Ю. Публічне врядування : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко, С. В. Лукашев. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 388 с.

26. Горішна Н. М. Феномен соціального підприємництва: сутність і критерії / Н. М. Горішна // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Педагогіка. Соціальна робота». – 2016. – Вип. 2 (39). – С. 58–59.

27. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

28. Давидовська Г. І. Проблеми соціального підприємництва в Україні / Г. І. Давидовська // Вісник Ужгородський національний університет. – Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 7. – Ч. 1. – С. 106–109.

29. Дегтярьова І. О. Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій державного і муніципального управління / І. О. Дегтярьова // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29.05.2015 р.). – Київ : НАДУ, 2015. – С. 8–10.

30. Дем'яненко В. Є. Модернізація сільських територіальних громад та фінансового механізму забезпечення їх розвитку / В. Є. Дем'яненко // Вісник Дніпропетровського держ. аграрно-економічного ун-ту. – 2015. – № 4. – С. 115–120.

31. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ : НІСД, 2007. – 820 с.

32. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

33. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і сх. / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Харків : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

34. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

35. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – Київ : Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.

36. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналітична доповідь / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін. – Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. – 115 с.

37. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

38. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадових осіб місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування / В. Негода, Дж. Сах, М. Полонський та ін. – Київ : ПРООН/МПВСР, 2007. – 206 с.

39. Дикань В. Л. Концепція інноваційного розвитку економіки України / В. Л. Дикань // Вісник економіки, соціально-економічні питання. – 2018. – № 62. – С. 9–20.

40. Досвід об'єднаних територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти : колективна монографія / за наук. ред. В. А. Устименко та І. В. Заблюдської ; НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. – Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2018. – 210 с.

41. Дробинко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробинко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський. – Львів : СПОЛОМ, 2001. – 118 с.

42. Дутчак А. В. Соціальне забезпечення громадян: сучасний стан та перспективи розвитку / А. В. Дутчак // Молодий вчений. – 2017. – № 5 (45). – С. 568–572.

43. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [О. А. Баранов, І. Б. Жиляєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова] ; за ред. І. Г. Малюкової. – Київ : ООО «Поліграф-Плюс», 2007. – С. 240–243.

44. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. –

Т. 1. Теорія державного управління. – 748 с.

Т. 2. Методологія державного управління. – 692 с.

Т. 3. Історія державного управління. – 788 с.

Т. 4. Галузеве управління. – 648 с.

Т. 5. Територіальне управління. – 408 с.

Т. 6. Державна служба. – 524 с.

Т. 7. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції. – 764 с.

Т. 8. Публічне врядування. – 630 с.

45. Ємельчик С. Послуга в цивільному праві / С. Ємельчик // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 105–108.

46. Ємельянов В. М. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні / В. М. Ємельянов, Є. В. Берсан // Наукові праці. Державне управління. – 2016. – Вип. 269. – Т. 281. – С. 11–17.

47. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади / С. С. Єсімов // Наук. вісник Львів держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 173–184. – (Серія : Юридична).

48. Жовток В. А. Актуальні проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні / В. А. Жовток, Н. В. Філіпова // Міжнародний мультидисциплінарний науковий журнал «ЛогоΣ. Мистецтво наукової думки». – 2020. – № 9. – С. 21–24.

49. Забезпечення соціально орієнтованого розвитку регіонів України / Т. О. Савостенко, В. І. Попруга, І. Е. Польська та ін. ; за заг. ред. Т. О. Савостенко. – Київ : НАДУ, 2009. – 40 с.

50. Занфіров В. А. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. А. Занфіров ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2006. – 20 с.

51. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. – Київ : НАДУ, 2012. – 56 с.

52. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : методичні рекомендації / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Київ : НАДУ, 2010. – 28 с. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ktru.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/N.-M.-Meltyuhova-V.-V.-Korzhenko-YU.-V.-Didok-Zarubizhnij-dosvid-publichnogo-administruvannya.pdf>.

53. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Київ : НАДУ, 2010. – 28 с.

54. Захарченко В. І. Організаційно-інституційні та економічні передумови ефективного розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації / В. І. Захарченко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – № 16 (44). – 2020. – С. 10–16. – (Серія «Економіка»).

55. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – Київ : КНТ, 2015. – 232 с. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1584072021785/pravo/mistseve\\_samovryaduvannya](http://pidruchniki.com/1584072021785/pravo/mistseve_samovryaduvannya).

56. Карамушка Л. І. Місцевий бюджет як фінансова основа розвитку територіальних громад / Л. І. Карамушка // Економічний вісник університету. – 2014. – Вип. 23 (1). – С. 206–210.

57. Квасницька Р. С. Організаційно-економічний механізм забезпечення бюджетування діяльності промислових підприємств України / Р. С. Квасницька // Вісник ХмНУ. – 2012. – № 5. – Т. 1. – С. 66–70.

58. Конституція України (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.) – Харків : Фоліо, 2006. – 48 с.

59. Коренюк П. І. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів / П. І. Коренюк, Н. В. Данік // Науковий вісник Миколаївського державного університету імені В. О. Сухомлинського. – 2013. – Вип. 5.1. – С. 50–55. – (Серія: Економічні науки).

60. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Б. А. Кормич. – Харків : НХУ України, 2004. – 41 с.

61. Корнєва О. В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014 – 2018 роках / О. В. Корнєва // Порівняльно-аналітичне право. – 2018. – № 3. – С. 68–69.

62. Корнієцький О. В. Регулювання соціально-економічного розвитку регіону, як важливий чинник державного управління / О. В. Корнієцький, А. Ф. Гацько, О. В. Островерх // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. – 2016. – Вип. 174. – С. 67–73.

63. Кулай А. В. Децентралізація фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи / А. В. Кулай // Наукові записки Нац. ун-ту «Острозька академія». – 2012. – Вип. 19. – С. 41–44. – (Серія «Економіка»).

64. Кулик С. М. Державна регуляторна політика сприяння розвитку малого підприємництва : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. М. Кулик ; Гуманіт. ун-т «Запоріж. ін-т держ. та муніцип. упр.». – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

65. Куценко Т. Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління / Т. Я. Куценко // Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017 – 2018 рр. ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; [редкол. : І. Й. Малий (голова) та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2019. – С. 125–152.

66. Кушнірецька О. В. Моніторинг соціально-економічного розвитку ОТГ: організаційно-методичне забезпечення / О. В. Кушнірецька // Територіальний розвиток та регіональна економіка. – 2018. – Вип. 5 (133). – С. 70–75.

67. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

68. Лепейко Т. І. Управління інноваційними процесами на промислових підприємствах: методологія та практика : монографія / Т. І. Лепейко, М. О. Боярська. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2013. – 220 с.

69. Ліпенцев А. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність / А. Ліпенцев, Ю. Жук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 42. – С. 140–147.

70. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія / Г. С. Лопушняк. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 372 с.

71. Людський розвиток в Україні. Інноваційні види зайнятості та перспективи їх розвитку (кол. моногр.) / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – Київ, 2016. – 328 с.

72. Маєвська О. О. Економічний зміст механізму стимулювання інноваційної активності підприємств легкої промисловості / О. О. Маєвська // Вісник ПолтНТУ «Економіка і регіон». – 2001. – № 3 (30). – С. 147–151.

73. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : монографія / О. В. Макарова. – Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2015. – 244 с.

74. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 255 с.

75. Малікіна О. А. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління / О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов // Державне управління. – 2014. – Вип. 223. – Т. 235. – С. 56–60.

76. Мариняк Н. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг / Н. Мариняк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка» : збірник наукових праць. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. – № 861. – С. 297–303. – (Серія «Юридичні науки»).

77. Мельник В. І. Сучасні проблеми впровадження методології управління проектами у сфері регіонального розвитку / В. І. Мельник, Г. М. Шумська // Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук. статей. – Харків : УкрДАЗТ, 2016. – Вип. 54. – Спецвипуск. – С. 353–358.



78. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.

79. Менеджмент регіонального розвитку : монографія / за ред. О. В. Васильєва, К. А. Фісуна ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків : ХНАМГ, 2010. – 375 с.

80. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк, А. Новака-Фар, Я. Гонцяж та ін. – Київ : Міленіум, 2003. – 384 с.

81. Механізми професіоналізації регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку регіону : наук. розробка / [авт. кол. : О. І. Сушинський, А. О. Каляєв, І. О. Дробот, О. Г. Сидорчук]. – Київ : НАДУ, 2016. – 95 с.

82. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при президентові України. – Київ : Атіка, 2002. – 367 с.

83. Міхеєнко Т. В. Фінансове забезпечення збалансованого розвитку депресивних регіонів / Т. В. Міхеєнко // Агросвіт. – 2014. – № 22. – С. 34–40.

84. Монастирський Г. Європейський вимір нового адміністративно-територіального устрою України [Текст] / Г. Монастирський // Прикладна економіка – від теорії до практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. [м. Тернопіль, 27 жовт. 2017 р.] / редкол. : П. Р. Пуцентейло, Б. О. Язлюк, Р. Ф. Бруханський [та ін.] ; відп. за вип. П. Р. Пуцентейло. – Тернопіль : ФОП Осадца Ю. В., 2017. – С. 54–58 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/24366>.

85. Монастирський Г. Л. Модернізаційний підхід до управління економічним розвитком громад / Г. Л. Монастирський, Д. М. Савчук // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2018. – № 15. – С. 38–46. – (Серія «Економіка та менеджмент»).

86. Монастирський Г. Л. Ризики паралельного функціонування нової та старої моделей управління розвитком територій / Г. Л. Монастирський // Публічне управління: проблеми та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 07.12.2018 р. – Харків : ТОВ «Константа, 2018. – С. 30–34.

87. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування / за заг. ред. А. О. Серенка, А. Й. Яскевича. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2017. – 84 с. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://Documents%20and%20Settings/userF\\_2017.pdf](https://Documents%20and%20Settings/userF_2017.pdf).

88. Мохорт Н. Методологічні аспекти побудови моделі оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад / Н. Мохорт // Державне управління та місцеве самоврядування. – Вип. 1 (36). – 2018. – С. 141–147.

89. Наумова М. Перспективи і проблеми розвитку соціального підприємництва в Україні / М. Наумова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2016. – 8 (185). – С. 13–22. – (Серія «Економіка»).

90. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – Київ : КНЕУ, 2010. – 420 с.

91. Ольшанський О. В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень / О. В. Ольшанський // Вісник Акад. митної служби України. – 2013. – № 2. – С. 145–152. – (Серія «Державне управління»).

92. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. Опарін. – Вид. 2-ге, без змін. – Київ : КНЕУ, 2006. – 240 с.

93. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія : навч. посіб. / Л. Е. Орбан-Лембрик. – Київ : Академвидав, 2005. – 448 с.

94. Орлов М. М. Інформаційно-структурний метод формування органів державної влади / М. М. Орлов // Глобальне управління: теорія та практика : збірник наукових праць серії «Україна – Греція». Вип. 1. – Афіни, 2015. – С. 106–114.

95. Орлов М. М. Тлумачний словник-довідник фахівця з менеджменту, маркетингу та публічного адміністрування (підготовлений до видання) / М. М. Орлов. – Харків : ХНУБА, 2019. – 323 с.

96. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : монографія / М. М. Орлов. – Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 344 с.

97. Орлова Н. С. Впровадження інформаційних технологій в систему корпоративного управління / Н. С. Орлова, Ю. Л. Мохова // Відкрите освітнє е-середовище сучасного університету : Збірник наукових праць Київського університету імені Бориса Грінченка. – 2017. – № 3. – С. 355–365.

98. Орлова Н. С. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні : колект. моногр. / Н. С. Орлова. – Київ : ВД «Освіта України», 2020. – 262 с.

99. Патицька Х. О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформ місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Х. О. Патицька. – Львів, 2018. – 254 с.

100. Петришина М. О. Загальні засади запровадження інноваційної моделі розвитку української держави: муніципальний аспект / М. О. Петришина // Право та інновації. – 2013. – № 4. – С. 15–26 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Petryshyna.pdf>.

101. Пищуліна О. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти / О. Пищуліна. – Київ : Заповіт, 2020. – 274 с.

102. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. А. Погрібняк. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.

103. Попова Л. М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні / Л. М. Попова // Форум права: електрон. наук. фахове вид. – 2017. – № 4. – С. 191–196 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_32.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_32.pdf).

104. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.

105. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика та зв'язки з громадськістю : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – Київ : Центр навчальної літератури, 2004. – 84 с.

106. Присяжнюк О. Ф. Напрямки удосконалення управління інноваційними проектами в Україні / О. Ф. Присяжнюк, М. Ф. Плотнікова // Вісн. національного університету «Львівська політехніка» «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку». – 2013. – № 776. – С. 303–309.

107. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/>.

108. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 61.

109. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 15. – С. 98.

110. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – С. 86.

111. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серпня (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.

112. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : [навч. посіб.] / Т. К. Гречко, С. А. Лісовський, С. А. Романюк, Л. Г. Руденко. – Херсон : Грінь Д. С., 2015. – 264 с.

113. Публічне управління та адміністрування у забезпеченні регіонального розвитку : монографія / Н. Л. Гавкалова, Г. М. Шумська, В. І. Мельник та ін. ; за заг. ред. Н. Л. Гавкалової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. – 390 с.

114. Раєвська О. В. Моделювання антикризового управління регіоном : монографія / О. В. Раєвська, Н. Ю. Голянд. – Харків : ХНЕУ, 2007. – 300 с.

115. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук та ін.] – Київ : Рада Європи, 2017. – 107 с.

116. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – Київ ; Львів : НАДУ, 2012. – 368 с.

117. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – Київ : Києво-Могилянська академія, 2009. – 591 с.

118. Ромака В. А. Аудит інформаційної безпеки : підручник / В. А. Ромака, А. Е. Лагун, Ю. Р. Гарасим та ін. ; Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Львів. держ. ун-т безпеки життєдіяльності, НАН України, Ін-т приклад. проблем механіки і математики ім. Я. С. Підстригача. – Львів : Сполом, 2015. – 363 с.
119. Руда Р. В. Фінансово-кредитне забезпечення соціально-економічного регулювання регіонів / Р. В. Руда // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2015. – № 2. – С. 85–88.
120. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – Київ : ПАДУ, 2012. – 612 с.
121. Сідак В. С. Забезпечення інформаційної безпеки в країнах НАТО та ЄС : навч. посіб. / В. С. Сідак, В. Ю. Артемов. – Київ : КНТ, 2007. – 245 с.
122. Сімак С. В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління : дис. докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. В. Сімак. – Київ : Академія муніципального управління, 2016. – 447 с.
123. Словник іншомовних слів / за заг. ред. О. С. Мельничука. – Київ : Українська радянська енциклопедія, 1974. – 776 с.
124. Смаглій К. Зміни творить кожен з нас: соціальне підприємництво та стратегічна філантропія / К. Смаглій. – Київ : Києво-Могилянська академія, 2014. – 16 с.
125. Соловійова О. М. Щодо проблемних питань якості адміністративних послуг / О. М. Соловійова // Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. – 2014. – Вип. 24. – Т. 3. – С. 122–125. – (Серія: Право).
126. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS науково-аналітичне видання / І. Сторонянська, А. Максименко, О. Левицька та ін. ; НАН України. – Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України», 2019. – 64 с.
127. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації: науково-аналітична доповідь / за наук. ред. І. З. Сторонянської. – Львів : ІРД НАНУ, 2019. – 104 с.
128. Сторонянська І. З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 228–238.

129. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія // [М. І. Звєряков, А. І. Ковальов, Н. В. Сментина]. – Одеса : ОНЕУ, 2017. – 175 с.

130. Сухарська Л. В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади / Л. В. Сухарська // Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2016. – № 1. – С. 119–125. – (Серія «Державне управління»).

131. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2 (21). – С. 277–286.

132. Торгалю Т. О. Механізми формування та реалізації проектів регіонального розвитку як об'єкт державного управління / Т. О. Торгалю // Актуальні проблеми державного управління. – 2014 – № 2 (46). – С. 139–147.

133. Тофанюк О. В. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку / О. В. Тофанюк, І. Г. Чалий // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2011. – № 4 (16). – С. 41–53.

134. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

135. Успішна територіальна громада: будуємо разом / М. Бріль, О. Врублевський, О. Данчева та ін. – Харків : ВБ «Фактор», 2018. – 128 с.

136. Філіпчук В. Р. Порівняльний аналіз української та європейської систем соціального захисту населення / В. Р. Філіпчук // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 5. – Т. 1. – С. 195–198.

137. Фуоґевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право: інформаційне право» / К. А. Фуоґевич. – Одеса, 2015. – 25 с.

138. Цивільне право України. Договірні та недоговірні зобов'язання : навч. посіб. / С. С. Бичкова, І. А. Бірюков, В. І. Бобрик та ін. ; за заг. ред. С. С. Бичкової. – Київ : КНТ, 2006. – 498 с.

139. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 142.

140. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. Є. О. Харитонова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 1080 с.

141. Чемерис А. О. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практич. посіб. / А. О. Чемерис ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. – 80 с.

142. Черноус Г. О. Інформаційна підтримка проактивного управління / Г. О. Черноус // Теоретичні та прикладні питання економіки : збірник наукових праць ; за заг. ред. проф. Ю. І. Єханурова, А. О. Шегди. – Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2011. – Вип. 26. – 335 с.

143. Шаповалова Т. В. Соціальне підприємництво і фандрейзинг / Т. В. Шаповалова. – Київ : МФСА, 2016. – 186 с.

144. Шиян А. А. Механізм та технології для управління персоналом на основі моделі детермінованих скінчених автоматів [Текст] / А. А. Шиян, Л. О. Нікіфорова, Т. К. Мещерякова // Вісник Хмельницького національного університету. – Хмельницький : ХНУ, 2012. – № 2. – С. 46–49. – Серія «Економічні науки».

145. Шумська Г. М. Концептуальні засади здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади як основи соціально-економічного розвитку України / Г. М. Шумська // Економіка та суспільство. – Вип. 18. – Мукачево : Мукачівський державний університет, 2018. – С. 432–442.

146. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці / Н. О. Шура // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 14. – С. 260–263 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/14-2016/54.pdf>.

147. Щур Р. І. Фінанси територіальних громад: особливості формування в сучасних умовах / Р. І. Щур // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Вип. 20. – Ч. 3. – С. 162–165.

148. Якименко О. О. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні / О. О. Якименко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. – 2012. – Вип. 174. – Т. 186. – С. 54–57. – (Серія «Державне управління»).

149. A map of social enterprises and their eco-systems in Europe : Synthesis Report. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. – 141 p.
150. Alter K. Social enterprise typology / K. Alter. – Wilmington : Virtue Ventures ; LLC, 2007. – 133 p.
151. Austin J. Social and commercial entrepreneurship: The same, different or both? / J. Austin, H. Stevenson, J. Wei-Skillern // *Entrepreneurship Theory and Practice*. – 2006. – Vol. 30 (1). – P. 1–22.
152. Bornstein D. Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know? / D. Bornstein, S. Davis. – S. L. : Oxford University Press. Kindle Edition, 2010. – 147 p.
153. Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. – Barcelona : United Cities and Local Governments, 2009. – 155 p.
154. Deutsch K. W. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control / K. W. Deutsch. – London : Free Press of Glencoe, 1963. – 316 p.
155. Fukuyama F. The State Building: Governance and World Order in the 21st Century / Francis Fukuyama. – Ithaca, New York : Cornell University Press, 2004. – 132 p.
156. Garifova L. F. Infonomics and the Value of Information in the Digital Economy / L. F. Garifova // *Procedia Economics and Finance*. – 2015. – Vol. 23. – P. 738–743.
157. Gettysburg Address, delivered by President A. Lincoln // *Encyclopedia of American History: The American Heritage [Text]* / John Mack Faragher, gen. editor. – New York : Henry Holt and Co, 1998. – 355 p.
158. Gregory M. Digital Economy Focus / M. Gregory // *Australian Journal of Telecommunications and the Digital Economy*. – 2018. – Vol. 6, No. 3. – P. II–IV.
159. Mabileau A. Local politics and participation in Britain and France / A. Mabileau. – Cambridge : Cambridge University Press, 1989. – 140 p.
160. Mair J. Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight / J. Mair, I. Marty // *Journal of World Business*. – 2006. – No. 41. – P. 36–44.
161. Martin R. Social Entrepreneurship: the Case for Definition / R. Martin, S. Osberg // *Stanford Social Innovation Review*. – S. I. : Spring, 2007. – 100 p.



162. Ng S. T. Public Participation in Public Private Partnership Projects – the Way Forward / S. T. Ng, J. M. W. Wong, K. K. W. Wong // The Sustainable World. – 2010. – Vol. 142. – P. 79–87.

163. Nicholls A. Playing the field: A new approach to the meaning of social entrepreneurship / A. Nicholls // Social Enterprise Journal. – 2006. – Vol. 2(1). – P. 1–5.

164. Review of the European PPP Market in 2017. – Luxembourg : European PPP Expertise Center. – 2018. – No. 3. – 16 p.

165. Schumpeter J. A. The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle / J. A. Schumpeter. – New Brunswick (U.S.A) ; London (U.K.) : Transaction Publishers, 2008. – 255 p.

166. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

167. Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] // Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <https://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu>.

168. В 2021 році Мінцифра запускає національну онлайн-платформу електронної демократії. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://thedigital.gov.ua/news/u-2021-rotsi-mintsifra-zapuskae-natsionalnu-onlayn-platformu-elektronnoi-demokratii>.

169. Верховенство права: трактування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0).

170. Виконання доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] // Сайт Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv>.

171. Геоінформаційна система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D0%BE%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D0%BE%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0).

172. Гончарук І. І. Впровадження електронного урядування в Україні: сучасне та майбутнє / І. І. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/np/pdf5/3.pdf>.

173. Децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/>.

174. Децентралізація: проблеми, ризики та реальні цілі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia\\_problemy\\_ryzyky\\_ta\\_realni\\_tsili\\_960657](https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_problemy_ryzyky_ta_realni_tsili_960657).

175. Довідково-інформаційна служба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.mts.ua/ua/mobile/fun/prepayment/92-vip-spravka>.

176. Дослідження ООН: електронний уряд 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

177. Дослідження ООН: електронний уряд 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>.

178. Доходи бюджету України // Сайт «Ціна держави» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cost.ua/budget/revenue/>.

179. Дубич К. В. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження [Електронний ресурс] / К. В. Дубич. – Режим доступу : <http://aspect.dp.ua/wp-content/uploads/2015/06/18-Dubych-K.V.pdf>.

180. Електронні послуги. Міністерство цифрової трансформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.e.gov.ua/ua/projects/e-services> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

181. Енциклопедія сучасної України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=3256](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256).

182. Єдине вікно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.elzvit.org.ua/programs>.

183. Ємельянова А. Галузевий бриф (драфт) «Електронна демократія і врядування». Ukraine Reform Conference [Електронний ресурс] / А. Ємельянова, С. Лобойко. – Режим доступу : <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/E-demo.pdf> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

184. Західна О. Р. Аналіз стану децентралізації в Україні та ризики, що виникають в процесі її впровадження [Електронний ресурс] / О. Р. Західна, Ю. І. Мидлик, Ю. П. Шукатка. – Режим доступу : [http://www.sepsu\\_2016\\_6\\_8.pdf](http://www.sepsu_2016_6_8.pdf).

185. Інноваційний індекс Bloomberg 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries/>.

186. Інформаційна безпека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0).

187. Інформаційний контент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://semantica.in/blog/chto-takoe-informacionnyj-kontent.html>.

188. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2019 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-pro-vik/>.

189. Калашник П. У Мінцифри розповіли, яка територія України покрита швидкісним інтернетом [Електронний ресурс] / П. Калашник. – Режим доступу : <https://hromadske.ua/posts/u-mincifri-rozpovili-yaka-teritoriya-ukrayini-pokrita-shvidkisnim-internetom>.

190. Коваленко М. А. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_23).

191. Козирєв М. П. Комунікативні бар'єри спілкування та шляхи їх подолання [Електронний ресурс] / М. П. Козирєв. – Режим доступу : [http://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsp/01\\_2014/14kmpshyip.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsp/01_2014/14kmpshyip.pdf).

192. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / А. Колодій // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2012. – Вип. 10. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_10\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3).

193. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96>.

194. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект ЦППР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

195. Корупція при наданні адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/16806eeae4>.

196. Кухленко О. В. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України [Електронний ресурс] / О. В. Кухленко, Р. М. Федорик, С. М. Невмержицька // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 2. – 2017. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1028>.

197. Лозицька І. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного управління в Україні: національні особливості / І. О. Лозицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/conferencii/Konf\\_2017.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/conferencii/Konf_2017.pdf).

198. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров ; Нац. ін-т стратегічних дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/articles/1021/](http://www.niss.gov.ua/articles/1021/).

199. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3958>.

200. Мацедонська Н. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження [Електронний ресурс] / Н. Мацедонська, Л. Клівіденко // Економіка і суспільство. – 2017. – № 8. – Режим доступу : [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8\\_ukr/103.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/103.pdf).

201. Мельнічук Л. М. Інституційне забезпечення державного управління соціальним розвитком регіонів України: проблеми та перспективи вирішення [Електронний ресурс] / Л. М. Мельнічук // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. – 2016. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1000>.

202. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://thedigital.gov.ua/ministry>.

203. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019 року [Електронний ресурс] // Міністерство розвитку громад та територій України. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf>.

204. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року [Електронний ресурс] // Міністерство розвитку громад та територій України. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

205. Науменко Р. А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Р. А. Науменко, В. В. Рильська // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон, наук. фах. вид. – 2015. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua?op=l&z=902>.

206. Нові горизонти: як українська енергетика використовує цифрові технології. ДТЕК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dtek.com/media-center/news/skachok-tsivilizatsii-kak-tsifrovye-tehnologii-menyayut-energeticheskuyu-otrasl-ukrainy/> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

207. Нормативно-правовий акт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9\\_%D0%B0%D0%BA%D1%82](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%B0%D0%BA%D1%82).

208. Об'єктивність: трактування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.

209. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії [Електронний ресурс] / О. В. Ольшанський. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_42/fail/17.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/17.pdf).

210. Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій. – Режим доступу : <https://www.minregion.gov.ua>.

211. План цифрової трансформації Міндовкілля: від переведення в онлайн усіх послуг до створення єдиної платформи у сфері захисту довкілля // Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mepr.gov.ua/news/36027.html> (дата звернення 27.01.2021 р.).

212. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

213. Портал «Децентралізація» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.decentralization.gov.ua>.

214. Принципи діяльності та функції публічного адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://pidruchniki.com/81269/menedz.hment/printsipi\\_diyalnosti\\_funktsiyi\\_publichnogo\\_administruvannya](https://pidruchniki.com/81269/menedz.hment/printsipi_diyalnosti_funktsiyi_publichnogo_administruvannya).

215. Принципи публічного адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://studfiles.net/preview/5433235/page:15/>.

216. Про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH7AO00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7AO00A.html).

217. Про господарські товариства [Електронний ресурс] : Закон України № 1576 від 19.09.1991 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12>.

218. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення [Електронний ресурс] : Закон України № 2168-VIII від 19.10.2017 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.

219. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

220. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

221. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

222. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/6275/sp?sp=s6:max15>.

223. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

224. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.

225. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

226. Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу [Електронний ресурс] : наказ міністерства промислової політики України від 15.06.2004 р. № 285. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0807%ED%B3%E7%EC>.

227. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 08.09.2010 р. № 895/2010. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.

228. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

229. Про концепцію реформування системи соціальних послуг №178-р від 13.04.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/75221955>.

230. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

231. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 3715-VI від 08.08.2011 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.

232. Про соціальні послуги [Електронний ресурс] : Закон України №2671-VIII від 17 січня 2019 року. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.

233. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків [Електронний ресурс] : Закон України № 991-XIV від 16.07.1999 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.

234. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

235. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

236. Про схвалення концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2009-p>.

237. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

238. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.11.2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.

239. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1002-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/pras/249618799>.

240. Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. №1236-р. Верховна Рада України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

241. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016>.

242. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.



243. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 08.08.2012 р. № 556-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.

244. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019>.

245. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 14.01.2009 р. № 4. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF>.

246. Результати експертного опитування на тему «Оцінка проведення реформи децентралізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevohoznachennya/ekspertneopituvannya.pdf>.

247. Соціальна сфера – реформи в дії [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/socialna-sfera-reformiv-diyi>.

248. Співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.cholu.edu.ua/pdf/naukpraci>.

249. Субсидіарність : трактування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.

250. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n1001-15>.

251. Україна 2030e – країна з розвинутою цифровою економікою. Український інститут майбутнього [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoju.html#6-2-1> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

252. Файоль А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D1%80%D1%96\\_%D0%A4%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BB%D1%8C](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D1%80%D1%96_%D0%A4%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BB%D1%8C).

253. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

254. Чернова Л. С. Закони та принципи публічного управління та адміністрування [Електронний ресурс] / Л. С. Чернова. – Режим доступу : [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin\\_76.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_76.pdf).

255. Щодо вдосконалення пенсійного законодавства в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1830>.

256. Academic Dictionaries and Encyclopedias [Electronic resource]. – Access mode : <https://en-academic.com/>.

257. Cashless economy [Електронний ресурс] / Національний банк України. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/> (дата звернення – 27.01.2021 р.).

258. European Ecosystem for Social Business [Electronic resource] : Workshop 25–26 May, 2011. – Brussels. – Access mode : [http://ec.europa.238eu/internal\\_market/social\\_business/docs/conference/workshop\\_en.pdf](http://ec.europa.238eu/internal_market/social_business/docs/conference/workshop_en.pdf).

259. Global Innovation Index (2020) [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2020/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2020/).

260. Government Data and the Invisible Hand [Electronic resource] / D. Robinson, Y. Harlan, W. Zeller, E. Felton // Yale Journal on Law and Technology. – 2009. – Access mode : <http://digitalcommons.law.yale.edu/yjolt/vol11/iss1/4/>.

261. Monterisi A. Regional innovation strategies: the Apulian experience and the role of ARTI. – Brussels (7 October, 2009). – 18 p. [Electronic resource]. – Access mode : [http://old.arti.puglia.it/fileadmin/download/OD\\_Puglia\\_7oct09.pdf](http://old.arti.puglia.it/fileadmin/download/OD_Puglia_7oct09.pdf).

262. The Global Open Data Index [Electronic resource]. – Access mode : <https://index.okfn.org/place/>.

# Додатки

Додаток А

## Анкета для визначення рівня інформаційно-комунікаційного забезпечення органів виконавчої влади

Шановні респонденти! Відповідаючи на запитання анкети, намагайтеся бути максимально уважними та щирими. Анкета анонімна, зібрані дані будуть використані тільки в узагальненому вигляді. Будь ласка, повністю прочитайте кожний варіант запитання й обведіть ту цифру, яка найбільше відповідає стану справ у Вашій організації. Заздалегідь вдячні Вам за допомогу!

### Загальні відомості:

Ваш вік	
Стать	
Рівень освіти	
Стаж роботи	
Посада	

Твердження (запитання)	Прояв					
	Завжди	Переважно	У більшості випадків	Рідко	Дуже рідко	Немає бар'єрів
1	2	3	4	5	6	7
1. Семантичний бар'єр						
Невірна інтерпретація інформації в зв'язку з різницею понятійного апарату різних підрозділів	5	4	3	2	1	0
Спотворення повідомлення по низхідній та висхідній комунікацій	5	4	3	2	1	0
Недостатні знання споживача інформації, сфері якої присвячена документована інформація	5	4	3	2	1	0

## Закінчення додатка А

1	2	3	4	5	6	7
2. Техніко-технологічний бар'єр						
Збої в роботі технічних і програмних засобів оброблення інформації	5	4	3	2	1	0
Відсутність технічної можливості зворотного зв'язку з джерелом інформації	5	4	3	2	1	0
Відсутність необхідних знань і навичок у роботі з інформаційними системами	5	4	3	2	1	0
3. Організаційна бар'єр						
Невміння вибрати правильну стратегію пошуку та оброблення інформації	5	4	3	2	1	0
Відсутність взаємодії між структурними підрозділами	5	4	3	2	1	0
Вузька компетенція споживача інформації, яка не здатна сприймати інформацію ширшого характеру	5	4	3	2	1	0
4. Психологічний бар'єр						
Адміністративні обмеження, які ускладнюють отримання інформації	5	4	3	2	1	0
Розбіжність соціальних позицій суб'єктів інформаційного середовища	5	4	3	2	1	0
Суб'єктивне сприйняття інформації внаслідок стереотипів, установок	5	4	3	2	1	0

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Гавкалова** Наталія Леонідівна  
**Шумська** Ганна Миколаївна  
**Мельник** Вікторія Іванівна та ін.

# **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Монографія**

*За загальною редакцією  
д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової*

*Самостійне електронне текстове мережеве видання*

Відповідальний за видання *Н. Л. Гавкалова*

Відповідальний редактор *О. С. Вяткіна*

Редактор *Н. І. Ганцевич*

Коректор *А. С. Ширініна*

План 2021 р. Поз. № 2-ЕНВ. Обсяг 245 с.

---

Видавець і виготовлювач – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 61166, м. Харків, просп. Науки, 9-А

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру  
ДК № 4853 від 20.02.2015 р.*