



Громадська організація «Школа врядування»
Києво-Могилянська школа врядування імені Андрія Мелешевича
Проект «РОЗШИРЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ГОРИЗОНТІВ:
професійний розвиток ветеранів та ветеранок для кар'єри на державній
службі та службі в органах місцевого самоврядування»

УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Навчальний посібник для ветеранів та ветеранок,
які планують свою професійну кар'єру на державній службі
чи службі в органах місцевого самоврядування



Видання цього навчального посібника стало можливим завдяки Програмі реінтеграції ветеранів IREX, яку реалізує IREX за підтримки Державного департаменту США.

Авторський колектив:

Т. Андрійчук, кандидат політичних наук

Л. Ільченко-Сюйва, кандидат наук з державного управління, доцент

О. Кілієвич, доцент, доцент Києво-Могилянської школи врядування імені Андрія Мелешевича

В. Купрій, кандидат наук з державного управління

Г. Рябцев, доктор наук з державного управління, професор

О. Рябуха, магістр публічного управління та адміністрування, магістр права

В. Тертичка, доктор наук з державного управління, професор

А. Халецька, доктор наук з державного управління, професор

Урядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення: навчальний посібник для ветеранів та ветеранок, які планують свою професійну кар'єру на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування. – К. : ГО «Школа врядування», 2024. – 150 с.

У посібнику стисло викладено ключові аспекти врядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, які необхідно знати та розуміти тим, хто планує пов'язати свою професійну кар'єру з державною службою та службою в органах місцевого самоврядування.

Проєкт «РОЗШИРЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ГОРИЗОНТІВ: професійний розвиток ветеранів та ветеранок для кар'єри на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» реалізується ГО «Школа врядування» на базі Києво-Могилянської школи врядування імені Андрія Мелешевича Національного університету «Києво-Могилянська академія». Це стало можливим завдяки Програмі реінтеграції ветеранів IREX, яку реалізує IREX за підтримки Державного департаменту США.

Навчальний посібник розроблено та видано в межах Сертифікатної програми «Урядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення».

Зміст є виключною відповідальністю ГО «Школа врядування» і не обов'язково відображає погляди Державного департаменту США та IREX.

ЗМІСТ

Розділ 1.	Як влаштована влада в сучасній державі?	4
Розділ 2.	Вироблення державної та місцевої політики в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення	19
Розділ 3.	Економічні концепції для належного врядування	39
Розділ 4.	Що таке фінанси та гроші? Їх роль і особливості в суспільній політиці	66
Розділ 5.	Як взаємодіяти з громадськістю для кращого врядування?	82
Розділ 6.	Управління персоналом на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування	100
Розділ 7.	Основи електронного врядування	123
Розділ 8.	Основи європейської інтеграції	136

РОЗДІЛ 1.

ЯК ВЛАШТОВАНА ВЛАДА В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ?

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Опанувавши зміст цього тематичного модуля, слухач/слухачка зможе пояснити сутність політичного процесу і процесу політики тим, хто не є професіоналами.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

Унаслідок навчання за цим тематичним модулем слухач/слухачка буде здатним/ою:

- пояснити природу політики як суспільного явища;
- пояснити відмінності в тлумаченнях терміну «політика»;
- класифікувати держави за устроєм, формою правління, партійною й виборчою системами;
- визначити спільні й відмінні риси політичної й державної влади;
- пояснити, як влаштована державна влада в Україні;
- визначити причини еволюційних змін у способах використання влади;
- навести приклади успішних інтеграційних процесів.

ТЕМА 1.1.

ЯК ФУНКЦІОНУЄ СУЧАСНА ДЕРЖАВА І НАВІЩО ЇЇ ПОЛІТИКА?

Щоб зробити державу успішною, а її громадян – заможними, необхідно спрямовувати суспільні процеси у вірному напрямку. Для цього варто, насамперед, зрозуміти, як функціонує сучасна держава і навіщо їй політика.

Термін політика – грецького походження (від грец. політікῆ). У своєму першому розумінні він означав діяльність із управління полісом (містом-державою), далі – мистецтво управління державою і суспільством.

Політика постійно присутня в суспільних відносинах і не є чимось непорушним, що створене та існує в первісному вигляді. З огляду на це, відомі сотні її визначень. Більшість із них акцентує увагу на **сутності політики**, що полягає у прийнятті й реалізації рішень щодо соціальних груп та суспільства в цілому, узгоджених на основі спільних для них цінностей (рис. 1.1).

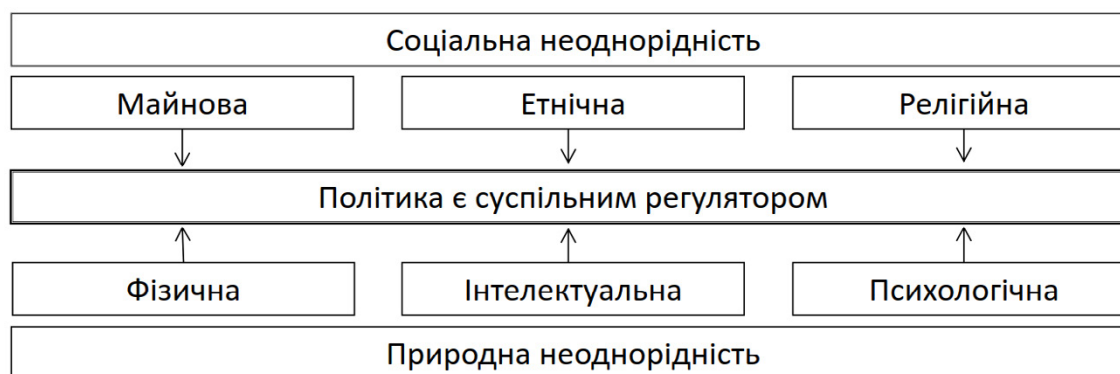


Рисунок 1.1 – Сутність політики

Основними **функціями політики** є:

- утвердження спільних для суспільства цінностей;
- гуртування всіх, хто підтримують ці цінності, та їхнє залучення до суспільного життя;
- виявлення інтересів різних груп та їхнє узгодження на основі спільних цінностей;
- гарантування безпеки й порядку, захист прав і свобод;
- забезпечення прогресивного розвитку.

Існує **два різних розуміння терміну «політика»**:

- політика як politics – (не завжди цивілізована) конкуренція за владу, повноваження й ресурси;
- політика як policy – курс дій влади з вирішення суспільних проблем порядку денного.

Відповідно до такого розуміння **політичний процес** є конкуренцією за владу, право керувати, організовувати **процес політики** (making politics for policy-making).

Таблиця 1.1 – Порівняння політичного процесу й процесу політики

На політичних посадах (парламентарії, глави урядів, міністри, голови рад, місцеві депутати, мери, старости)	На адміністративних посадах (керівники адміністрацій, служб, інспекцій, державні службовці, службовці місцевого самоврядування)
Виборюють владу, конкуруючи за підтримку виборців, колег, груп інтересів У разі перемоги на виборах: ● формують більшість у представницьких органах влади; ● отримують право визначати напрями дій виконавчої влади; ● використовують отримані повноваження для передачі виконавчій владі підтриманого виборцями курсу дій	Використовують отримані повноваження, наявні й доступні ресурси для реалізації курсу дій – вирішення сукупності суспільних проблем, внесених до порядку денного політичною силою, що перемогла на виборах
Політичний процес	Процес політики

Політичний процес (політика як politics) і процес політики (політика як policy) реалізують органи, сукупність яких утворює **політичну систему**.

Політична система функціонує для управління суспільством, його консолідації й забезпечення прогресивного розвитку, базується на ідеології, моралі та праві.

Одну з перших моделей політичної системи запропонував Д. Істон (рис. 1.2). Саме він розглянув **політику як процес** – циклічне перетворення її «входів» (вимог, підтримки; inputs) у «виходи» (рішення й дії; outputs).

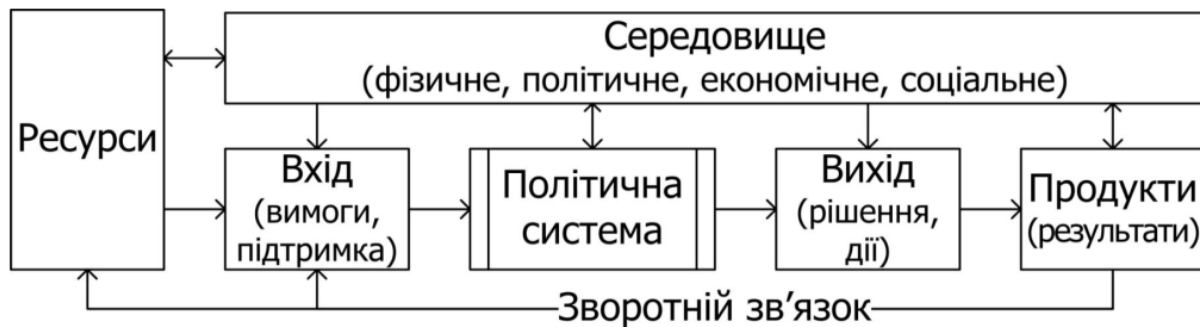


Рисунок 1.2 – Модель політичної системи

Однакові за своєю сутністю основні елементи і функції політичних систем по-різному проявляються в різних історичних й національно-державних умовах, мають певні особливості у кожній конкретній країні. Тому важливим є встановлення їх спільних і відмінних рис, виокремлення різних груп за певними ознаками, визначення закономірностей переходу від одних типів систем до інших.

Залежно від ознак, узятих за основу, існують такі **типології політичних систем**:

- за формою державного правління (Платон: монархія, аристократія, тимократія, олігархія, демократія, тиранія – кожна наступна гірша за попередні; Аристотель: три правильні – монархія, аристократія, політія, три неправильні – тиранія, олігархія, демократія);
- за суспільно-економічною формацією (К. Маркс: рабовласницька, феодальна, капіталістична, соціалістична);
- за суспільним ладом (соціалістична, капіталістична, держав, що розвиваються);
- за типами легітимності влади (М. Вебер: традиційна – переконання у непорушності традицій і необхідності підкорення правителю; харизматична – віра у виняткові особисті здібності правителя; легальна – переконання мас, що управління здійснюється на законних підставах і найкращим чином);
- за особливостями політичної культури й характером взаємодії політичних інститутів (Г. Алмонд: англо-американська – однорідність політичної культури: політичні цілі й засоби їх досягнення, основні політичні цінності поділяє більшість суспільства; континентально-європейська – фрагментарність політичної культури, співіснування і взаємодія в ній старих і нових елементів, традицій і форм політичної діяльності; до- або частково індустріальна – суміш різноманітних і нерідко несумісних елементів);

тів, традиційних і сучасних цінностей, племінних, національних, расових, релігійних особливостей; тоталітарна – однорідність політичної культури, що досягається недемократичними методами й засобами);

- за політичним режимом (демократична – влада здійснюється безпосередньо самим народом та його уповноваженими в різних формах прямої і представницької демократії; авторитарна – управління державою і суспільством зосереджено в руках однієї особи чи групи осіб, які очолюють владу і вдаються до насильства; тоталітарна – зосередження управління державою і суспільством в руках керівництва однієї партії, яке контролює діяльність усієї системи, здійснює владу за допомогою всеосяжного ідеологічного впливу та застосування насильства, у тому числі в крайніх формах);
- за характером взаємодії з середовищем (відкрита – має динамічну структуру й широкі взаємозв'язки з середовищем; замкнута – із жорстко фіксованою структурою і відсутністю таких взаємозв'язків).

Наведені класифікації базуються на визначенні змісту і форми політичної системи. Практикується також підхід, що базується на системних якостях суспільства в цілому або ж політичній природі державних організмів (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 – Основні характеристики політичних систем

Модель	Державний устрій	Форма правління	Партійна система	Виборча система	Ротація еліти
Демократична	децентралізована держава; кон- чи федерація	ліберальна (акцент – індивід) або соціальна (акцент – групові цінності)	дво- чи мультипартійна	мажоритарна, пропорційна чи змішана	прозорі вибори
Авторитарна	централізована чи квазіфедеративна держава	«м'яка» диктатура	квазіпартійна	мажоритарна	наступництво
Тоталітарна	централізована держава	одноосібна, кланова або номенклатурна диктатура	однопартійна	мажоритарна абсолютної більшості	корпоративна спадковість
Перехідна	унітарна держава з елементами децентралізації	«м'який» авторитаризм	мультипартійна	мажоритарна чи змішана	вибори з адмінресурсом

Основним елементом політичної системи є держава, без держави її не існує.

Держава – це особлива форма організації суспільства, ознаками якої є суверенітет, публічний характер, адміністративні одиниці, система податків і спроможність видавати закони.

У вузькому розумінні державу ідентифікують з адміністративно-розпорядчими органами та системою правових норм, що визначають їхнє функціонування.

Сучасна держава характеризується такими **ознаками**:

- **суверенітет** – ознака держави, що визначає її повноту влади, дає змогу виступати від імені народу, зокрема в зовнішніх зносинах. За сучасних умов розвитку держави та міжнародних відносин, пов'язаних зі створенням органів світового співтовариства і добровільним вступом держави до них (ООН, Європейський Союз), поняття суверенітету зазнає змін. Зберігаючи самостійність і незалежність, держави-члени названих міжнародних органів добровільно визнають їхнє верховенство в окремих питаннях внутрішнього життя та міжнародних відносин. По суті – це втілення ідей обмеженого суверенітету, однак на демократичній основі;
- наявність публічної влади. Щоб можна було здійснювати управління, керівництво чи підкорення, потрібні спеціальні органи (армія, поліція, суди), які відкрито захищають та охороняють інтереси тих, хто має владу;
- поділ населення за організованими місцями проживання. При цьому держава керує не просто територією (територія була і до її появи), а територіальними утвореннями, формуючи в них органи влади та управління (табл. 1.3);

Таблиця 1.3 – Відмінності між державою і територією (країною)

Держава	Територія (країна)
Наявна суверенна публічна влада	<i>Може перебувати під владою іншої держави</i>
Рішення влади є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами	<i>Може бути відсутня влада, що ухвалює рішення, обов'язкові для виконання</i>
Наявний чіткий адміністративно-територіальний поділ	<i>Може не існувати поділу території на адміністративні одиниці; між одиницями може не бути чітко встановлених меж</i>
Суверенною владою в кожній адміністративній одиниці створені органи управління	<i>Може не створювати органів влади для всіх адміністративних одиниць</i>

- система податків, що дозволяє утримувати органи влади за рахунок населення. Для утримання органів влади були необхідні засоби, що одержували за рахунок податків, які державна влада встановлювала в країні. Сучасна держава має ширші можливості для одержання таких засобів (прибутки від державної власності, позики, збори за дозвіл займатися певним видом діяльності). Однак тим спільним, що об'єднує її з першими історичними державами, є утримання органів влади за рахунок населення. Отже, система податків – платежів обов'язкового характеру загальнодержавного чи місцевого значення, що встановлюють для утримання державного апарату, а також виконання загальносоціальних функцій держави у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – також є ознакою держави;

- здатність видавати закони. Держава – єдина політична організація, що має право, здатність і можливість видавати для всіх громадян приписи, а також вимагати та забезпечувати їх виконання. Діяльність з видання законів є виключною прерогативою держави. Причому не тільки законів у буквальному розумінні цього слова, а й будь-яких правових актів загальнообов'язкового характеру, за невиконання яких до винних можуть бути застосовані заходи державного примусу;
- зв'язок із правом. Держава не може здійснювати свою діяльність поза правом. Заходами права визначається місце, роль, функції складових державно-го механізму, принципи їх взаємодії. Право забезпечує раціональну побудову структури держави. Саме наявність права спричиняє правотворчу, правовиконавчу і правоохоронну діяльність держави, а також поділ влади у ній.

Забезпечити виконання законів держава спроможна, застосовуючи такі **методи**:

- примус – застосування до суб'єктів, які скоїли правопорушення, відповідних заходів впливу, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на усунення шкоди, заподіяної їх поведінкою іншим суб'єктам; використовують лише у разі порушення загальнообов'язкових державних приписів;
- нагляд і контроль (прокурорський і ринковий, громадський, ліцензування, сертифікація);
- переконання – правове виховання населення, проведення профілактичних заходів;
- рекомендації – орієнтування на конкретний зразок поведінки чи дій, бажаних з точки зору держави;
- заохочення – пропаганда позитивного досвіду, надання матеріальних чи символічних благ колективам, особам, які займаються суспільно корисною діяльністю, не допускають правопорушень і беруть активну участь у боротьбі з правопорушниками;
- **договірне регулювання** – набуває універсального значення в сучасній демократичній державі, сутністю якої поступово стають соціальне партнерство, соціальний компроміс і соціальна злагода. На перше місце виходить не класове, а загальносоціальне призначення держави, яка стає на шлях подолання суспільних суперечностей не за допомогою насильства чи придушення, а досягнення громадського компромісу, толерантності, створення умов для розвитку громадянського суспільства.

ТЕМА 1.2.

ЩО ТАКЕ «ВЛАДА», ЯКОЮ ВОНА БУВАЄ ТА ЯК ЇЇ ЗМІНИТИ?

Влада – це ключовий елемент політики. Під **владою** зазвичай розуміють реалізовану здатність управляти, тобто розпоряджатися кимось, чимось. За словами Р. Даля: «Дехто А має владу над Б, оскільки А може змусити Б зробити щось, що відповідає інтересам А і що сам Б не став би робити».

Влада має складну **будову** (рис. 1.3).

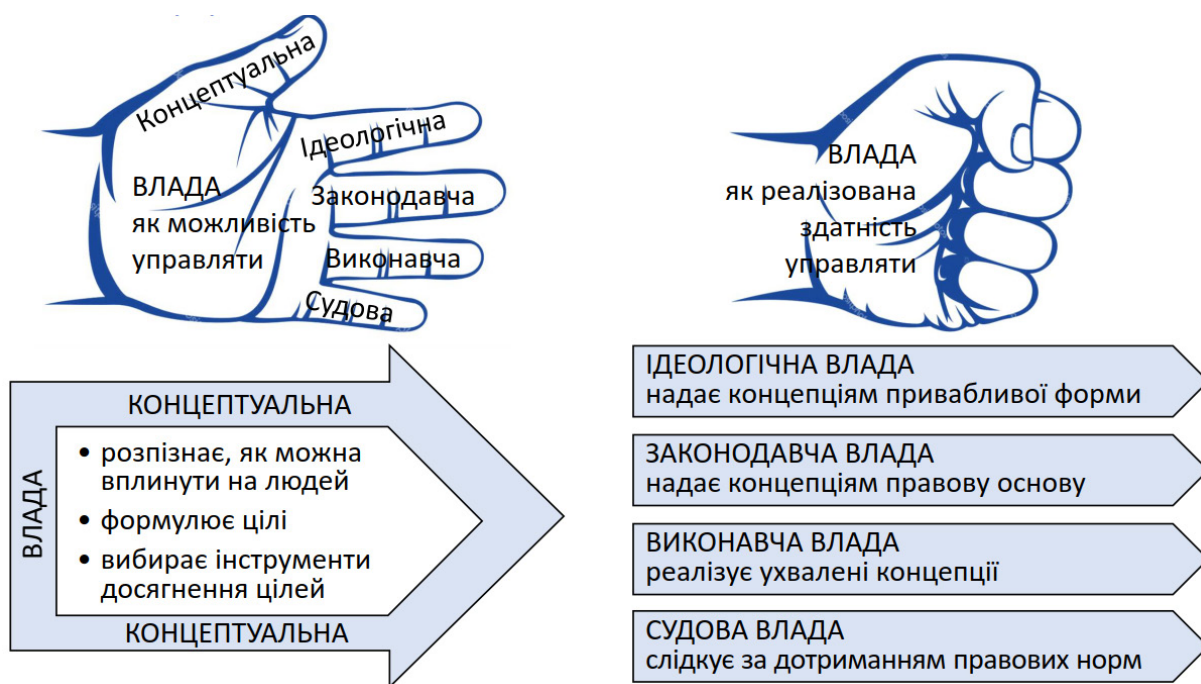


Рисунок 1.3 – Будова влади

Вирізняють політичну й державну владу. Їхнє співвідношення дозволяє зрозуміти сутність, взаємодію таких понять як політика, право, держава.

Із точки зору права **політична й державна влада** характеризуються лише відмінностями, а саме:

- будь-яка державна влада має політичний характер, але не кожна політична влада є державною;
- державна влада виконує роль арбітра у відносинах між різними соціальними верствами суспільства, пом'якшує їхнє протистояння;
- політична й державна влада мають різні механізми реалізації.

Проте, окрім відмінних, ці категорії мають і спільне, що дозволяє краще з'ясувати їхні особливості (табл. 1.4).

Таблиця 1.4 – Порівняння державної і політичної влади

Державна влада	Політична влада
Здійснюється від імені держави	Здійснюється від імені групи людей, що підтримує певні ідеї
Є публічними (відкрито впливають на суспільство чи його частини)	
Відображає волевиявлення панівного прошарку суспільства	Має суспільний характер

Державна влада	Політична влада
Реалізуються у відносинах між членами суспільства	
Реалізується органами державної влади	Реалізується групою людей, які підтримують певні ідеї
Реалізується за допомогою примусу й права	Реалізується непримусовими методами (традиції, переконання, авторитет)
Установлює загальнообов'язкові норми й правила	Установлює правила поведінки лише для прихильників

Політичну владу можна перетворити в державну революційним або еволюційним шляхом (вибори).

Вибори є головною ареною суперництва, конкуренції **політичних партій** – організованих груп людей, що мають на меті реалізувати спільні інтереси, завоювавши державну владу чи взявши участь в її реалізації.

Політичні партії, що перемогли на виборах:

- формують більшість у парламенті (законодавча гілка державної влади);
- одержують право формувати уряд (виконавчу гілку державної влади);
- передають урядові підтриманий виборцями курс дій (policy).

Сукупність існуючих в суспільстві політичних партій утворює **партійну систему**. Партійна система пов'язана з соціальною природою влади, методами її здійснення, історичними та національними традиціями, політичною і правовою культурою відповідної країни, що породжує специфіку і різноманітність партійних систем:

- **однопартійна** – є найхарактернішою для тоталітарних і авторитарних політичних систем. Вона здатна інтегрувати соціальні групи, гармонійно поєднувати їх інтереси, концентрувати ресурси і спрямовувати їх на вирішення актуальних проблем. У такій системі партія зростається з державою. Досвід соціалістичних країн, де монопольно володарювали комуністичні партії, підтверджує небезпеку політичної монополії;
- **двопартійна** – припускає наявність двох сильних партій, кожна з яких здатна самостійно вибороти владу, створивши стабільний уряд, який спиратиметься на підтримку більшості. Біпартизм не виключає існування в державі інших партій, що також беруть участь у політичному процесі, але не в змозі претендувати на владу. Є стабільною, забезпечує передбачуваність політики, але нездатна виразити інтереси всіх соціальних груп і не дозволяє залучити до політики альтернативні сили. Класичними прикладами держав із двопартійними системами є Велика Британія і США;
- **двох-з-половиною партійна** – поряд з двома основними партіями існує третя – відносно слаба, але здатна допомогти першій чи другій отримати владу. Ця система впродовж тривалого часу існувала в Канаді та Австралії, де «треті партії» виступали «регулятором» державної влади;
- **багатопартійна** – складається з однакових за впливом політичних партій, жодна з яких не має достатньої підтримки і не в змозі без вступу до коаліції перемогти на

виборах. Найкраще відображає інтереси різних груп, відкрита для інновацій, гнучка, проте не гарантує стабільність влади, оскільки розбіжності між партнерами не завжди сприяють формуванню легітимного уряду. Багатопартійні системи характерні для більшості держав Європи.

Сукупність позицій політичних партій утворює **політичний спектр** (рис. 1.4).

У переважній більшості демократичних держав політичний процес відтворює **відкритий політичний ринок**, що відіграє важливу стабілізаційну суспільну функцію завдяки унормованим процедурам ротації та зміни владних політичних груп, з метою створення оптимальних умов для сталого розвитку держави. Переможений знає, що може спробувати знову прийти до влади, дотримуючись відповідних процедур. Переможений завжди знайде своє місце на політичному ринку, де діють правила регламентованої політичної конкуренції, що дозволяють йому існувати і розвиватися. Ринок сприяє встановленню конструктивних взаємовідносин між опозицією і владою, адже завтра вони можуть помінятися місцями.



Рисунок 1.4 – Політичний «компас»

Ознаками відкритості політичного ринку є багатопартійність і політичний плюралізм – вільне змагання концепцій, поглядів, ідей, носіями яких є політичні партії. Принцип **плюралізму** передбачає наявність у суспільстві різних суб'єктів політичного процесу, зокрема, опозиції, яка діє легально, і їхню конкурентну боротьбу за владу у визначених законом межах, що не руйнує політичної системи і держави.

Багатопартійність визначається наявністю в політичному спектрі суспільства різних за ідеологією політичних партій. Іноді її помилково ототожнюють із відсутністю партій. Проте держава, де громадська думка розколота на чисельні, але недовговічні, ефемерні та швидкоплинні групи, не відповідає поняттю багатопартійності.

Багатопартійність і політичний плюралізм є характерними ознаками демократичного суспільства, яке гарантує реалізацію політичних інтересів громадян.

У сучасному світі **демократію**, тобто спосіб здійснення влади, організації суспільства та управління суспільними справами за участю та в інтересах народу, розуміють як:

- форму держави в сукупності її складових (моделі врядування, політичного режиму і, частково, державно-територіального устрою);
- суспільне самоврядування рівноправних громадян, які вирішують суспільні проблеми шляхом досягнення консенсусу або визначенням волі більшості.

Із часом форми демократії еволюціонували від прямої до представницької.

Пряма демократія базується на прийнятті рішень усіма громадянами безпосередньо. Партійна – передбачає схвалення мас є засобом легітимації рішень лідера. Цензова – базується на прийнятті рішень представниками, вибраними обмеженим колом громадян. Нарешті, за **представницької демократії** владні рішення ухвалюють вибрані всіма громадянами представники, відповідальні перед ними й підзвітні їм.

Зазвичай, вважають, що **влада є демократичною, якщо**:

- її можна змінити, не застосовуючи силу;
- гарантовано вільне й чесне народне волевиявлення;
- визнання волевиявлення більшості поєднане із захищеністю меншості, яка має право стати більшістю (при цьому переможець позбавлений можливості використати владу для усунення тих, хто програв, опозиція поважає право переможців реалізовувати власний курс дій);
- громадяни спроможні контролювати своїх представників у владі;
- влада підзвітна громадянам і залучає їх до вироблення політики.

Не всі політичні системи є демократичними. Поступове утвердження ознак демократії в перехідних політичних системах (див. табл. 1.2) називають **демократизацією**. Передумовами її успішного здійснення є:

- об'єктивні внутрішні (верховенство права, ринкова економіка, високий добробут, розвинуте громадянське суспільство);
- суб'єктивні внутрішні (освіченість політичної еліти, її ціннісна орієнтація, спроможність розробляти й реалізовувати політичні стратегії);
- зовнішні (тенденції світового розвитку, ставлення глобальних політичних акторів, «демонстраційний ефект» інших держав).

ТЕМА 1.3.**ЯК КРАЩЕ ЗАСТОСУВАТИ ВЛАДУ І ЧОМУ ЦЕ ВАРТО РОБИТИ СПІЛЬНО?**

Врядування – це спосіб використання державної влади. Під впливом зовнішнього середовища врядування поступово змінюється від політичного до суспільного.

Політичне врядування (government) або правління – це діяльність уряду як сукупності органів, що правлять (характерне для всіх політичних систем до середини XX ст.).

Системне врядування (governance) – координована урядом діяльність, що передбачає спільні дії заінтересованих у владних рішеннях сторін. Virізняють такі види системного врядування:

- ієрархічне – координування дій із досягнення цілей відбувається через системи top-down (характерне для авторитарних і тоталітарних політичних систем XX ст.);
- ринкове (public management) – координування дій із досягнення цілей відбувається завдяки механізму, аналогічному ринковому (характерне для демократичних політичних систем, починаючи з середини XX ст.).

Нове (суспільне) врядування (public = new governance) – координована урядом мережева діяльність із використання влади, зумовлена звуженням функцій держави й розширенням ролі інших заінтересованих сторін (stakeholders).

За такого виду врядування:

- змінюється спосіб використання влади – замість управління шляхом надання доручень за принципом top-down здійснюється безієрархічна координація (уряд уже не править, а лише скеровує і координує);
- окремі з «традиційних» функцій держави стають суспільними (зокрема, держава не втручається в економіку і громадські справи, при цьому набуває універсального значення договірне регулювання);
- виникає «порожниста держава» – мережева (безієрархічна) організація (networked polity), управління здійснюють органи, створювані під конкретні завдання;
- розмиваються межі між урядовим, приватним і громадським (до вирішення суспільних проблем залучають усіх заінтересованих).

Становлення нового врядування є неможливим без існування правової й соціальної держави.

Сучасне розуміння цих термінів є таким:

Правова держава – організація суспільства, за якої закон і правовий порядок мають пріоритет над державою а іншими інститутами політичної влади.

Соціальна держава – правова держава, в якій людина є найвищою цінністю, а блага перерозподіляються за принципом соціальної справедливості. Такий розподіл може здійснюватися у межах:

- позитивної держави, яка забезпечує й гарантує «рівні можливості» (соціальна політика є переважно засобом контролю);
- держави соціальної безпеки, що (на додачу) гарантує отримання доходів не нижче прожиткового мінімуму (соціальну політику спрямовано, передусім, на забезпечення повної зайнятості);
- держави загального добробуту, яка створює рівні життєві умови всім членам суспільства (соціальну політику орієнтовано, насамперед, на забезпечення «рівності, кооперації й солідарності»).

Перевагами нового врядування є:

- зупинення розбухання урядів, зростання довіри до них;
- гуртування навколо спільних цілей;
- вирішення суспільних проблем там, де про них більше знають, тими, хто вміє це робити (принцип субсидіарності).

Утім, при цьому існують і недоліки:

- залучення до влади всіх (у тому числі, олігархів, лендлордів);
- нестача норм і правил;
- розмивання відповідальності за владні рішення.

Результатами розвитку нового врядування, ймовірно, стануть:

- відсутність концентрації влади чи компетенцій на національному рівні чи в іншому центрі (наслідок – взаємозалежність влади держави, регіону, району, громади);
- розподіл влади на декілька рівнів із передачею частини повноважень недержавним акторам (наслідок – взаємозалежність між владою, бізнесом і громадськістю);
- зменшення ролі національних держав і зростання ролі громад (наслідок – обмеження функцій держави гарантуванням безпеки й правопорядку, формуванням спільних суспільних цілей, організуванням і координуванням дій).

Пропри наявність недоліків, поширення нового способу використання влади – нового врядування – є об'єктивним і зумовленим інтеграційними процесами.

Врядування не є сферою компетенції ЄС, тому способи використання влади в державах-членах не підлягають гармонізації.

Попри це, в ЄС існує спільний адміністративний простір зі спільними принципами **належного врядування** (good governance). Основними з них є:

- участь – усі мають право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через легітимних посередників;
- орієнтування на консенсус – різні інтереси узгоджують;
- відповідальність (підзвітність) – органи влади намагаються служити усім сторонам; усі органи влади підзвітні громадськості;
- прозорість – інформація є доступною для всіх, кого стосується;

- верховенство права – правові рамки є чіткими, безособовими, забезпеченими владними повноваженнями;
- належне реагування – усі органи влади й процедури задовольняють усіх бажаючих протягом розумного проміжку часу;
- ефективність і результативність – органи влади продукують результати політики, що відповідають потребам, за найкращого використання ресурсів;
- рівність і врахування інтересів – усі мають можливості до покращення життя.

Спільними для європейського адміністративного простору є також такі **принципи державної служби**:

- чіткий розподіл адміністративних і політичних посад (див. табл. 1.1);
- незалежність від політичного керівництва;
- служіння народів, а не керівників;
- неупередженість і доброчесність;
- правомочність, відповідальність і підзвітність;
- професійність, систематичні підвищення кваліфікації й спеціалізація;
- об'єктивні: добір, призначення на посади, просування на службі, оцінювання роботи, оплата праці.

З огляду на викладене вище, європейська та євроатлантична інтеграція для України, – це не стільки вступ до тієї чи іншої міжнародної організації, скільки прийняття викладених вище принципів, цінностей, стандартів технологічних процедур (табл. 1.5).

Таблиця 1.5 – Сучасне розуміння інтеграційних процесів

Неточне розуміння інтеграції	Краще розуміння інтеграції
Участь у міжнародних структурах? Але Україна вже є членом ООН, Парламентської асамблеї й Комітету глав урядів Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)...	Утвердження спільних принципів, цінностей, стандартів технологічних процедур: ● взаємодії між державою й громадянином (права та свободи людини); ● формування органів влади й управління («стандарти демократії»);
Економічне співробітництво? Але Україна вже є членом ЄБРР і МБРР, МВФ і Світового банку, Ради євроатлантичного партнерства, ГУУАМ, Європейського енергетичного співтовариства, СОТ і ще 68 організацій...	● діалогу влади і громадянського суспільства (належне врядування – good governance); ● вироблення доказової політики (evidence-based policy);
Вступ до ЄС, НАТО? Вступ заради вступу? А що для цього треба робити – лише чекати?	● діалогу влади й бізнесу (соціальна відповідальність, сталий розвиток); ● ставлення влади й громадян до права (правова держава)

Передумовами європейської інтеграції України є виконання нею таких умов:

1. Політичні інститути мають гарантувати демократію і верховенство права, забезпечувати права людини і прогресивний суспільний розвиток.
2. Мають діяти три гілки влади – законодавча, виконавча і судова – із чітко окресленими повноваженнями й компетенціями.
3. Має існувати незалежна і спроможна система судочинства.
4. Органи влади мають бути спроможні забезпечити виконання взятих державою зобов'язань у спосіб, прийнятний для громадян.
5. Місцеві органи влади мають бути наближені до громадян.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ І РОЗУМІТИ

Політика узгоджує інтереси різних груп на основі спільних цінностей, що гуртують людей на певній території. Існує дві складові політики – конкуренція за право кермувати (politics) + реалізація власного курсу дій (policy). Сукупність органів, які реалізують politics і policy, утворюють політичну систему, основним елементом якої є держава.

Держава – це форма організації суспільства, основними ознаками якої є суверенітет, публічний характер, адміністративні одиниці, система податків і спроможність видавати закони. Успішність держави визначається її спроможністю гарантувати прогресивний розвиток суспільства.

Влада – це можливість і реалізована здатність управляти. У державі, окрім власне державної, існує влада політична, яку реалізують непримусовими методами. У демократичному суспільстві політична влада спроможна трансформуватися в державну завдяки вільним і прозорим виборам.

Визначальними ознаками демократичного суспільства є народне волевиявлення й вільне змагання концепцій, поглядів, ідей, носіями яких є політичні партії. Щоб утвердити ознаки демократії, необхідно забезпечити верховенство права, підзвітність і підконтрольність влади.

Врядування – це спосіб використання державної влади. Із часом врядування змінюється. За нового врядування уряд уже не править, а лише скеровує й координує, залучаючи всіх заінтересованих для досягнення спільних цілей. Поширення нового врядування не вирішить усіх проблем використання влади, проте є об'єктивним і зумовленим інтеграційними процесами. При цьому під інтеграцією варто розуміти не стільки вступ до певної організації, скільки утвердження спільних із нею цінностей («стандартів»).



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Навіщо потрібна політика?

У чому полягає відмінність між політикою у сенсі politics і в сенсі policy?

Який тип політичної системи притаманний Україні?

Якими є ознаки сучасної держави?
 Як держава може забезпечити виконання законів?
 Що таке влада?
 Які органи влади функціонують в Україні і до яких гілок влади вони належать?
 Як політичну владу можна перетворити в державну?
 Що таке демократія?
 Чи є Україна демократичною державою?
 Що таке врядування?
 Чому врядування еволюціонує?
 У чому полягають переваги й недоліки нового врядування?
 Що таке євроінтеграція?



ДЖЕРЕЛА

1. Політологія : підручн. : у 2-х кн. / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. Київ : Ельга, Ніка-Центр, 2003. 664 с.
2. Рябцев Г. Л. Політична система суспільства : навч. посіб. Київ : Псіхея, 2015. 72 с.
 URL: https://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/polit_syst_susp_riabtsev_2015.pdf
3. Конституція України. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Конституція_України
4. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/uryad-ta-organi-vladi/team>
5. Інші органи виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
6. Інформаційні банери про парламент. URL: <https://osvita.rada.gov.ua/uploads/documents/31143.pdf>
7. Вибори. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Вибори>
8. Революція гідності. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Революція_гідності
9. Принципи належного врядування. URL: <https://testderz.com/zno-pravo/admin-law-lecture/принципи-належного-врядування/>

РОЗДІЛ 2.

ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Підготовка ініціативних лідерів-управлінців, спроможних виробляти суспільну політику, вирішувати проблеми, формулювати цілі політики, розуміти цикл, середовище вироблення політики та її аналізу, ресурси й інструменти політики та оцінювання політики

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

Унаслідок навчання за цим тематичним модулем слухач/слухачка буде здатним/ою:

- розуміти загальні теоретичні і методологічні аспекти вироблення суспільної політики та її цикл й відповідну нормативно-правову базу;
- ознайомитися зі складниками середовища і ресурсами суспільної політики та розуміти вплив на політику: продукти, результати та наслідки;
- знати й мати початкові навички для ідентифікації проблеми та визначення порядку денного; формулювання / розробка політики, аналіз стейкхолдерів, вироблення альтернатив та вибір інструментів політики і її оцінювання.

ТЕМА 2.1.

ДЕРЖАВНА І МІСЦЕВА ПОЛІТИКА ТА ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ. ЦИКЛ ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

Суспільна (державна і місцева) політика – курс дій (або утримання від дій - бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

Аналіз у контексті аналізу політики – це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення поради щодо курсу конкретних дій.

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

Термінологія

Оскільки суспільна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання в сферах економіки, політики, права та державного управління, саме це визначає широкий фронт дискусій з термінологічних питань.

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

Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1) *політика (politics)* – це "сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб"¹. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи;

2) *політика (policy)* взагалі – це план, курс дій або «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо»². Саме в такому розумінні вживається слово "*політика*", коли кажуть про державну політику та про її напрямки (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом *аналізу* політики.

Поняття *public* як прикметник можна перекладати словами "*публічний*", "*державний*", "*суспільний*", "*громадський*". Зокрема, коли йдеться про *public policy*, то в різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу – *державна політика*, *публічна політика*, *суспільна політика*, *громадська політика*, *національна політика*.

На сьогодні в світовій практиці сформувалась нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати як *наука про суспільну політику* (Policy science), що складається з двох частин – *дослідження політики* (або *стратегічні дослідження*), яка намагається зрозуміти й інформувати процес вироблення політики через проведення первинних досліджень конкретних проблем суспільної політики. Це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців; та *аналіз політики* – галузь більш мотивована та прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики через її проектування для органів влади. Аналіз політики переважно здійснюють відповідні аналітичні центри.

Натепер у розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалась відносно нова сфера професійної діяльності – *аналіз політики*, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про суспільну політику, формуванням відповідної нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й категорії «А») у провідних університетах світу.

1 Політологія: Посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. О.В.Бабкіної. – К.: Видавничий центр "Академія", 1998. – 368 с. – С. 6.

2 Webster's new universal unabridged Dictionary. – New-York: Barnes & Noble books, 1996. – P. 1497.

Демократичне врядування

Демократичне врядування:

1) урядування як процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – «Government») і українською мовою можна передати як *правління* – традиційне розуміння. Його ще називають «політичним врядуванням»;

2) урядування як суспільне або системне урядування (Public Governance) означає, що влада це лише одна з організацій, що бере участь у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими акторами врядування;

3) мережеве врядування (Network Governance) – самоуправління на основі мереж, горизонтальних зв'язків і координації з мінімізацією влади і максимізацією позавладних стейкхолдерів. Це «врядування без влади».

Належне врядування (Good Governance), нове врядування (New Governance), чутливе врядування (Sensitive Governance), цифрове врядування (Digital Governance) тощо – це спроби системно (завдяки нормативним стандартам) поєднати мережеве і системне врядування під загальною назвою *суспільне врядування*.

Зміст суспільної політики охоплює визначення проблеми, цілей й інструментів рішення проблеми.

Суспільна політика як процес. Ефективність і результативність політики

Суспільна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення даного напрямку політики (див. рис. 1.)

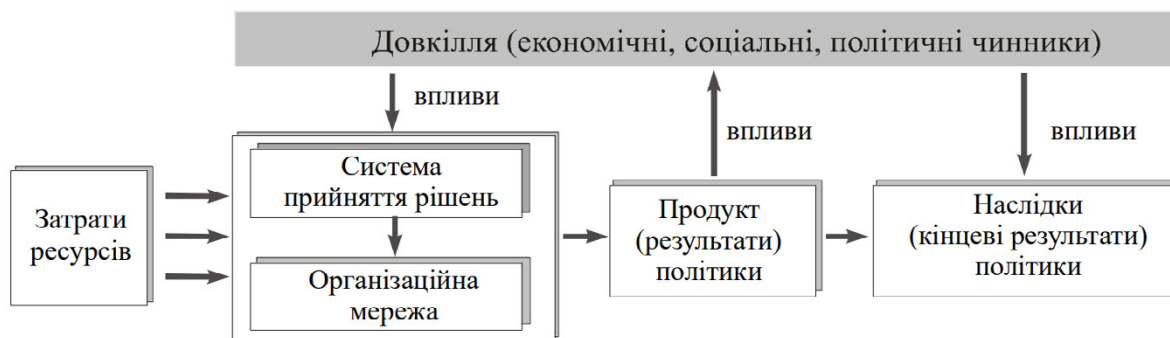


Рисунок 1. Модель суспільної політики як процесу

Інституційно орган влади в цьому процесі відіграє роль *системи прийняття рішень* (напр., Кабінет міністрів, якщо розглядати центральний орган влади).

Процес політики складається, насамперед, у вирішенні питань і проблем. Вирішення кожної проблеми неможливо без затрат відповідних ресурсів.

Затрати – це ресурси, необхідні для здійснення політики.

Реалізація політики, тобто, здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає результати – *продукти (випуск)* політики.

Навколишнє середовище впливає на процес формування рішень, на затрати й випуск. Крім *природного середовища*, слід враховувати *економічне середовище, соціальне середовище, фізичне й політичне середовище*. Всі вони в сукупності формують набір факторів (економічних, соціальних, політичних), які можуть деякою мірою деформувати цей процес і його результати.

З перебігом часу з урахуванням впливу середовища виникають *наслідки*. Їх можна класифікувати *за часом виникнення* – короткострокові, середньострокові й віддалені. Наслідки можуть бути *бажаними* (що збільшують вигоди від реалізації політики) і *небажаними* (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди). Наслідки можуть бути *передбаченими* – тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і *непередбаченими* – які не були враховані при прийнятті рішень (що не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз можливих наслідків).

Безпосередній продукт політики й всі істотні наслідки формують *остаточні результати* політики як процесу, хоча поняття «остаточний» носить умовний характер, тому що наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання.

Остаточні результати мають передбачатися *цілями політики*, тоді як *продукт політики* пов'язується із *завданнями політики*.

В оцінюванні слід виходити із кількох аспектів – результативності, ефективності і економічності.

Результативність політики (програми) [effectiveness] – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей. Наприклад, програма профілактики захворювання на СНІД виходить із соціальних цінностей і має за мету зменшення випадків захворювання. Програма могла включати *завдання* – скоротити кількість випадків, скажімо, на 50%. Якщо через рік вдалося досягти скорочення на 45%, то програму можна вважати результативною, а якщо на 10% – то мабуть ні (але ще треба довести, що скорочення – це результат саме цієї програми, а не вплив якихось інших чинників). Для визначення результативності беруться до уваги безпосередні результати (продукт) політики або її кінцеві результати (наслідки).

Ефективність політики (програми) [efficiency] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Інколи в аналізі виділяють як окремий аспект дієвості політики її *економічність*.

Економічність політики (програми) [есопоту] означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

Цикл вироблення політики

Послідовність кроків, які необхідно здійснити при аналізі політики, у цілому визначається специфікою проблеми й особливостями середовища політики. Проте, існують типові підходи до структуризації цього процесу. Одним із прикладів є послідовність кроків, представлена за назвою «Цикл політики» на рис.2.1.

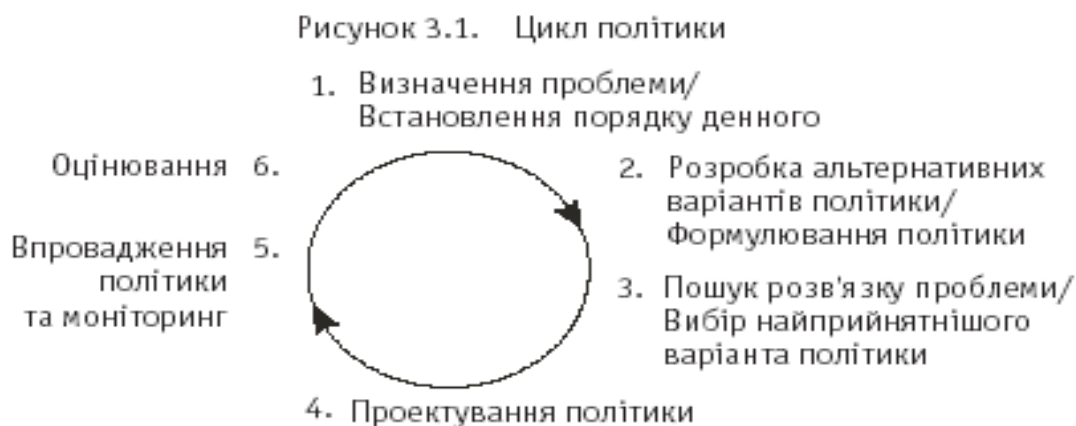


Рисунок 2.1. Цикл політики

ТЕМА 2.2.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ, ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ПОЛІТИКИ

Аналіз суспільної політики як сфера професійної діяльності – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, про оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути публічним і базуватися на суспільних цінностях.

Проблема – ситуація, що викликає стурбованість у суспільстві й вимагає втручання з боку органів влади.

Цілі політики – це те, чого дана політика намагається досягти, що визначає її наміри й спрямованість.

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Процес аналізу політики є замкненим циклом. Тобто заключний етап – оцінювання політики — фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (вирішення однієї проблеми є

шляхом до усвідомлення нової проблеми), і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми (рис.2.2)

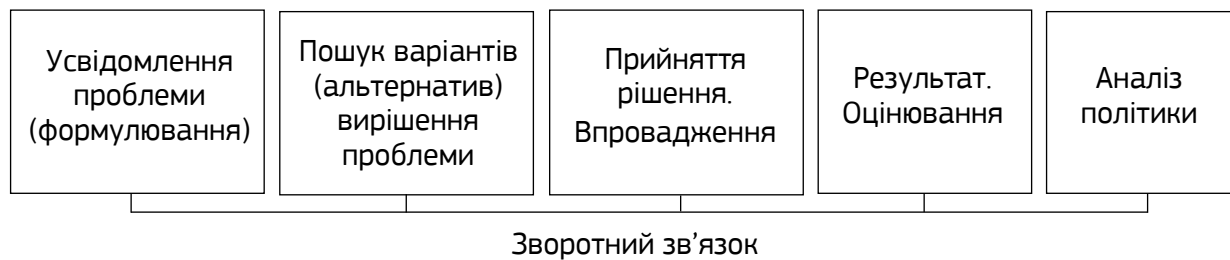


Рисунок 2.2. Етапи вироблення політики як цикл політики

Усвідомлення (формулювання) проблеми. Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже добре сформульована проблема — це напіввирішена проблема. Визначення проблеми — це пошук ядра соціально-економічних, політичних, культурних та інших чинників проблеми. Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирізнення проблеми з проблемної ситуації — сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації, і для перетворення у проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій.

Проблеми завжди супроводжуються активним процесом визнання й визначення (див. рис.2.3).

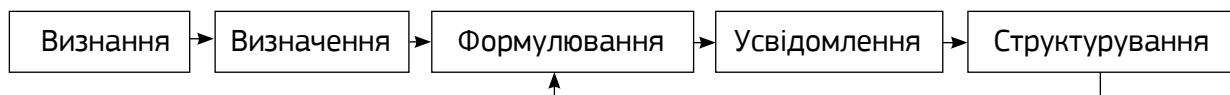


Рисунок 2.3. Аналіз проблем

Все, що ми визначаємо як проблеми, ділиться на дві категорії:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
- образа нашому розумінню того, що означає правильне.

Стосовно визнання, то факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складників:

- зміна загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо);
- сфокусована подія, яка належить до категорії «непередбачуваних подій», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних);
- нормальний зворотний зв'язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо.

Визначення проблеми у сфері суспільної політики – це визначення суспільних проблем, які потребують владного реагування.

Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча суспільна політика.

Проблема, придатна для аналізу політики – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

Визначення цілей і завдань курсу дій

Цілі політики – це те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються у суспільстві (інколи в якості цінностей виступають стратегічні пріоритети політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики.

Цілі політики повинні носити зовнішній характер по відношенню до проблеми: буде помилкою обрати в якості мети політики розв'язання проблеми, яка породжує цю політику. Цілі політики конкретизуються в завданнях/задачах політики.

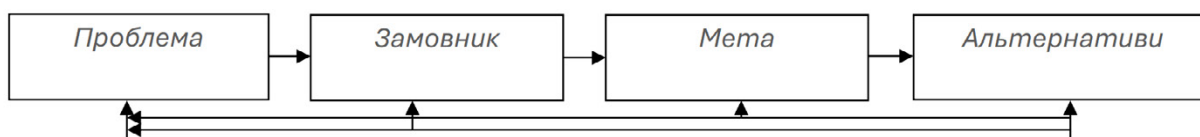
З огляду на цілі політики розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність заходів – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. Тобто виникає такий логічний ланцюг:

суспільні цінності > цілі і завдання політики > альтернативні варіанти досягнення цілей > заходи для реалізації політики

Загалом цілі класифікуються за двома великими групами:

- головні (самостійні) цілі – цінності, які суспільство зберігає й гарантує заради них самих. Сюди належать: людська гідність, справедливість, ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо;
- інструментальні цілі – умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей. Їх часто називають обмеженнями.

Завдання: сформулюйте проблему, придатну для аналізу політики, визначте замовника і мету і альтернативні варіанти вирішення проблеми.



Середовище політики. Аналіз стейкхолдерів. Консультації з громадськістю

Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

- соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;
- фізичне середовище (physical environment): такі географічні характеристики, як клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;
- демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;
- економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;
- політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію стейкхолдерів – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі «пайовиками» процесу політики, тому що вони мають «пай» – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – виробники політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

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

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів – із представниками груп інтересів і зацікавлених органів влади.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнес-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інте-

ресів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають заінтересовані органи влади – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

Консультації проводяться в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

Принцип відкритості і прозорості вироблення політики відповідають основоположним підходам демократії і вимагають гласності, тобто громадяни мають бути в змозі спостерігати за формулюванням державної політики через складний процес суспільного обговорення за участю урядовців та представників недержавних організацій.

Завдання: для обраної проблеми спершу охарактеризуйте середовище політики, а потім визначте стейкхолдерів політики (як серед органів влади, так і поза владою) та вкажіть їх роль у вирішенні проблеми (інтерес, протидія і т.п.).

ТЕМА 2.3.

ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ. АЛЬТЕРНАТИВНІ ВАРІАНТИ. ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади при їхньому застосуванні (тобто ступеня обов’язковості їхньої дії):

- примусові інструменти (регулятори й обмеження поведінки, обумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки);
- змішані інструменти (податки й збори, субсидії, інформація й стимули);
- «добровільні» інструменти (частково ринки; родина й комуна).

Приклади інструментів (засобів політики), які застосовуються державою для впливу на діяльність суб’єктів господарювання, можна знайти в Господарському кодексі України (від 16.01.2003 №436), ст. 12:

- державне замовлення, державне завдання;
- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;

- регулювання цін і тарифів;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Формулювання і опис альтернативних варіантів політики

В аналізі політики варіанти – це взаємовиключні підходи до проблеми. Якщо обирається один варіант, то решта відкидаються.

Альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах 3 – 5; серед них обов’язкова наявність “нульового” варіанта (“нічого не змінювати”), що практично означає бездію або невдавання до нових дій – якщо якась політика в цьому напрямку здійснювалася раніше. Наявність такого варіанта є обов’язковою, адже в результаті аналізу може з’ясуватися, що за даних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію (може, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта має починатися його назвою і містити таку інформацію:

- а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з’ясування передбачених цим варіантом дій);
- б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід – якщо можлива грошова оцінка результатів);
- в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Про необхідність підготовки альтернативних варіантів розв’язання проблем політики йдеться в кількох нормативно-правових документах українського уряду.

Система універсальних критеріїв для порівняння альтернатив

Порівняльний аналіз альтернатив пропонується здійснювати за п’ятьма універсальними критеріями:

1. результативність,
2. ефективність,
3. справедливість,
4. адміністративна здійсненність,
5. політична здійсненність.

Результативність альтернативних варіантів. Поняття результативності визначено вище (див. тему 2.2). Для кожного варіанта політики слід спрогнозувати, якими очікуються значення показників результативності, визначених при формулюванні цілей і завдань політики.

Ефективність альтернативних варіантів. Ефективність варіантів політики визначається шляхом співставлення позитивних результатів політики (або їх грошової оцінки – вигід)

із сумарною оцінкою затрат ресурсів, можливих втрат та негативних наслідків реалізації політики (або грошовою оцінкою всіх цих елементів, що узагальнено зветься витратами).

Якщо таку оцінку зробити важко, то можна обмежитись визначенням відносної ефективності варіанту – тобто ефективність у порівнянні з іншими альтернативними варіантами. Цей найбільш простий спосіб, що передбачає лише якісну оцінку ефективності, означає наступні дії.

Слід взяти співвідношення переваг і недоліків по кожній альтернативі і проранжувати ці співвідношення. Альтернативний варіант з найкращим співвідношенням отримає відносну вищу оцінку (вищий рейтинг), а варіант з найгіршим співвідношенням – нижчу оцінку (рейтинг). Ці відносні оцінки проставляються у відповідному рядку „ефективність” таблиці 1 (що наведена нижче) при підготовці рекомендацій щодо кращого варіанту політики.

В Україні останнім часом впроваджуються підходи до визначення ефективності державної політики, що базуються на методології аналізу вигід і витрат.

Справедливість як критерій оцінки варіантів політики. Критерій справедливості дозволяє врахувати *перерозподільні ефекти* – непропорційний вплив заходів політики на різні регіони й групи населення, які можуть аналізуватися за такими ознаками, як громадянство, місце проживання, рівень доходів, соціальна, національна приналежність, вік, стать.

В аналізі політики визначаються такі типи справедливості:

- горизонтальна: *однакове ставлення до членів суспільства з однаковим статусом (скажімо, підвищення тарифів на електроенергію);*
- вертикальна: *розподіл товарів і послуг між групами з неоднаковим статусом (наприклад, підтримка житлового будівництва в сільській місцевості, що не охоплює жителів міст, але може фінансуватися з бюджету, тобто фактично за рахунок всіх платників податків);*
- міжчасова: *вплив на долі (інтереси) майбутніх поколінь (наприклад, збільшення державного боргу для фінансування повсякденних завдань інвестиційної політики).*

Політична здійсненність як критерій оцінки варіантів політики. Цей критерій передбачає врахування таких аспектів:

- відповідність пріоритетним завданням органів влади (наприклад, програмі дій уряду);
- ставлення громадськості до запропонованих заходів;
- ставлення впливових груп спеціальних інтересів (зокрема, представлених у парламенті, – якщо потрібне парламентське схвалення заходів політики). Тобто чиї інтереси зачіпає реалізація цього варіанта політики? Хто зі стейкхолдерів може (не) підтримати обраний варіант?
- відповідальність за ухвалення рішення: хто або які органи прийматимуть рішення й за який термін?

Адміністративна здійсненність як критерій оцінки варіантів політики. Цей критерій передбачає потребу проаналізувати такі чинники:

- Чи можна реалізувати запропонований варіант політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов?
- Чи достатньо персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації?
- Чи персонал зацікавлено співпрацюватиме в реалізації цього варіанта політики?
- Чи є достатні фінансові ресурси? Якщо немає, то чи можна мобілізувати кошти інших підрозділів/міністерств?
- Чи є в наявності необхідні матеріальні ресурси?
- Чи можна все зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми?
- Чи існує відповідна нормативна база та чи потрібне прийняття нових нормативно-правових актів?

Впровадження політики

Впровадження політики — це 1) процес від формулювання намірів до відстеження наслідків та впливу певного напрямку політики; 2) процес трансформації цілей, проголошених політикою, у результати, який супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, дотриманням законів та наданням послуг населенню.

Проблеми впровадження: комунікація, координація, конфлікт із зовнішніми стейкхолдерами:

Загалом на успішне втілення політики суттєво впливають три основних чинники:

- логіка політики;
- природна співпраця;
- кадрове забезпечення процесу втілення.

Завдання: для сформульованих вище проблеми і мети її вирішення запропонуйте альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Проблема	Мета, завдання	Альтернативи
		1. Status-quo 2. 3. 4.

Оцінювання і моніторинг суспільної політики

Оцінювання – завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються дізнатись, чи реалізує політика заявлені цілі політики; яким коштом; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики.

Оцінювання - систематична оцінка операцій та/ або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

Моніторинг (як відзначає Керол Вайс) звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або спостережливих органів, відповідальними за визначення стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій), виходити з міркувань підзвітності.

Метою моніторингу найчастіше є одержання інформації:

- (а) про те, якою мірою програма досягає цільової аудиторії, на яку вона орієнтована;
- (б) про її відповідність попередньо ухваленим рішенням;
- (в) про правильність використання фінансових коштів й інших ресурсів.

На основі аналітичної роботи з порівняння альтернатив слід підготувати відповідні рекомендації, які мають бути представлені замовнику аналізу.

У цих рекомендаціях слід навести:

- короткий опис способу визначення показників ефективності, результативності, справедливості, політичної й адміністративної здійсненності для певної проблеми;
- опис способу визначення рейтингу кожного з варіантів на основі значень окремих оцінок по кожному з критеріїв.
- таблицю1 з оцінками і рейтингами варіантів.
- рекомендації замовникові аналізу щодо вибору кращої, за результатами аналізу, альтернативи (на підставі рейтингу альтернатив): бажано додати текстовий коментар щодо переваг рекомендованого варіанту.
- прогноз можливих наслідків реалізації запропонованої альтернативи (а також наслідків її відхилення) – як короткострокових, так і довгострокових.

Підготовка аналітичних документів. Документування досліджень й аналізу політики

У науці про суспільну політику виділяються дві складові частини – *дослідження політики* й *аналіз політики*.

У кожній із цих двох сфер використовуються свої специфічні документи, де фіксуються або дослідження політики (наприклад, у рамках науково-дослідних робіт), або результати *аналізу політики* – *конкретної роботи, виконаної в рамках підготування проекту конкретного рішення для конкретного замовника*. Порівняльний аналіз документів цих двох типів наведено в табл. 1).

Таблиця 1

Відмінності між документами в галузі дослідження політики та аналізу політики

Сфери відмінностей	Тип аналітичного документа	
	Дослідження політики	Аналіз політики
Аудиторія	Інші аналітики політики	Виробники рішень/політики
Спрямованість	Скерованість на проблему: загальні рекомендації та інформування щодо проблем державної політики	Скерованість на клієнта: проектування конкретних напрямів політики для впровадження в реальній ситуації.
Методологія	Може включати багато первинних досліджень	Рідко охоплює первинні дослідження
Виклад ідей/мовний стиль	Може бути спеціально-термінологічним і суто науковим	Мусить бути чітко зрозумілим і простим
Обсяг	До 20000 слів	Як правило, не більш як 5000 слів

Типи документів в аналізі політики

Аналітичні документи, що готуються в рамках аналізу політики, поділяються на дві групи з урахуванням сфери їх використання: документи для внутрішнього та для зовнішнього використання.

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві або в колі зацікавлених осіб (стейкхолдерів) щодо майбутніх дій органів влади. Це документи трьох основних типів.

Програмні документи (заяви, концепції політики) – документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про обраний курс дій. Прикладами є послання президента країни парламентам, меморандум кабінету міністрів, програма дій кабінету міністрів.

Зелена книга – інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відбиває бачення урядом певної проблеми (причини виникнення, актуальності, важливості, можливих принципів і механізмів її подолання тощо), але ще не містить конкретних шляхів і заходів її розв'язання. Надається зацікавленим партіям, організаціям або особам, залученим до процесу консультацій. Іноді він становить концепцією для нового нормативно-правового акту.

Біла книга – документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропонувані відповідним органом влади для розв'язання проблеми. У певному сенсі Біла книга – це результат подальшої роботи над Зеленою книгою, у ній (з урахуванням обговорення проблеми й отриманих пропозицій щодо її розв'язання) орган влади виносить на суд широкої громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень з аналітичним обґрунтуванням доцільності майбутніх дій. *Адресатами* цієї групи документів є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їхнім змістом (якщо немає обмежень, пов'язаних із державними таємницями). У цій групі можна виділити три типи документів.

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

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) – призначена для того, щоб забезпечити керівництво країни (регіону) результатами аналізу політики й ознайомити його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики. (напр., документи для Кабінету Міністрів України).

Аналітичний документ міністерства (аналітична записка) – документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрямок політики. Тому результати аналізу й рекомендації теж локалізуються цим напрямком політики й обмежуються сферою повноважень цього органу влади.

1) урядування як процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – «Government») і українською мовою можна передати як правління – традиційне розуміння. Його ще назива

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

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

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

Аналітичний документ міністерства (аналітична записка) – документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрямок політики. Тому результати аналізу й рекомендації теж локалізуються цим напрямком політики й обмежуються сферою повноважень цього органу влади.

Біла книга – документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропонувані відповідним органом влади для розв'язання проблеми. У певному сенсі Біла книга – це результат подальшої роботи над Зеленою книгою, у ній (з урахуванням обговорення проблеми й отриманих пропозицій щодо її розв'язання) орган влади виносить на суд широкої громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми.

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

Впровадження політики — це:

1. процес від формулювання намірів до відстеження наслідків та впливу певного напрямку політики;
2. процес трансформації цілей, проголошених політикою, у результати, який супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, дотриманням законів та наданням послуг населенню.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики.

Демократичне врядування:

1. урядування як процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – «Government») і українською мовою можна передати як правління – традиційне розуміння. Його ще називають «політичним врядуванням»;
2. урядування як суспільне або системне урядування (Public Governance) означає, що влада це лише одна з організацій, що бере участь у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими акторами врядування;
3. мережеве врядування (Network Governance) – самоуправління на основі мереж, горизонтальних зв'язків і координації з мінімізацією влади і максимізацією позавладних стейкхолдерів. Це «врядування без влади».

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень з аналітичним обґрунтуванням доцільності майбутніх дій. Адресатами цієї групи документів є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їхнім змістом (якщо немає обмежень, пов'язаних із державними таємницями). У цій групі можна виділити три типи документів.

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

Економічність політики (програми) [economy] означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

Ефективність політики (програми) [efficiency] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики).

Заінтересовані органи влади – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики.

Зелена книга – інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відбиває бачення урядом певної проблеми (причини виникнення, актуальності, важливості, можливих принципів і механізмів її подолання тощо), але ще не містить конкретних шляхів і заходів

її розв'язання. Надається зацікавленим партіям, організаціям або особам, залученим до процесу консультацій. Іноді він становить концепцію для нового нормативно-правового акту.

Зміст суспільної політики охоплює визначення проблеми, цілей й інструментів рішення проблеми.

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) – призначена для того, щоб забезпечити керівництво країни (регіону) результатами аналізу політики й ознайомити його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики. (напр., документи для Кабінету Міністрів України).

Оцінювання – систематична оцінка операцій та/ або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

Порівняльний аналіз альтернатив пропонується здійснювати за п'ятьма універсальними критеріями:

- Результативність,
- Ефективність,
- Справедливість,
- Адміністративна здійсненність,
- Політична здійсненність.

Проблема – ситуація, що викликає стурбованість у суспільстві й вимагає втручання з боку органів влади.

Проблема, придатна для аналізу політики – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

Програмні документи (заяви, концепції політики) – документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про обраний курс дій. Прикладами є послання президента країни парламентові, меморандум кабінету міністрів, програма дій Кабінету Міністрів.

Результативність політики (програми) [effectiveness] – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Середовище політики: соціальне, фізичне (географічні і демографічні характеристики), економічне, політичне середовище.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому - виробники політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

Суспільна (державна і місцева) політика – курс дій (або утримання від дій - бездій), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем.

Цілі політики – це те, чого дана політика намагається досягти, що визначає її наміри й спрямованість.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- Які типи аналітичних документів існують?
- Які універсальні критерії для зіставлення альтернативних варіантів?
- Хто такі «виробники політики»?
- Навіщо слід здійснювати аналіз стейкхолдерів?
- Які інструменти реалізації політики Ви знаєте?
- Навіщо здійснювати оцінювання процесу реалізації політики?



ДЖЕРЕЛА

4. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень / укл. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2004. – 210 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/173-analiz-derzhavnoyi-politiki-v-ukrayini>
5. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671с.
6. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; пер. з англ. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 1998. – 654 с. – Режим доступу : http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/weimer_1998_analiz_polityky.pdf
7. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / укл. О. Кілієвич, В. Романов. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/172-vioblennja-derzhavnoyi-politiki>
8. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і записок учасників Програми урядового стажування / укл. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/171-vioblennja-derzhavnoyi-politiki-rekomendatsiyi-dlja-ukrayini-v-konteksti-evrointegratsijnogo-dosvidu-krayin-baltiyyi-ta-polschi>
9. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871с.

10. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. – Львів : Кальварія. – 264 с.
11. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. – К. : Основи, 2004. – 396 с. – Режим доступу : http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/hogwood_2004_analiz_polityky_dlia_realnogo_svitu.pdf
12. Дай Т. Основи державної політики / Т. Дай ; пер. з англ. – Одеса : Бахва, 2005. – 468 с.
13. Дан В. Державна політика: вступ до аналізу / В. Дан ; пер. з англ. – Одеса : Бахва, 2005. – 504 с. – Режим доступу : http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/dann_2005_derzhavna_polityka.pdf
14. Державна політика (Розділ 2) : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/253-derzhavna-politika-rozdil-2>
15. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підруч. / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К. : К.І.С., 2016. – 264 с. – Режим доступу : <http://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/296-public-policy-and-democratic-governance>
16. Збірник додаткових матеріалів до курсу «Основи аналізу державної політики» для учасників Програми сприяння Парламенту України. – Режим доступу: <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/247-zbirnik-dodatkovih-materialiv-do-kursu-osnovi-analizu-derzhavnoyi-politiki-dlja-uchasnikiv-programi-sprijannja-parlamentu-ukrayini-2005-r>
17. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. І. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
18. Кілієвич О. І. Практикум із підготовки аналітичних документів: навч. посіб. / О. І. Кілієвич, Г. Л. Рябцев, В. В. Тертичка. – К.: «К.І.С.», 2016. – 95 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/295-praktikum-iz-pidgotovki-analitichnih-dokumentiv-navch-posib>
19. Окремі роботи в рамках курсу аналіз політики підготовлені учасниками Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади України у 2008-2009 рр., Київ, 2010. – 68 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/246-okremi-roboti-v-ramkah-kursu-analiz-politiki>
20. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І. Кілієвич, В.Є. Романов. – К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. – 320 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/digest/176-rozrobka-derzhavnoyi-politiki-analitichni-zapiski>
21. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с. – Режим доступу : http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/vt_monogr_2002.zip
22. Тертичка В. В. Основи аналізу державної політики: відеолекції. URL: <https://youtu.be/SMfPxVComNs>

23. Public Policy Analysis Issues // www.nispa.sk
24. Public policy, governance and communications in the EU member states and candidate countries : post-conference monograph / [V. Burksiene et al. ; gen. ed. by G. Riabtsev and V. Tertychka]. Kyiv : NaUKMA, 2023. 183 p. // URL: http://ipas.org.ua:8607/images/doc/Library/Books/public_policy_2023.pdf
25. Tertychka, Valerii Policy-making in post-war recovery: procedures of stakeholder analysis vs/or «quick solutions» // Zdolność administracyjna Państwa członkowskiego i kandydata do Unii Europejskiej: pojecie, przejawy i determinant ; monograph / [D. Dzvinchuk, A. Khaletska, V. Kovalchuk, M. Maczynski, E. Skorczynska]. Krakow ; Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellockiego, 2024. P.49-62. / англійською, українською
26. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куінн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 130 с. – Режим доступу : <https://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/180-eojn-jang-i-liza-kuinn-jak-napisati-dievij-analitichnij-dokument-u-galuzi-derzhavnoyi-politiki>

РОЗДІЛ 3.

Економічні концепції для належного врядування

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Опанувавши зміст цього тематичного модуля, слухач/слухачка зможе:

- визначати ефективність індивідуальних і колективних рішень у процесі вироблення доказової політики;
- ідентифікувати причини і результати (наслідки) втручання уряду в економіку з урахуванням різних цілей державної політики

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі зможуть:

- використовувати методологію економічного аналізу для вирішення суспільних проблем;
- обґрунтовувати підстави для державного втручання в різних сферах суспільного життя з урахуванням ризиків провальності втручання;
- аналізувати ефективність та результативність індивідуальних і колективних рішень при формуванні і реалізації державної і місцевої політики;
- формувати і презентувати власне бачення вирішення проблемних питань державної і місцевої політики за результатами порівняльного аналізу шляхів їх вирішення

ТЕМА 3.1.

ЕКОНОМІЧНІ ЗНАННЯ І ВМІННЯ У НАЛЕЖНОМУ ВРЯДУВАННІ І ДОКАЗОВІЙ ПОЛІТИЦІ

Економіка (економічна наука) як інструментарій аналізу й підготовки індивідуальних і колективних рішень

Економічні знання і вміння, що формуються при вивченні економічної науки, надають можливість державним управлінням використовувати інструментарій економічного аналізу для підготовки індивідуальних і колективних (зокрема, владних) рішень.

Економічна наука (зокрема, підхід, широко відома під назвою «economics») — це соціальна наука, що вивчає те, як індивіди, фірми, органи влади та суспільства роблять *вибір* (тобто, приймають рішення) щодо альтернативних варіантів розміщення/алокації рідкісних (обмежених) ресурсів для задоволення своїх необмежених бажань і потреб.

Цей вибір здійснюється в рамках певної *економічної системи*.

Назагал, система характеризується складовими елементами і структурою (рамками), які визначають способи взаємодії між елементами. **Економічна система** – це система виробництва, розміщення ресурсів і розподілу товарів і послуг у суспільстві. Вона включає в себе поєднання різних інституцій, установ, учасників, процесів прийняття рішень, моделей виробництва, споживання і розподілу, які складають економічну структуру даної спільноти.

Отже, *економічну систему* утворюють, перш за все, *блага* та *учасники* економічного процесу (економічні агенти).

Блага і учасники економічної системи

Блага (goods) – це узагальнювальна назва будь-яких дарів природи, виробів або послуг, які задовольняють потреби людей, тобто приносять їм користь. Одночасно із споживанням благ індивіди споживають (вимушено або добровільно) **антиблага (bads)**, що приносять шкоду людям, об'єктивно (наприклад, негативно впливають на стан здоров'я – шкідливі викиди) або суб'єктивно (з огляду на світоглядні поняття людини, суспільні норми і обмеження). Антиблаг – це «небажане благо»: смачна їжа сприймається людиною як благо до певних обсягів споживання, надмірна їжа – вже антиблаг.

Будь-яке благо є *обмежене* – повітря в земній атмосфері, прісна вода в озері; обмеженими є фізичні обсяги цього блага. Блага, які розглядає економічна теорія, є *рідкісними*, їхні обсяги менші за ті, які бажали би мати споживачі благ. Рідкісні блага звуться ще **економічними благами**.

Рідкісність – властивість, притаманна всім економічним благам, що означає дисбаланс між можливостями економічної системи, він визначається наявністю цих благ у суспільстві в кожному місці і кожний момент часу, та бажаннями споживачів отримати певні обсяги благ; такий дисбаланс існує за будь-яку ціну рідкісного блага; це твердження є **законом рідкісності**.

Тобто, рідкісність підкреслює необхідність вибору через обмеженість благ, в той час як обмеженість благ визначає конкретні межі доступності цих благ.

На відміну від економічних благ існують **вільні блага**, вони не є рідкісними, хоча їхні обсяги теж обмежені (пісок в Сахарі – обмежене вільне благо, пісок на престижному пляжі або на цементному заводі – обмежене рідкісне благо, яке має ціну). Наявність вільних благ така, що перевищує обсяг попиту навіть за тих обставин, що вільні блага споживачі можуть отримувати їх безоплатно.

Блага відрізняються одне від одного фізичними характеристиками, які задовольняють певні виробничі або кінцеві потреби, розташуванням у просторі (до речі, не всі блага можна переміщувати у просторі), та часом, у який вони пропонуються для використання. Отже кожне благо визначається трійкою показників: фізичні характеристики – місце – час.

Поміж благ за споживчими характеристиками визначають **товари** - вироби та дари природи, які мають фізичні виміри (вага, розміри) і пропонуються для продажу в певний час у певному місті, та **послуги**, які фізичних вимірів не мають, але теж задовольняють певні потреби людей та надаються іншими людьми або різними інститутами, включно і органами влади (послуги з державного управління, національної оборони тощо).

Економічні блага через їхню рідкісність мають бути розподілені між членами суспільства (економічними агентами). Блага, які розподіляються за допомогою ринкового механізму, зветься **ринковими**. Блага, які розподіляються на підставі політичного рішення або суспільного вибору, зветься **колективними** (наприклад, соціальний захист). Як наслідок розподілу, на економічні блага визначаються **права власності** - це привілей мати або використовувати рідкісні блага.

За характером споживання виділяють індивідуальні та суспільні блага. **Індивідуальні блага** (або *товари особистого користування*) споживаються кожною людиною окремо; надання їх людині можливе без надання іншій людині. Блага, надання яких окремій особі неможливе без надання іншим особам, зветься **суспільними (public goods)**. Класичні приклади таких благ – послуги з освітлення вулиць, результати фундаментальних наукових досліджень. Саме забезпечення спільнот суспільними благами має бути першочерговою турботою органів влади (детальніше про це - див. тему 3.3).

Деякі з благ використовують лише для кінцевого споживання - це **споживчі блага**, тоді як інші – як фактори у виробництві інших благ – це *товари виробничого споживання*, або **інвестиційні блага**; деякі – одночасно для виробничого та кінцевого споживання.

Окрему групу благ складають *фактори виробництва*. **Фактори виробництва**, або **затрати** - це будь-які блага, які використовуються у виробництві інших благ: труд, капітал, земля, підприємницький хист. Земля (ширше - **природні ресурси**) і труд зветься *первинними факторами виробництва*. **Капітал (капітальні блага)**- це блага тривалого користування, створені для виробництва інших благ; виділяється *фізичний і людський* капітал. **Технологія** - знання суспільства про виробництво благ. **Підприємницький хист (підприємництво)** - специфічний фактор виробництва, який полягає у вмінні людини поєднати інші фактори виробництва та технології для організації виробництва благ, тобто здатності підприємця брати на себе відповідальність та ризик за використання факторів з метою отримати прибуток. **Людські ресурси** - будь-які людські вміння, які використовуються у виробництві (тобто труд, людський капітал, підприємницькі здібності).

Споживання благ формує *людський добробут і благополуччя*. З огляду на це варто ширше подивитись на класифікацію благ. Блага, які не мають характеристик економічних благ, визначаються як неекономічні блага. **Неекономічні блага** – це такі, які є одночасно необмежені і безоплатні (сонячне світло, вода, повітря). До неекономічних також відносяться **соціальні блага** - стосунки в родині, психологічний клімат на роботі, спілкування із друзями. Специфічна форма соціальних благ – **соціальний капітал** – це мережа стосунків між людьми, які живуть і працюють у певному суспільстві, що дозволяє цьому суспільству функціонувати результативно; ключовим компонентом соціального капіталу є **довіра** – взаємне очікування, що люди будуть діяти так, щоб це приносило користь іншим, щоб це сприяло співпраці та спільним діям. В залежності від субстанції, яка утворює блага,

вони поділяються на матеріальні і нематеріальні. **Нематеріальні блага** – це, зокрема, людський капітал (освіта, виховання, знання, досвід, інформація); їх споживання збільшує благополуччя.

Учасники економічного процесу, або **економічні агенти** – це індивіди або групи індивідів, які визначаються здатністю приймати самостійні рішення. По відношенню до благ учасник може бути: споживачем благ для задоволення власних потреб, власниками факторів виробництва, споживачем факторів виробництва, організатором виробництва благ, власником вироблених благ.

Учасники, які є споживачами благ та власниками факторів, звуться **домогосподарствами**. Домогосподарство – це окрема особа або група осіб (сім'я) із загальним доходом, який спільно витрачається на споживання благ. Учасники, які є споживачами факторів, організаторами виробництва та власниками вироблених благ, звуться **виробниками**, або **фірмами**. Фірми виробляють блага для продажу іншим фірмам або кінцевим споживачам.

У будь-якій реальній економічній системі існує ще одна група учасників – **органи влади** (часто її узагальнено називають *державою*, або *урядом*) – це учасники, які уособлені в урядових установах, що виконують важливі економічні функції в суспільстві. Сюди відносяться органи всіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) і всіх рівнів – центральні органи, регіональні та органи місцевого самоврядування.

Потреби і можливості

Учасникам економічної системи доводиться робити складний вибір між потребами і можливостями їх задоволення.

Потреби – це всі людські фізичні та духовні почуття нестачі, які задовольняються за допомогою благ. Невизначене спочатку почуття нестачі чогось конкретизується, коли людина приймає рішення на користь якось блага. З економічної точки зору мають значення лише ті потреби, які спрямовані на існуючі блага і можуть бути задоволені в межах відповідних технологічних можливостей та економічних стосунків.

У залежності від терміновості задоволення виділяють *життєво необхідні потреби*, які забезпечують існування людини, виникають із почуття самозбереження, та *потреби вибору* (або альтернативні потреби) – сюди відносяться всі інші потреби. В залежності від способу задоволення виділяють *індивідуальні потреби*, які виникають внаслідок рішення окремої особи і можуть бути задоволені самостійно, та *колективні потреби*, які люди сприймають майже однаково, їхнє задоволення потребує великих витрат; рішення про задоволення колективних потреб приймають політичні установи. Розмежування потреб різних видів залежить від рівня економічного розвитку суспільства і традицій. З плином часу потреби змінюються кількісно і якісно. Під впливом розвитку технологій, моди, реклами виникають нові потреби, внаслідок чого скриті (латентні) потреби стають усвідомленими, тобто відкритими. Потреби – рушійна сила економічної діяльності.

На відміну від рідкості, обмеженості благ потреби людей є необмежені. Одночасно слід рахуватись з обмеженими *можливостями* людей: наявні ресурси для споживання

і власні обмежені ресурси людей (зокрема, їхні бюджетні можливості і час, необхідні для споживання благ, особливо послуг). У зв'язку з цим виникає проблема вибору найкращого (оптимального) варіанту розподілу економічних благ між окремими економічними агентами та між альтернативними цілями використання благ (тобто, між конкуруючими учасниками та конкуруючими цілями).

Базова концепція економічного аналізу – альтернативна вартість

Рідкісність ресурсів – вихідний пункт економічного аналізу. Більшість економічних проблем, з якими зустрічаються люди у повсякденному житті, підприємці у бізнесі і влада при здійсненні державної політики, пов'язані з недостатньою кількістю тих або інших ресурсів для забезпечення всіх потреб. Тоді і виникають питання, у який спосіб, в якій послідовності задовольняти потреби, як розподілити ресурси. Отже у найпростішому вигляді економічне мислення можна представити таким чином:

- (а) Існують варіанти **вибору** політики, тобто альтернативи. Якщо варіантів вибору, або альтернатив, немає, не існує і економічного рішення, яке можна прийняти (слід врахувати, що рішення не робити нічого є альтернативою рішення щось зробити).
- (б) Існують **обмеження**, зокрема, будь-яке суспільство обмежене в ресурсах, які є в його розпорядженні, а окремі люди обмежені в розпорядженні ресурсами.
- (в) Наявність обмежень означає, що для того, щоб зробити найкращий можливий **вибір**, суспільство чи окрема людина мають вибирати найкращу для них комбінацію ресурсів (з поміж усіх різноманітних варіантів їхнього використання), або знайти оптимальний варіант – тобто такий, коли максимізуються вигоди від споживання та мінімізується вартість забезпечення споживання. Але як порівнювати альтернативи? Економічна теорія пропонує підвести спільний знаменник під різні варіанти дій – альтернативну вартість.

Рідкісні ресурси мають цінність, оскільки їх можна використати в різний спосіб. Отже, **альтернативна вартість** якогось блага – це ті блага, якими треба поступитись, щоб отримати більше саме цього блага. За відомою економічною концепцією, вартістю додаткової зброї є масло (або, іншими словами, – споживчі блага), яким треба поступитись, щоб випустити більше зброї. Сутність альтернативної вартості – наявність компромісу між отриманням більше одного чи іншого; суспільство приймає такі рішення постійно, особливо стосовно того, на що урядові слід витратити гроші, які надійшли від збирання податків з населення.

Альтернативна вартість є корисним концептуальним інструментом як для експертів-аналітиків, так і для управлінців. Адже керівники часто відчують серйозні обмеження в чисельності працівників, яких вони мають за штатом, або в обсязі ресурсів, якими вони можуть розпоряджатись. Мислення у термінах альтернативної вартості може допомогти керівникам вирішити, як краще організувати наявні трудові ресурси. Якщо нам треба взяти якесь нове завдання, то чим нам треба буде поступитись з продукції, яку ми попередньо виробляли, щоб виконати це завдання? Або, якщо треба скорочувати штати, що приведе до більшого згорання випуску продукції: скорочення цих робітників чи інших? Іншим яскравим прикладом принципу альтернативної вартості є вибір, перед яким опиняються чоловіки і особливо жінки, коли їм треба вирішити, чи виходити на ринок праці з метою

працювати за гроші, чи залишатись вдома. Класичний економічний аналіз цього рішення – це вибір між цінністю благ, які робітники мали б змогу придбати за гроші, що вони заробили, та цінністю відпочинку, який би вони мали, якщо б не працювали.

Отже, **альтернативна вартість ресурсу** – це цінність для індивіда найкращої із втрачених альтернативних можливостей використання цього ресурсу. Щоб визначити *альтернативну вартість блага* для виготовлення якого потрібні декілька різних ресурсів, слід врахувати, що частину цих ресурсів споживач блага має купувати на ринках, а частина (наприклад, вільний час) може знаходитись у його власності,

Тому **альтернативна** (її також звуть **економічна**) **вартість блага** у загальному випадку утворюється як сума *явних витрат* і *неявних витрат*, які пов'язані з використанням ресурсів, необхідних для виготовлення блага. **Явні** (або **зовнішні**) **витрати** – це витрати на ресурси (необхідні для виготовлення блага), які треба придбати на відповідних ринках. **Неявні витрати** – це *альтернативна вартість ресурсів* (необхідних для виготовлення блага), які не треба купувати, тому що вони є власністю виробника. Наприклад, економічна (альтернативна) вартість відвідання кінотеатру дорівнює сумі витрат на проїзд до кінотеатру, ціни квитка (явні витрати) та альтернативної вартості часу, затраченого на дорогу, стояння у черзі за квитком та перегляд фільму (неявні витрати).

Якщо альтернативні варіанти використання ресурсів мають певну оцінку, їх можна порівнювати за умов, що існують критерії порівняння. В економічній теорії найпростішим універсальним критерієм порівняння альтернатив є **ефективність**, що означає використання рідкісних ресурсів з максимальним результатом. Ефективність – це ще одна базова концепція економічного аналізу, вона розглядається в темі 3.2.

Позитивна і нормативна економічні теорії

Питання ефективності та справедливості розв'язуються в межах двох складових частин економічної теорії – відповідно позитивної та нормативної.

Позитивна економічна теорія вивчає факти, реальні економічні явища та залежності між фактами; дає відповідь на запитання «що є, що було, що може бути». Зокрема, питання, ефективно функціонує економіка чи ні, вирішується в термінах позитивної теорії.

Нормативна економічна теорія виносить судження про те, наскільки сприятлива економічна ситуація або політика; дає відповідь на запитання «як має бути». Справедливість існуючого розподілу доходів визначається як нормативне твердження.

Принципи аналізу рішень учасниками економічного процесу; раціональність

Цінність економічної науки для аналізу державної політики полягає в тому, що вона впроваджує методологію аналізу рішень в соціально-економічних системах. В економіці у процесі вироблення та ухвалення індивідуальних та колективних рішень використовується ряд принципів³; основними при ухваленні індивідуальних рішень є такі:

³ Наведені десять принципів економічної теорії, що ілюструють процес прийняття індивідуальних рішень та взаємодії людей в цьому процесі, запропонував відомий американський економіст українського походження N. G. Mankiv (Григорій Манків).

- А.** Існує багато цілей і, відповідно, варіантів використання ресурсів.
- Б.** Рідкісність ресурсів - причина проблеми вибору.
- В.** Оцінка варіантів - за принципом альтернативної вартості.
- Г.** Ефективність як критерій вибору.
- Д.** Вибір здійснює раціональна людина.
- Е.** Граничні зміни - принцип аналізу.
- Є.** Людина реагує на стимули.

Детальніше зупинимось на принципі (Д). *Раціональність* – центральне поведінкове припущення економічної теорії. Воно ґрунтується на понятті «людини економічної» (*homo economicus* – лат.). Така людина має принаймні дві ознаки: вона діє раціонально і керується власними інтересами, або власною вигодою, як вона її розуміє. Раціональна поведінка економічного агента стосується набору правил або аксіом щодо смаків й уподобань, які використовуються в аналізі альтернатив задоволення потреб. Щодо власних інтересів, якими керується людина раціональна, то це означає, що учасники намагаються максимізувати вигоди при ухваленні рішень. Для домогосподарств це означає максимізацію корисності, яку вони отримують при споживанні благ (з урахуванням наявних смаків й уподобань та обмежених можливостей), для фірм – максимізацію прибутку. Важливою передумовою раціональної поведінки є наявність у економічних агентів повної інформації про своє становище. Тоді особи, що приймають рішення, заздалегідь знають конкретний результат реалізації кожної з обраних альтернатив. На відміну від такої ситуації, яка зветься *визначеністю*, при ухваленні рішень можливі ситуації ризику або невизначеності.

Отже основними *принципами поведінки*, що визначають **раціонального** учасника, є такі: 1) економічним агентам властивий сталий транзитивний порядок уподобань; 2) агенти керуються особистою вигодою і намагаються її максимізувати; 3) всі агенти мають повну інформацію про своє становище. Сучасна економічна теорія поширює гіпотезу про раціональність поведінки і на представників органів влади в процесі вироблення державної політики.

Інші три принципи, що використовуються при виробленні рішень, стосуються питань взаємодії учасників і координації схвалюваних рішень в економічних системах:

- Ж.** Взаємовигоди торгівлі.
- З.** Ринок – кращий спосіб організації економічної діяльності.
- І.** Інколи влада спроможна «виправити» ринок.

Проблема координації рішень в сучасних економічних системах є надзвичайно гострою. Домогосподарства мусять визначитись з цим, які блага і в яких обсягах споживати, а це висуває певні вимоги до фірм. У свою чергу фірми повинні скоординувати свої рішення щодо використання рідкісних ресурсів. Домогосподарства повинні отримати товари і послуги, що виробляються фірмами, тобто скоординувати свої рішення щодо споживання. Органи влади повинні брати участь у процесах координації і як виробники, і як споживачі певних благ, до того ж вони наділені специфічними владними повноваженнями, що передбачає застосування інструментів заохочення і примусу до інших учасників.

Те, що ринок – кращий спосіб організації економічної діяльності, стосується порівняння механізмів ринкової координації з механізмами координації в адміністративно-командних економіках (на кшталт радянської системи або сучасної північно-кореїської). Принцип «І» про можливості влади «виправляти» ринки стосується концепції *неспроможності ринку*, що буде розглянута в темі 3.3.

Взаємодію і координацію рішень в учасників в економічній системі за допомогою ринкового механізму ілюструє так звана «модель кругообігу» на рис. 3.1.

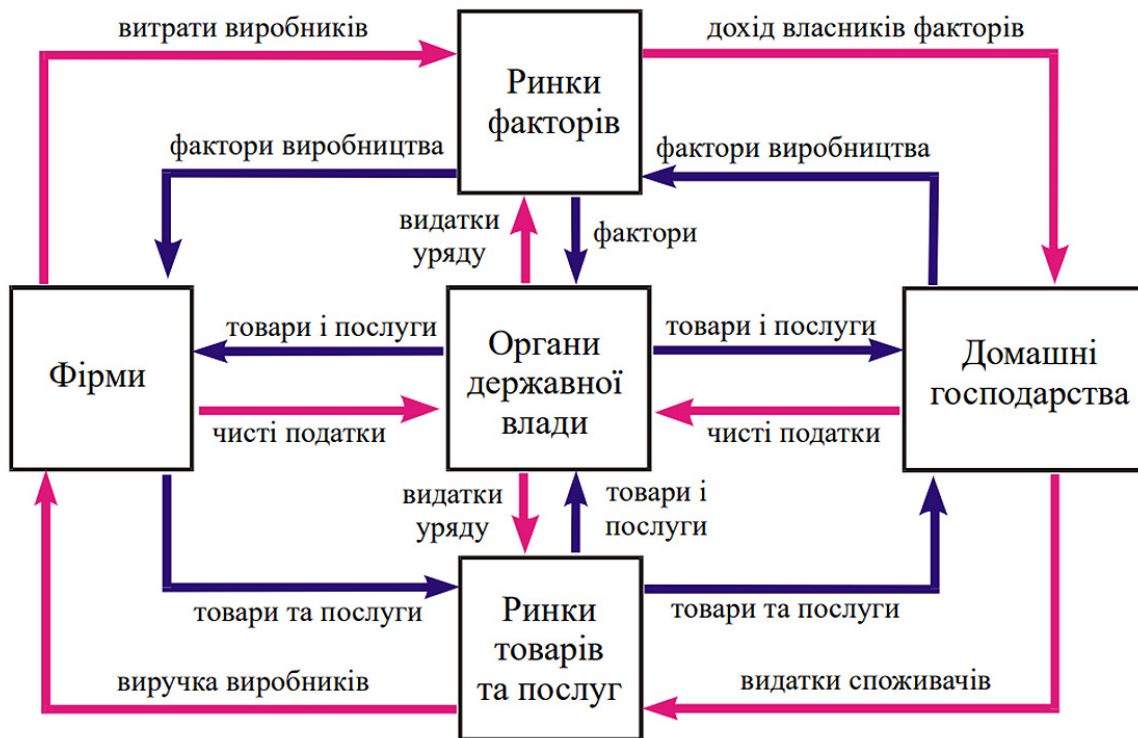


Рис. 3.1. Модель кругообігу в ринковій системі з державним сектором

Інституціональна економічна теорія та інституціональний аналіз

Економічна теорія в сучасному вигляді сформувалась під впливом переважно неокласичної економічної теорії, яка базується на досить жорстких і не завжди реалістичних припущеннях – про раціональність поведінки всіх учасників і сталість їхніх уподобань, їх намагання максимізувати власну вигоду, існування ринкової рівноваги та інше. Проте в рамках цього підходу неможливо пояснити багато економічних явищ, які відбуваються у сучасному світі, особливо у перехідних економіках. Тому економісти намагаються розширити рамки неокласичного аналізу, беручи на озброєння надбання інших суспільних наук.

Інституціональна економічна теорія – різновид економічного аналізу, що робить наголос на ролі соціальних, політичних і економічних інститутів у визначенні економічних явищ. Тобто наголос робиться на ролі середовища, в якому індивіди приймають рішення.

Базовими поняттями інституційного підходу є *інституції*, *транзакційні витрати* та *права власності*.

Інституції (за Дагласом Нормом) – це правила гри у суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження (офіційні та неофіційні), які спрямовують людську взаємодію в певне річище. І, як наслідок, вони структурують стимули в процесі людського обміну – політичного, соціального або економічного. Офіційні і неофіційні обмеження разом створюють неперервний ряд правил – від табу, звичаїв і традицій на одному кінці – до конституцій і в цілому законодавства – на іншому. Фактично інституції визначають і обмежують сукупність варіантів вибору для індивідів. Врахування інституційних обмежень дозволяє відповідно зменшити кількість варіантів, які слід розглядати в процесі аналізу майбутньої державної політики. Слід розрізняти інституції й організації (інститути), які також структурують людські взаємодії. *Організації* охоплюють політичні органи (парламент, кабінет міністрів, органи місцевої влади, політичні партії), економічні органи (фірми, профспілки), громадські організації (релігійні організації, благодійні фонди, спортивні клуби), освітні організації (школи, університети) та ін. Організації складаються із груп індивідів, пов'язаних між собою спільним прагненням досягти певних цілей. Те, як організації виникають і зникають, в основному визначається інституційною основою.

Інституції впливають на функціонування економіки через дії на трансакційні та трансформаційні витрати. Традиційна теорія при визначенні вартості продукції бере до уваги лише *трансформаційні витрати* – вартість затрачених виробничих факторів (капітал, праця, природні ресурси, підприємницькі здібності), які необхідні для трансформації ресурсів у кінцеву продукцію. **Трансакційні (операційні) витрати** враховують небезкоштовність економічного обміну, вони складаються з витрат на вимірювання цінних атрибутів того, що обмінюється, витрат на захист прав, нагляд за дотриманням угод і забезпечення їх виконання. Чим краще організована економічна система – тим менші трансакційні витрати; їх величина свідчить про ефективність функціонування економіки і, відповідно, ефективність державного управління. У корумпованому суспільстві, у країнах, де законодавство (тобто правила гри) чітко не визначені, трансакційні витрати, як правило, надзвичайно великі, що зменшує прибутковість будь-якого бізнесу, отже, зменшує інвестиційну привабливість економіки, негативно впливає до економічного зростання, збільшує зубожіння населення.

З урахуванням інституціонального підходу збагачується концепція *раціональної поведінки*. На від відміну від *повної раціональності* (про яку йшлося вище), розглядається *неповна (обмежена) раціональність* та *процесуальна раціональність*. **Неповна раціональність** додатково враховує обмежені можливості індивідів щодо отримання та обробки необхідної для цього інформації; тобто, слід брати до уваги ціну отримання інформації, що пряму пов'язано з аналізом інституційних аспектів. **Процесуальна раціональність** передбачає, що індивід оптимізує свій вибір лише серед певних зразків поведінки, які йому відомі. Тобто його поведінка визначається не лише його індивідуальними смаками та уподобаннями, але й суспільними уподобаннями.

Подальший розвиток концепція раціональної поведінки отримала в *поведінковій економіці* – напрямі економічної науки, що межує з психологією, вона поєднує інструментарій економічної науки і психології для аналізу людської поведінки. Одним з важливих концепцій цього підходу є поняття **когнітивних упереджень/спотворень** (*cognitive biases*) — це систематичні моделі відхилення від норми чи раціональності в судженнях, що часто призводить до нелогічних або ірраціональних (з огляду на академічне розуміння раціональності) рішень і поведінки. Ці упередження часто є результатом спроби мозку спростити

обробку інформації. В аналізі політики слід враховувати, що значна кількість людей, або причетних до підготовки й ухвалення рішень, або чию реакцію на дії влади творці політики мають брати до увагу, можуть поводити себе нераціонально з огляду на прояви тих або інших когнітивних упереджень.

Економічний аналіз і державна політика

Через існування ситуацій неспроможності ринку (тема 3.3) державна влада завжди буде відігравати ключову економічну роль у суспільстві, саме тому реалістичною економічною моделлю є **змішана економіка**, в якій центральні ролі в рівній мірі належать як ринку, так і державним структурам. Можливе місце державних структур в моделі змішаної системи (рис. 3.1): споживач товарів і послуг на ринках товарів і послуг, працедавець на ринках факторів, а також ціноутворювач на деяких ринках. Проте основними функціями держави є: збирання податків зі споживачів, що зменшує використовуваний ними дохід; витрачання цих грошей на виробництво товарів і послуг (перш за все – суспільних благ, про них в темі 3.3). Виробництво деяких благ держава лише фінансує за рахунок бюджету, а власно виробництво товарів та надання послуг забезпечується поза державним сектором. Деякі блага (різноманітні послуги системи державного управління) виробляють безпосередньо державні установи.

При економічному аналізі результатів діяльності органів влади проблема полягає в тому, що часто дуже важко визначити, що саме є фактичною продукцією державної установи, отже, насамперед, треба визначити, що виробляє та або інша установа, і як саме. Необхідно також розуміти загальну роль державних установ як виробників і особливо функції державних управлінців як постачальників товарів і послуг, щоб зв'язати це з тим, що говорилося раніше про альтернативну вартість. Нарешті, необхідно усвідомити, що таке попит на продукцію державних установ, наскільки він є важливим, як важко його визначити, і також пов'язати з власним досвідом. І, нарешті, необхідно оцінити роль державної установи як ціноутворювача. Ціни у ринковій системі виконують як функцію інформації у межах одного ринку та між ринками, так і функцію відображення цінності товарів для споживачів та вартості товарів з точки зору використання ресурсів, які можна було б використати для виробництва інших товарів.

Економічна теорія (як неокласична, так й інституціональна) значною мірою формує методологічний інструментарій для аналізу державної політики, зокрема, при визначенні підстав для державного втручання та оцінювання його успішності. Центральним питанням тут є визначення *економічних аспектів* аналізу – тобто проведення *економічного аналізу державної політики* для будь-якого її напрямку. Це, перш за все, визначення *ефективності* кожного напрямку політики в цілому та його окремих заходів. З цією метою мають бути ідентифіковані всі можливі вигоди від реалізації політики й коло учасників, на яких поширюються ці вигоди, а також визначені всі негативні результати, втрати і витрати у суспільстві, що виникають внаслідок впровадження політики. Співставлення сукупних вигід і витрат і дозволяє дійти висновку щодо ефективності державної політики (більш детально про це – у темі 3.2).

ТЕМА 3.2.**МЕТОДИ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ РІШЕНЬ: АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ****Концепція ефективності в економічній науці й суспільному врядуванні**

Управлінцям і аналітикам часто треба готувати (а інколи й ухвалювати) рішення щодо планування своєї діяльності, підрозділу організації, підготовки заходів політики, проєктів і програм. Які вихідні аспекти цієї діяльності?

- існують різні цілі діяльності і суспільної політики, досягнення яких потребує ресурсів;
- ресурси обмежені (рідкісні), тому виникає проблема вибору, як їх найкращим чином використати?
- існує вибір – навіть у найпростішому випадку: «робити» – «не робити»;
- потрібно аргументувати обраний варіант;
- найбільш вживаний аргумент на користь вибору – оцінка ефективності варіанту.

Існують різні концепції ефективності:

- ефективність рішень окремих агентів (домогосподарств, фірм, органів влади);
- ефективність проєктів, програм, заходів державної та/або місцевої політики
- ефективність окремих ринків;
- ефективність економічної системи як сукупності взаємопов'язаних ринків.

Окрім цих різних концепцій, існує термінологічна плутанина щодо розширеного тлумачення терміну «ефективність» в українській мові, наукових джерелах і законодавстві порівняно з англійською мовою, де розрізняються окремі поняття *efficiency* (власне *ефективність*), *effectiveness* (*результативність* або *дієвість* – міра досягнення цілей діяльності), *performance* (*перформанс*, *виконавська діяльність*, *успішність виконання*).

У цій темі ми обговорюємо концепцію ефективності стосовно лише ефективності рішень економічних агентів та ефективності програм/політики. Назагал, ефективність передбачає співставлення затрат на певну діяльність з її результатами в той або інший спосіб. Затрати (ресурси, що витрачаються на діяльність/програму) можуть визначатись в натуральних одиницях (кількість годин праці) або в грошових (витрати або вартість, *cost*, *C* – грошова оцінка затрат). Результати (частіше йдеться про безпосередні результати, або продукти діяльності) також можуть вимірюватись в натуральних або грошових одиницях (дохід, або більш універсальна назва – вигода, *benefit*, *B*).

Прикладом оцінки ефективності може бути показник «чиста вигода» (*Net benefit*, *NB*):

$$B \text{ (вигоди)} - C \text{ (витрати)} = NB \text{ (чисті вигоди)}.$$

Якщо $NB \geq 0$ – рішення агента (або програма) ефективне; якщо $NB < 0$ – рішення агента (або програма) неефективні.

Концепти «вигоди» і «витрати» в аналізі політики та ідея методу аналізу вигід і витрат

У самому загальному сенсі «вигоди» (*B*) – це те, що покращує добробут у суспільстві, а «витрати» (*C*) – те, що погіршує добробут у суспільстві. Вигоди і витрати можуть бути визначені:

- якісно, описово;
- кількісно в натуральних одиницях вимірювання (час, обсяги ресурсів і продуктів);
- у грошових одиницях – явних (гроші у певній валюті) або умовних грошових одиницях.

Аналіз витрат і вигід (або аналіз вигід і витрат, *ABB - cost-benefit analysis, CBA, benefit-cost analysis, BCA*) – це систематичний підхід до оцінки сильних і слабких сторін альтернатив діяльності, тобто, до оцінки економічних переваг (вигід) і недоліків (витрат), що пов'язані із конкретним рішенням або проєктом/програмою. Мета *ABB* полягає у визначенні, чи вигоди переважають витрати та наскільки, щоб прийняти обґрунтоване з економічної точки зору рішення. Отже, *ABB* використовується для визначення варіантів дій, які забезпечують досягнення більших вигід з меншими витратами. Для порівняння варіантів всі витрати і вигоди мають бути виражені в грошових одиницях.

Метод використовується для *економічного аналізу діяльності в суспільному секторі*. В цьому розумінні *ABB* – метод кількісного аналізу ефективності суспільних програм, проєктів, результатом якого є оцінка чистих соціальних вигід від результатів впровадження програми/проєкту. Цей метод є критично важливим інструментом для оцінки потенційних економічних, соціальних і екологічних наслідків урядових проєктів, політики чи нормативних актів. Основною метою застосування *ABB* є забезпечення того, щоб державні кошти спрямовувалися на проєкти, які приносять найбільшу загальну користь суспільству.

Суспільні (соціальні) вигоди (*social benefits, SB*) – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп.

Суспільні (соціальні) витрати (*social costs, SC*) – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп. **Чисті суспільні (соціальні) вигоди** (*NSB*) – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. Суспільні вигоди мають бути не менші за суспільних витрат.

Типи вигід і витрат та їх вимірювання

Для визначення ефективності програми треба ідентифікувати всі вигоди і витрати, що пов'язані з програмою, тобто, сукупні вигоди і витрати:

сукупні витрати (*TC*) = явні витрати + неявні витрати

сукупні вигоди (*TB*) = ринкові вигоди + неринкові вигоди

Явні витрати і ринкові вигоди пов'язані з функціонуванням ринків, де торгують різноманітними благами (ресурсами, готовими продуктами – товарами і послугами). **Ринкові вигоди** – це вигоди, які безпосередньо отримує суспільство (домогосподарства,

підприємства, органи влади) від продажу товарів і послуг на ринках. (*Явні витрати* визначились у темі 3.1).

Проте в економічному аналізі ефективності суспільних програм явні витрати і ринкові вигоди можна оцінювати з використанням фактичних ринкових цін лише у випадку, коли відповідні ринки є ідеально конкурентні та коли відсутнє державне втручання. Адже на реальних ринках ціни деформовані через різноманітні ефекти – ситуації *неспроможності ринків* (див. тему 3.3) та владне втручання в ціноутворення у вигляді податків, субсидій і прямого обмеження цін. Тому фактичні грошові оцінки ринкових вигід і явних витрат для цілей економічного аналізу можуть коригуватись з використанням так званих «*тіньових цін*» для усунення різних деформацій для цілей економічного аналізу. Тіньові ціни об'єктивно існують, хоча безпосередньо і не спостерігаються, і саме вони використовуються в економічному аналізі ефективності програм.

Тіньова ціна блага дорівнює граничній суспільній вартості блага за умов відсутності неспроможностей ринку та державного втручання в ціноутворення. В умовах (суто теоретичних) загальної рівноваги тіньові ціни дорівнюють ринковим рівноважним цінам. В аналізі суспільних проєктів можна вважати, що тіньова ціна ресурсу дорівнює величині, на яку зростає суспільний добробут при збільшенні використання ресурсу на одиницю.

Неявні витрати – втрачені блага, якими не торгують на ринках, проте вони можуть використовуватись в якості ресурсів (тому важко оцінити їх цінність) – напр., забруднене повітря, шумове забруднення, надмірний вилов риби). Для оцінки неявних витрат можна використовувати альтернативну вартість задіяних ресурсів – цінність найкращого із втрачених варіантів використання цього ресурсу. Наприклад, цінність часу службовців, який витрачається для виконання термінового доручення – це цінність іншої роботи, яка не буде ними виконана; цінність земельної ділянки, що відведена для використання в інфраструктурному проєкті – це упущені доходи від продажу аграрної продукції (якщо ця ділянка могла б використовуватись в аграрному бізнесі).

Неринкові вигоди – це вигоди, що походять від благ, якими не торгують на ринках. Для їх вимірювання можна використовувати різні непрямі методи оцінки таких вигід:

- готовність платити: напр., якщо за користування мостом не передбачена плата, тоді можна оцінити, скільки користувачі готові були би заплатити за перехід/переїзд, якщо без оплати послугу не можна отримати;
- метод дорожніх витрат: якщо результат проєкту – економія часу на дорогах, то в багатьох країнах існують нормативи оцінки цінності години зекономленого часу;
- методи оцінки цінності людського життя: якщо результат – підвищення безпеки, то існують умовні нормативні оцінки так званої «статистичної цінності збереженого життя» (VSL – value of statistical life, підхід американського економіста В. Кіп Віскузі)

Деякі приклади важко оцінюваних витрат і вигід наведено в посібнику «Аналіз вигід і витрат» (розд.4, с.64-75): цінність заощадження часу на поїздки; цінність здоров'я і безпеки; цінність довкілля; метод обліку дорожніх витрат (ТС метод); метод гедонічного ціноутворення і оцінювання землі (LV метод); метод умовного оцінювання (CV метод); важливість створення нових робочих міст; цінність іноземної валюти; цінність історичної спадщини.

Цінність часу

Як ми порівнюємо варіанти при визначенні, що нам вигідніше: 1) купити щось в кредит сьогодні і користуватись цим протягом року (але додатково заплатити за кредит; 2) протягом року накопичувати гроші (можливо, навіть щось заробити на депозитах) і купити це щось через рік, проте тільки через рік почати цим «щось» користуватись? Якщо для спрощення припустити, що ставки по кредитах і депозитах однакові, тоді те значення ставки, за якої обидва варіанти для певного індивіда є еквівалентами, буде визначати його/її індивідуальну *норму міжчасових переваг*.

«Пам'ятай, що час – це гроші!» - казав Бенджамін Франклін. Отже, час має цінність в аналізі індивідуальних і колективних рішень. Якщо проєкт передбачає вигоди і витрати в поточному і наступному роках, що відрізняються для різних варіантів його реалізації, то в такому випадку для порівняння варіантів треба привести вигоди і витрати по кожному варіанту до одного моменту часу.

Сьогоднішня цінність однієї гривні майбутнього споживання може бути представлена як дисконтний множник $DM = 1/(1+r)$, де r - норма міжчасових переваг (*ставка дисконту*).

Тоді *поточна (сьогоднішня) цінність (present value)* майбутньої (через 1 рік) суми M дорівнюватиме $PV = M/(1+r)$

У країнах світу ставка дисконтування, коли йдеться про реалізацію програм, що фінансуються з державного бюджету, як правило, визначається повноважним органом-регулятором (з урахуванням пріоритетів державної політики і ситуації на фінансових і товарних ринках).

В інфраструктурних, суспільно значимих проєктах для співставлення вигід і витрат в часі використовується соціальна ставка дисконтування (а не ринкові процентні ставки, на відміну від приватних проєктів).

Соціальна ставка дисконтування (social r) визначає альтернативні можливості використання суспільством ресурсів або (1) між двома періодами часу, або (2) між різними варіантами інвестування. У *першому випадку*, соціальна ставка дисконтування визначається як свого роду «ціна», по якій суспільство готове відмовитися від сьогоднішнього споживання заради завтрашнього, вона відображає соціальну норму міжчасової переваги. У *другому* вона відображає альтернативні витрати суспільства, що пов'язані з відмовою від інвестування коштів в приватний сектор на користь суспільного.

Принципи і етапи проведення аналізу вигід і витрат

Одним із основних завдань АБВ є сприяння більш ефективному розподілу рідкісних ресурсів суспільства. При оцінці ефективності програми/проєкту завжди треба порівнювати їх із статус-кво (коли програма не виконується), і визначати, якими будуть прирісти вигід і витрат порівняно із варіантом статус-кво. Отже, Аналіз вигід і витрат (АБВ) – це процес визначення (ідентифікації), вимірювання і порівняння прирісних (інкрементальних) соціальних вигід і витрат.

Метод застосовується у варіантах *ex-ante* та *ex-post*. **ABB ex-ante** («до того») – попередній аналіз ефективності (прогноз), до початку реалізації програми; **ABB ex-post** («після того») – оцінка фактично досягнутих результатів після завершення програми – вигід, витрат і ефективності.

Принципи аналізу суспільних проектів і програм:

- врахування «точки зору»;
- врахування інтересів всіх стейкхолдерів програми;
- врахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, «тіньових») цін при оцінюванні затрат і результатів;
- використання умовного оцінювання у випадках для отримання умовних грошових оцінок вигід і витрат, коли результати і затрати не мають явних грошових оцінок (напр., цінність часу, цінність людського життя);
- врахування ризиків;
- визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат (C) і вигід (B):

1. визначення мети та обсягів (охоплення) програми; треба врахувати потреби, обмеження, цільові групи населення;
2. формулювання альтернатив;
3. ідентифікація всіх витрат та вигід (*витрати*: включають прямі/явні витрати, наприклад, будівництво, експлуатація, непрямі/неявні витрати, наприклад, збільшення трафіку, погіршення стану навколишнього середовища; *вигоди*: включають прямі вигоди, наприклад, покращення стану здоров'я, скорочення часу на подорожі, непрямі/опосередковані вигоди, напр., підвищення вартості власності, економічний розвиток і неринкові вигоди, напр., збереження навколишнього середовища, соціальна рівність);
4. кількісне визначення та монетизація витрат та вигід (призначення грошової оцінки всім визначеним витратам і вигодам, це може включати: ринкові ціни на матеріальні товари, наприклад, вартість будівництва; тіньове ціноутворення на неринкові товари, наприклад, вартість людського життя, чисте повітря; готовність платити або готовність прийняти опитування для отримання нематеріальних благ, наприклад, культурної спадщини);
5. дисконтування майбутніх витрат та вигід, тобто, приведення всіх вигід і витрат до одного моменту часу (треба використовувати відповідну ставку дисконту, щоб конвертувати майбутні витрати та вигоди в теперішню вартість; у проектах державного сектору часто використовується соціальна ставка дисконту, яка може бути нижчою за ставку приватного сектору, щоб більш адекватно відобразити цінність результатів для майбутніх поколінь);
6. проведення аналізу чутливості (перевірка надійності результатів шляхом зміни ключових припущень, такі як ставки дисконту, оцінки витрат і вигід; це допомагає визначити найважливіші фактори, що впливають на результат);

7. аналіз ризиків;
8. оцінка розподільчих ефектів (як витрати та вигоди розподіляються між різними верствами населення; визначення, якими є наслідки програми для справедливості та чи приносить програма користь незаможним групам);
9. підведення підсумків та надання рекомендацій, щоб поінформувати тих, хто приймає рішення та стейкхолдерів.

Показники і критерії ефективності проєктів/програм

- (1) **Чиста поточна цінність** / чиста приведена вартість / чистий дисконтований дохід (прибуток) (*net present value, NPV*) – різниця між вигодами і витратами проєкту, які дисконтовані на поточний момент часу: якщо NPV і проєкт ефективний, якщо $B/C \geq 1$;
- (2) проєкт ефективний, якщо $(B-C)/C \geq 0$.

Результативність витрат (*cost-effectiveness*): $\text{результат}/C$ – показує, скільки коштує одиниця результату; варіант, для якого ця величина є найменшою, є *економічним*.

Відмінності між економічним і фінансовим аналізом проєктних рішень. Відмінності між оцінками ефективності у приватному і суспільному секторах

Економічний аналіз проєктів (з використанням методу аналізу вигід і витрат) дозволяє визначити їхню справжню цінність для суспільства. Економічний і фінансовий аналіз мають доповнювати один одного: щоб проєкт був економічно життєздатним, він повинен бути фінансово стійким. Якщо оцінка економічної ефективності проєкту позитивна, а з фінансової точки зору він виглядає збитковим (чи навпаки – негативна оцінка економічної ефективності при фінансовій прибутковості) – це має бути підставою для перегляду бюджетних рішень або зміни податкових чи інших норм або взагалі рішення щодо доречності реалізації проєкту.

Відмінність між державним та приватним секторами – цілі діяльності (мета діяльності підприємств у приватному секторі – отримання прибутку як фінансового результату; цілі в державному секторі є багатоаспектними та конкуруючими, часто вони потребують налагодження балансу між конкуруючими цінностями; альтруїстична мотивація, наприклад, для підтримки своєї спільноти або цінностей організації, також є важливим фактором діяльності у державному секторі).

Відмінності між економічним і фінансовим аналізом – як і чиї інтереси враховуються:

1. при фінансовому аналізі у приватному секторі порівнюють вигоди та витрати лише для підприємства – власників, акціонерів;
2. при фінансовому аналізі для організацій / установ державного сектора (або фінансовому аналізу проєктів) порівнюють вигоди та витрати для самої установи (для її бюджету або для державного бюджету, якщо йдеться про урядові програми);
3. при економічному аналізі порівнюються вигоди та витрати для всіх членів суспільства, вимірюються позитивні та негативні наслідки реалізації проєкту для суспільства; крім того, економічний аналіз охоплює витрати і вигоди, пов'язані з благами, які не продаються на ринку (неявні і неринкові вигоди-витрати), отже, не мають ринкової ціни.

Табл. 3.1. Можливості реалізації проєкту за результатами економічного і фінансового аналізу

	Економічно вигідно: $B \geq C$	Економічно невигідно: $B < C$
Фінансово прибутково: Доходи більші за фінансові витрати	Проєкт прийнятний Може реалізовуватись і приватним сектором (це краще), і державним	Для суспільства проєкт неприйнятний; треба оцінити ризики для суспільства, якщо його збирається реалізувати приватний сектор
Фінансово збитково: Доходи менші за фінансові витрати	Проєкт у цілому прийнятний, проте для реалізації потрібна бюджетна підтримка	Проєкт не прийнятний

Застосування методології аналізу вигід і витрат

В Україні, як і в країнах ЄС, методологія оцінювання ефективності діяльності у державному секторі з використанням аналізу вигід і витрат має використовуватись при оцінці ефективності державних цільових програм, бюджетних програм, аналізі впливів регуляторних актів і виконанні державних інвестиційних проєктів.

ТЕМА 3.3.

ЧОМУ І ЯК ВЛАДА МАЄ РЕАГУВАТИ НА СУСПІЛЬНІ ПРОБЛЕМИ?

Чому владне втручання в соціально-економічне процеси має сенс?

«Ідеально ринкова» економіка як саморегульована система без будь-якого державного втручання в ринкові механізми і процеси – це суто теоретична конструкція, яка дозволяє змодельовувати своєрідний еталон економіки, яка могла би функціонувати абсолютно ефективно за низки досить жорстких передумов, які на практиці є недосяжними.

Неспроможність ринку (*market failure* – крах/провал ринку) – ситуація, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно, тобто коли розміщення ресурсів, обсяги виробництва благ і/або ціни не відповідають умовам ефективності ринку.

Неспроможність ринку – підстава для державного втручання, яке має метою підвищити ефективність функціонування економіки шляхом усунення (чи послаблення) неспроможності ринку. В ширшому розумінні неспроможність ринку означає його нездатність як саморегульованого механізму досягати станів, які відповідають суспільним цінностям, загальним цілям суспільного добробуту і сталого розвитку.

Класифікація підстав для владного втручання

1. Економічні ситуації неспроможності ринку:

- неповна конкуренція (практично всі ринки є недосконало конкурентними, отже, неефективні);
- природні монополії (деякі з ринків є природними монополіями, де конкуренція неефективна з технологічних причин);
- суспільні блага (існує значна група суспільних благ – товарів і послуг, які часто споживаються спільно і одночасно багатьма індивідами, і для забезпечення потреби в яких потрібні спільні/колективні рішення);
- зовнішні ефекти (багато які з ринків породжують позитивні і/або негативні зовнішні ефекти/екстерналії у вигляді невідшкодованих вигід чи витрат для третіх сторін, які не є безпосередніми учасниками ринку);
- асиметрія інформації (на всіх ринках має місце асиметрія інформації – нерівний доступ до інформації про суттєві характеристики благ у виробників/продавців та споживачів/покупців).

2. Неекономічні ситуації неспроможності ринку:

- соціальні чинники (ринок не здатний забезпечити справедливий розподіл благ і доходів у суспільстві);
- моральні чинники (умовна назва низки ситуацій, що ґрунтується на інституціональному аналізі формальних і неформальних норм у визначені бажаності або небажаності (аж до повної заборони) споживання окремих благ з погляду на визнані в країні суспільні цінності);
- політичні чинники (досить суперечлива група підстав), що об'єднує потребу в інституційному облаштуванні ринків правилами гри та наявність різних цілей державної політики, що включаються до порядку денного чинної влади також в рамках політичного процесу).

В інший спосіб класифікації підстав можна виділити дві групи ситуацій:

- відсутність ринків (Missing markets): ринки можуть не сформуватися, що призведе до неспроможності задовольнити потреби чи бажання, такі як потреба в суспільних благах;
- неповні ринки (Incomplete markets): ринки можуть не виробляти достатньо бажаних (достойних) благ, таких як освіта та охорона здоров'я.

Розвиток успішних *знаннєво ємних економік (knowledge-intensive economies)* базується на тісній співпраці між приватним сектором і так званою **державою-підприємцем (entrepreneurial state)**, яка активно підтримує й фінансує дослідження, інновації та підприємництво у вибраних пріоритетних областях, тобто, саме держава повинна бути своєрідним двигуном інновацій (авторка цієї концепції – М. Маццукато).

Економічні підстави для втручання: неповна конкуренція

Неповна/недосконала конкуренція відноситься до ринкових структур, де припущення досконалої конкуренції не виконуються. Це часто призводить до неспроможності ринку, коли розміщення ресурсів, товарів і послуг є неефективним.

Ринкова (монопольна) влада – здатність фірми впливати на ринкову ціну чи навіть встановлювати її. На досконало конкурентному ринку фірми не мають ринкової влади. Ринкова влада також дозволяє фірмі впливати на обсяги продукції на ринку. Ринкова влада забезпечується існуванням *вхідних/вихідних бар'єрів*, вона також може підсилюватися нееластичним попитом на продукцію.

Вхідні бар'єри (ВБ) – чинники, що ускладнюють або обмежують появу на ринку нових фірм навіть у випадку, коли наявні фірми отримують надприбутки; основні види бар'єрів:

- **структурні ВБ** (виникають з причин, притаманних даному виробництву, зокрема, через особливості структури ринку – диференціація продукції, неподільність всього обсягу пропозиції ресурсу, або через особливості технологій – абсолютна перевага у вартості продукції, економія на масштабі через великі витрати започаткування діяльності, нетранспортабельність благ);
- **стратегічні ВБ** (виникають в результаті дій вже існуючих на ринку фірм – штучне завищення структурних ВБ, погрози на адресу нових потенційних учасників);
- **юридичні/легальні ВБ** (бар'єри, що встановлюються владою/законодавством – авторські права, патенти, ліцензії, санітарні/технічні норми).

Основними видами недосконалої конкуренції є:

- **монополія** (одна фірма контролює весь ринок і має можливість встановлювати ціни);
- **олігополія** (кілька фірм домінують на ринку, вони можуть змовлятися, щоб завищувати ціни);
- **монополістична конкуренція** (багато фірм продають блага, які відрізняються, але задовольняють схожі потреби, вони мають певну цінову владу завдяки диференціації продукції);
- **монопсонія** (один покупець контролює ринок і може знизити ціни, потенційно зменшивши пропозицію товарів або послуг).

Негативними економічними наслідками існування ринкової влади на недосконалих (реальних) ринках є:

- завищення (як правило) або спотворення цін порівняно з рівноважними ефективними цінами на ідеальних ринках;
- як наслідок завищення цін, скорочення обсягів пропозиції порівняно з ідеальним ринком, звідси неефективне розміщення ресурсів між ринками різних галузей через різний ступінь їх монополізації у порівнянні з ідеально конкурентною економікою;
- відсутність достатніх стимулів у монополістів економно використовувати рідкісні ресурси через можливість компенсувати втрати прибутків за рахунок завищення цін.

До негативних наслідків також можна віднести зниження стимулів до інновацій через відсутність конкуренції та рентоорієнтовану поведінку монополістів – пошук ренти непродуктивними з витратами ресурсів для отримання або збереження ринкової влади.

Основними видами порушень законодавства у галузі конкуренції є зловживання монополієм (домінуючим) становищем, антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання, антиконкурентні дії органів державної влади і самоврядування, обмежувальна та дискримінаційна діяльність, концентрація без отримання дозволу органів Антимонопольного комітету (АМК) – у разі якщо такий дозвіл є необхідним, невиконання рішень АМК України, подання недостовірної інформації АМК України.

Отже, завданням влади є захист економічної конкуренції, адже конкуренція, з позиції позитивного аналізу забезпечує ефективне функціонування економіки. З позицій нормативного аналізу свобода конкуренції є самостійною цінністю демократичного суспільства; конкуренція сприяє поширенню економічних права і свободи серед учасників ринку – свободу підприємницької діяльності, свободу вибору споживча, свободу вибору робочого місця. Це і створює підстави для державного втручання.

Інструментом захисту конкуренції в Україні є антимонопольне законодавство (і це загальноприйнята світова практика). В Конституція України (ст. 42) зазначено: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополієм становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом». Виконання вимог цієї статті забезпечується Законами України «Про Антимонопольний комітет України» (державний орган зі спеціальним статусом, що має забезпечувати державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель), «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції» та «Про природні монополії» (про них йтиметься нижче).

Економічні підстави для втручання: природні монополії

Природна монополія (ПМ)– це монополія, що виникає та існує за рахунок *економії на масштабі* (ефект зменшення середньої вартості виробництва одиниці продукції по мірі збільшення обсягів виробництва). Це означає, що одна фірма обслуговує ринок з меншими витратами на одиницю продукції, ніж дві або більше фірм; тобто, конкуренція на такому ринку неефективна.

У Законі України «Про природні монополії» визначено, що це «стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови *відсутності конкуренції* внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)».

Прикладами *ринків природних монополій* (згідно до Закону про природні монополії», ст.5) є транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами, транспортування природ-

ного і нафтового газу трубопроводами, передача електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами, розподіл електричної енергії (передача електричної енергії місцевими електромережами), користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, централізоване водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії та ін.

Проблемою для ефективного функціонування саморегульованого ринку у випадку природної монополії є те, що конкуренції неможлива (неефективна), а встановлення цін (навіть добровільно виробником) на ефективному для суспільства рівні граничної вартості виробництва, на відміну до випадку «звичайних» монополій, веде до збитковості підприємства. Отже, виникає *дилема державної політики* на таких ринках – збалансування інтересів суспільства (споживачів) з інтересами виробництва.

Основними *варіантами державної політики* щодо природних монополій є регулювання природних монополій, забезпечення змагальності у цій сфері, маніпуляції з формами власності у цій сфері – перетворення приватного підприємства-монополіста на державне підприємство і навпаки. Завданням цих варіантів у кінцевому підсумку є послабити ринкову владу монополістів.

Щодо *регулювання природних монополій*, то воно здійснюється *національними комісіями регулювання природних монополій*, що є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України, йому ж підпорядковані та підзвітні Верховній Раді України. Інструментами є регулювання вартісних показників – цін/тарифів або прибутковості/рентабельності, та регулювання умов входження на ринок і виходу з ринку.

Щодо *забезпечення змагальності* у сфері природної монополії, то його *завданням* є утворення «квазіконкурентного» ринку замість традиційної ПМ, інструментами є: сприяння зростанню попиту – тоді ефекти ПМ (спадна вартість виробництва, економія на масштабі) можуть зникнути; сприяння інноваціям, які ведуть до зникнення ефекту ПМ (напр., в енергетиці – розвиток малих генеруючих потужностей) або до появи товарів/послуг-замінників, які не є ПМ (напр., супутникове ТВ як заміник кабельного ТВ); забезпечення конкуренції на вході – проведення тендерів на виключні права щодо діяльності на ринку ПМ; реструктуризація ПМ як вертикально інтегрованої кампанії – утворення конкурентного середовища на стадіях виробництва і розподілу і звуження ПМ лише до сегменту передачі.

Економічні підстави для втручання: суспільні блага

Суспільні блага (*СБ, public goods*) – це блага, надання яких окремій особі неможливе без одночасного надання їх іншим особам:

- не можна позбавити когось можливості користуватись СБ (невиключеність у споживанні);
- надання СБ новому споживачеві не потребує додаткових виробничих витрат (неконкурентність у споживанні);
- СБ не можуть бути поділені між споживачами (неподільність).

Блага, які, починаючи із певної кількості споживачів (N), втрачають властивість неконкурентності у споживанні, звуться *переобтяженими* (або *вичерпними*) *благами*. Блага, які є одночасно невиключені і неконкурентні, звуться *чистими суспільними благами*.

На відміну від суспільних благ виключні і конкурентні блага звуться *чистими приватними благами*. Невиключені і конкурентні блага (приклад – ресурси спільної власності, як риба в океані), а також виключені і неконкурентні блага (приклад – продукція природних монополій) звуться *змішаними благами*.

Суспільні блага існують в загальнодержавних масштабах (національна безпека), на місцевому рівні – *місцеві СБ* (вуличне освітлення), на міжнародному рівні – *глобальні СБ* (глобальне потепління як суспільне антиблаго). Різновидами СБ є *колективні СБ* (лекція в аудиторії, поїздка в автобусі), *клубні блага* (вони виключні, конкурентні, вичерпні, напр., клуби за інтересами).

Таблиця 3.2. Класифікація благ

	<i>Блага, конкурентні у споживанні</i>	<i>Неконкурентні блага</i>
<i>Виключні блага</i>	Чисті приватні блага (їжа, одяг)	Змішані блага (кабельне телебачення)
<i>Невиключні блага</i>	Змішані блага – спільні ресурси (риба в океані)	Чисті суспільні блага (національна безпека)

Якими є проблеми для ефективного функціонування саморегульованого ринку у випадку суспільних благ? Через *неконкурентність у споживанні* виникає специфіка у визначенні ринкового попиту на СБ, адже одна й та сама одиниця СБ одночасно задовольняє попит багатьох споживачів. Проте основною проблемою забезпечення СБ є *фінансування* їхнього виробництва: споживачі зацікавлені не сплачувати самі, а примусити інших платити за себе через *невиключеність у споживанні*; це зветься проблемою безплатного проїзду (проблемою «зайців» - *Free Riding*).

Отже, у випадку СБ традиційний ринковий механізм взагалі не спрацьовує; споживачам треба домовитись про співфінансування виробництва СБ. СБ може вироблятися у приватному і державному секторах, але фінансується, як правило, спільно – через державний бюджет за рахунок сплачених податків і зборів (а місцевих СБ – через місцеві бюджети) або через добровільні внески.

Економічні підстави для втручання: зовнішні ефекти

Зовнішні ефекти/екстерналії (*ЗЕ, externalities*) – це витрати або вигоди від здійснення ринкових операцій, які не відображені в ринковій ціні; тобто, це є прямі впливи одних економічних агентів (які є учасниками ринкової операції купівлі-продажу) на діяльність інших економічних агентів (які не є учасниками цього ринку).

Розрізняють *позитивні* і *негативні* зовнішні ефекти.

Негативний ЗЕ – це втрати третіх осіб, що не є учасниками ринку, на якому продаються і купуються блага; фактично негативний ЗЕ – це є затрати ресурсів, які не відшкодовуються у ринковій ціні. *Негативний зовнішній ефект призводить* до того, що благо виробляється в надмірних обсягах (порівняно з ефективним ринком) і продається за ціною нижчою, ніж ефективна ціна.

Позитивний ЗЕ – це вигоди третіх осіб, що не є учасниками ринку, на якому продаються і купуються блага. Тобто, позитивний ЗЕ – це неоплачені вигоди від використання ресурсів, які не відшкодовуються у ринковій ціні. Позитивний зовнішній ефект *призводить* до того, що благо виробляється в недостатніх обсягах (порівняно з ефективним ринком) і продається за ціною нижчою, ніж ефективна ціна.

ЗЕ класифікуються за сферою виникнення (виробництво або споживання благ) і за сферою впливу на інші процеси – виробництва або споживання. *Прикладами негативних ЗЕ є:* «виробництво – виробництво» (забруднення токсичними хімічними відходами, яке завдає шкоди промислового виробництва); «виробництво – споживання» (забруднення повітря заводами, яке завдає шкоди легеням людей, що живуть поблизу); «споживання – виробництво» (внаслідок пікніків на природі виникають лісові пожежі, які завдають шкоду лісовому господарству); «споживання – споживання» (дуже гучна музика в одній з квартир житлового будинку порушує спокій всіх його мешканців).

Прикладами позитивних ЗЕ є: «виробництво – виробництво» (тепла вода від атомних станцій, використовувана в пониззі річки рибгоспами); «виробництво – споживання» (ліси для промислового використання, які приносять насолоду любителям природи); «споживання – виробництво» (хобі одного з мешканців міста – розведення квітів під вікнами свого будинку, а це сприяє зростанню доходів бджоляра, вулики якого встановлені неподалік); «споживання – споживання» (імунізація проти інфекційних хвороб, яка допомагає захищати інших людей).

*Завданням влади у випадку існування екстерналій є їх **інтерналізація*** – усунення позитивного (негативного) зовнішнього ефекту, що дозволяє наблизити ринок до ефективного стану; практично це означає переведення зовнішніх ефектів у внутрішні. Інтерналізація позитивного ЗЕ дозволяє збільшити обсяги виробництва до ефективного рівня і підвищити ціну до рівня ефективної ціни. Інтерналізація негативного ЗЕ дозволяє скоротити обсяги виробництва до ефективного рівня і підвищити ціну до рівня ефективної ціни.

Одним із інструментів подолання негативного ЗЕ є встановлення **коригуючого податку** (відомого також під назвою *податку Пігу*), він встановлюється за кожну одиницю виробленого блага (що породжує негативний ЗЕ) за ставкою, яка дорівнює величині шкоди від цієї одиниці блага (на цій ідеї ґрунтуються «зелені» податки).

Економічні підстави для втручання: асиметрія інформації

Асиметрія інформації (*information asymmetry*) – ситуація, коли одна із сторін певних (напр., економічних, політичних) відносин поінформована гірше, ніж інша. Непоінфор-

мована сторона, як правило, приймає неефективне рішення, думаючи, що вона приймає ефективне рішення. *Неспроможність ринку* у випадку асиметрії інформації означає, що саморегульований ринковий механізм не зданий своєчасно (тобто в момент ухвалення рішення про ринкову операцію) забезпечити учасників ринку однаковою і вичерпною інформацією щодо відповідності властивостей благ їх ціні, щодо справжньої вартості виробництва благ, щодо їх споживчих властивостей.

Асиметрія інформації виникає в трьох ситуаціях: одна сторона операції (зазвичай це клієнт) має більш обмежений доступ до суттєвих фактів, що стосуються товару чи послуги, ніж інша сторона; доступ до вихідних даних є рівним, але обидві сторони операції мають нерівнозначну здатність ці дані проаналізувати; існують когнітивні спотворення/упередрження або передбачувані ірраціональні фактори в ухваленні сторонами операцій рішень. *Діагностування інформаційної асиметрії*: аналіз неспроможності ринку внаслідок інформаційної асиметрії передбачає класифікацію благ за ознакою доступності інформації про їхні справжні властивості. З цих міркувань блага поділяються на три групи:

- **пошукові блага** (*блага явної якості, search goods*) – їхні властивості відомі споживачу ще перед початком споживання (відповідно, і перед придбанням);
- **досвідні блага** (*блага прихованої якості, experience goods*) – їхні властивості стають відомі споживачу після початку споживання (їжа);
- **післядосвідні блага** (*довірчі блага, post-experience goods*) – їхні справжні властивості стають відомі споживачам тільки з плином часу, після тривалого споживання (наприклад, деякі ліки, освітні послуги); споживачі змушені приймати рішення щодо придбання таких благ на довіру постачальнику.

Прикладами проблем, що виникають в умовах асиметрії інформації, є **моральний ризик** (*moral hazard, ризик недобросовісності*) – ситуація на ринку за умов асиметричної інформації – *можливості прихованих дій однієї з сторін угоди* – коли одній стороні вигідно діяти на шкоду інтересам іншої; **негативна селекція** (*adverse selection*) – ситуація на ринку за умов наявності прихованих властивостей в однієї зі сторін відносин, коли мотиви укладення угоди є лише у суб'єктів з гіршими властивостями.

Прикладом інструменту, що послаблює ризик помилок при асиметрії інформації, є **сигнали** – засоби, які використовує краще поінформована сторона відносин з метою надати гірше поінформованій стороні об'єктивну інформацію щодо своїх прихованих властивостей (напр., при працевлаштуванні – документи про освіту, відзиви з попередніх місць роботи).

Відповідна державна політика може допомогти пом'якшити негативні наслідки асиметрії інформації шляхом забезпечення кращого доступу до інформації, захисту споживачів і сприяння добросовісній конкуренції. Прикладами можуть бути регуляторні норми (вимоги до розкриття інформації, стандарти продукції та сертифікація, ліцензування та акредитація), інформаційні кампанії (зокрема, програми навчання споживачів), унормування ринкових відповідних механізмів (страхування, стимулювання обміну інформацією). Для реалізації таких інструментів створюються органи відповідного регулювання та нагляду (органи захисту прав споживачів, органи фінансового регулювання)

Засоби виправлення неспроможності ринку: підсумок

Отже, для зменшення або усунення неспроможності ринку влада може застосувати *дві основні стратегії*:

- **ціновий механізм** – впровадження політики, що змінює поведінку споживачів і виробників за допомогою механізму цін (напр., підвищення цін на «шкідливі» продукти через оподаткування та надання субсидій на «корисні» продукти.); тобто, поведінка змінюється за допомогою фінансових стимулів;
- **закон і сила (примус)** – використання сили закону для зміни поведінки: можна контролювати небажану поведінку (напр., заборона в'їзду автомобілів у центри міст), запровадження системи ліцензування продажу алкоголю чи штрафування забруднювачів довкілля.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Економічні знання і вміння, що формуються при вивченні економічної науки, надають можливість державним управлінням використовувати інструментарій економічного аналізу для підготовки індивідуальних і колективних (зокрема, владних) рішень.

Економічна наука – це соціальна наука, що вивчає те, як індивіди, фірми, органи влади та суспільства роблять вибір (тобто, приймають рішення) щодо альтернативних варіантів розміщення/алокції рідкісних (обмежених) ресурсів для задоволення своїх необмежених бажань і потреб.

Рідкісність ресурсів – вихідний пункт економічного аналізу; більшість економічних проблем, з якими зустрічаються люди у повсякденному житті, підприємці у бізнесі і влада при здійсненні державної політики, пов'язані з недостатньою кількістю тих або інших ресурсів для забезпечення всіх потреб. Тоді і виникають питання, у який спосіб, в якій послідовності задовольняти потреби, як розподілити ресурси.

Економічне мислення можна представити (спрощено) таким чином:

- (а) існують варіанти вибору політики, тобто альтернативи;
- (б) існують обмеження, зокрема, будь-яке суспільство обмежене в ресурсах, які є в його розпорядженні, а окремі люди обмежені в розпорядженні ресурсами.
- (в) наявність обмежень означає, що для здійснення вибору суспільство чи окрема людина мають знайти оптимальний варіант – такий, коли максимізуються вигоди від споживання та мінімізується вартість забезпечення споживання;
- (г) для порівняння альтернатив економічна теорія пропонує підвести спільний знаменник під різні варіанти дій – альтернативну вартість благ;
- (д) універсальним критерієм порівняння альтернатив в економічній теорії та державній політиці є ефективність, що означає використання рідкісних ресурсів з максимальним результатом.

Питання ефективності та справедливості розв'язуються в межах двох складових частин економічної теорії – позитивної та нормативної: позитивна економічна теорія вивчає факти, реальні економічні явища та залежності між фактами і дає відповідь на запитання «що є, що було, що може бути»; нормативна виносить судження про те, наскільки сприятливою є економічна ситуація або політика, дає відповідь на запитання «як має бути».

Інституціональна економічна теорія – різновид економічного аналізу, що робить наголос на ролі соціальних, політичних і економічних інститутів у визначенні економічних явищ. Тобто наголос робиться на ролі середовища, в якому індивіди приймають рішення.

Центральним питанням при проведенні економічного аналізу державної політики для будь-якого її напрямку є визначення її ефективності; для цього мають бути ідентифіковані всі можливі вигоди від реалізації політики й коло учасників, на яких поширюються ці вигоди, а також визначені всі негативні результати, втрати і витрати у суспільстві, що виникають внаслідок впровадження політики. Співставлення сукупних вигід і витрат і дозволяє дійти висновку щодо ефективності державної політики.

Економічна теорія (як неокласична, так й інституціональна) значною мірою формує методологічний інструментарій для аналізу державної політики, зокрема, при визначенні підстав для державного втручання та оцінювання його успішності. Підставою для державного втручання, що має на меті підвищити ефективність функціонування економіки, є існування ситуацій неспроможності ринку, коли нерегульований ринок не може працювати ефективно. В ширшому розумінні неспроможність ринку означає його нездатність як саморегульованого механізму досягати станів, які відповідають суспільним цінностям, загальним цілям формування суспільного добробуту і сталого розвитку.

Державна політика значною мірою спрямовується на подолання неспроможностей ринку, для чого застосовуються відповідні механізми інструменти. Саме через існування неспроможностей ринку влада відіграє ключову економічну роль в суспільстві.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Яка роль органів влади у забезпеченні населення матеріальними благами, нематеріальними благами, неекономічними благами?

Якою має/може бути державна політика щодо виробництва і споживання антиблаг?

Чи може влада своїм рішенням зробити економічну вартість послуги (напр., проїзд у громадському транспорті) нульовою?

Чи відповідає принципам раціональної поведінки індивіда його/її наміри давати хабар чиновнику за прискорений розгляд питання?

Чи потрібне державне втручання, якщо ринок функціонує ефективно?

Хто має платити за споживання суспільних благ?

Наведіть приклади позитивних або негативних зовнішніх ефектів, що пов'язані з діяльністю або розташуванням державної установи.

Що має робити влада, щоб усунути (інтерналізувати) негативні зовнішні ефекти?

Наведіть приклади проявів асиметрії інформації у сфері своєї професійної діяльності. Що можна зробити (у наведених прикладах) для зменшення (усунення) негативних наслідків асиметрії інформації?



ДЖЕРЕЛА

1. Кілієвич О., Мертенс О. Мікроекономіка для аналізу державної політики: підручник. – К.: Основи, 2005. – 655 с.
2. Кілієвич О.І. Економічний аналіз державної політики : навч. посібник. – К.: НАДУ, 2012. URL: <http://www.ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/198-economic-analysis-of-public-policy>
3. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика. Пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К.: Основи, 1998. URL: <http://ipas.org.ua/index.php/library/monographs>
4. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Постанова КМУ від 3 березня 2021 р. № 179 (зі змінами 0.03.2021 і 21.04.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>
5. План відновлення України. Національні програми. URL: <https://recovery.gov.ua/>
6. Кілієвич О. І. Ефективність і результативність інновацій в органах влади. *Інноваційні ідеї в економічній науці: пошуки вирішення сучасних проблем* : матеріали наук.-практ. конф., 19-20.04.2018 / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – Київ : Знання України, 2018. – С. 61-65. URL: <https://cutt.ly/4F3Z01Y>
7. Кілієвич О. І. Екосистема інноваційної політики в умовах цифрового розвитку. *Інноваційні ідеї в економічній науці: пошуки вирішення сучасних проблем (2023): матеріали науково-практичної конференції* / Національний університет Києво-Могилянська академія», Кафедра економічної теорії, Науково-навчальний центр «Інноваційна лабораторія» НаУКМА. – Київ : НаУКМА, 2023. – С. 33-35. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/27596>
8. Аналіз вигід і витрат: Практич. посіб. Секретаріат Ради Скарбниці Канади / Наук. ред. перекладу з англ. О.Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с. URL: <http://www.ipas.org.ua/index.php/library/monographs>
9. Рекомендації щодо проведення аналізу вигід та витрат в інвестиційних проектах/ Додаток до посібника з питань державно-приватного партнерства. Київ, Проєкт Світового банку, 2021. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendats>
10. Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь. – К., Мінекономрозвитку і торгівлі, 2017. – 174 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-Ukrainy.pdf>

РОЗДІЛ 4.

ЩО ТАКЕ ФІНАНСИ ТА ГРОШІ? ЇХ РОЛЬ І ОСОБЛИВОСТІ В СУСПІЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Очікується, що опанувавши цей тематичний модуль, слухач/слухачка зможе:

- розуміти основні засади і механізми функціонування фінансової системи та її складових;
- розуміти повноваження органів влади у фінансовій сфері;
- знати основи побудови та структуру бюджетної системи та окремих складових бюджету.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі будуть:

- розуміти функції фінансів та грошей;
- визначати особливості функціонування сучасних світових та національних фінансових систем та їх підсистеми та структури;
- розуміти повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансів
- розуміти особливості співпраці з міжнародними фінансовими організаціями;
- знати основи механізму функціонування державних фінансів;
- розуміти засади формування державного бюджету та державних цільових фондів.

ТЕМА 4.1

НАЦІОНАЛЬНІ ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ ТА СИСТЕМА МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСІВ

Фінанси як економічна категорія існують об'єктивно і не залежать від економічної чи політичної системи. Тим не менш, незважаючи на їх об'єктивне існування, і по цей день у вітчизняній і зарубіжній науці немає єдиної думки щодо того, яким має бути чітке визначення терміну «фінанси». А багатогранність фінансових відносин (фінанси як система грошових відносин, як механізм економічних відносин, певна сукупність соціальних відносин) дає можливість сформулювати декілька визначень.

Таблиця 4.1 Визначення терміну «фінанси»⁴

За економічним змістом	складова економічних явищ і процесів, економічної системи як єдиного цілого
За філософським змістом	явище, яке відбувається у суспільній свідомості або у свідомості особи з приводу руху вартостей і проявляється у відносинах із іншими економічними агентами

Здебільшого **фінанси** визначають як систему економічних, грошових і виробничих відносин.

Зарубіжна фінансова наука трактує **фінанси в їх широкому розумінні** – в системах, де існує товар і гроші, є і фінанси. У їх розумінні фінанси виступають, як категорія економічного життя, що є невід’ємною частиною ринкової економіки.

Що стосується вітчизняної науки, то прийнятне визначення **фінансів** виглядає як «... економічна категорія у системі товарно-грошових відносин, що відображає створення, розподіл і використання доходів і фондів фінансових ресурсів (на макрорівні – валового внутрішнього продукту (ВВП) і національного доходу, на мікрорівні – виручки і прибутку)»

Отже, узагальнивши наведені визначення можна сформулювати **суть фінансів**.

Фінанси – це система економічних відносин, які склалися у суспільстві між економічними агентами з приводу створення, формування та використання фондів грошових коштів на основі розподілу і перерозподілу ВВП.

Загалом у дослідженні **суті фінансів** найпоширеніші дві концепції: розподільча і відтворювальна.

Розподільча концепція обмежує сферу дії фінансів розподільчою фазою економічного циклу, в той час як фінанси опосередковують рух ВВП на всіх стадіях економічного циклу.

Відновлювальна концепція ототожнює розподільчі і виробничі відносини.

Фінанси – це система економічних відносин, що утворились у сфері товарно-грошового обігу, мають розподільчий характер, пов’язані із формуванням і використанням доходів і фондів фінансових ресурсів у процесі руху вартості ВВП та мають свої характерні ознаки

4 Систематизовано автором на основі [0;0]



Рисунок 4.1 Характерні ознаки фінансів

Суб'єктами фінансових відносин є держава, фізичні особи, юридичні особи.

Об'єктами фінансових відносин є ВВП, національний дохід тощо.

Фінансові ресурси – грошові фонди, які створюються у процесі акумулювання, розподілу, перерозподілу і використання ВВП і національного доходу (на макрорівні) та виручки і прибутку (на мікрорівні). Роль фінансів узагальнена на Рисунку 4.2.

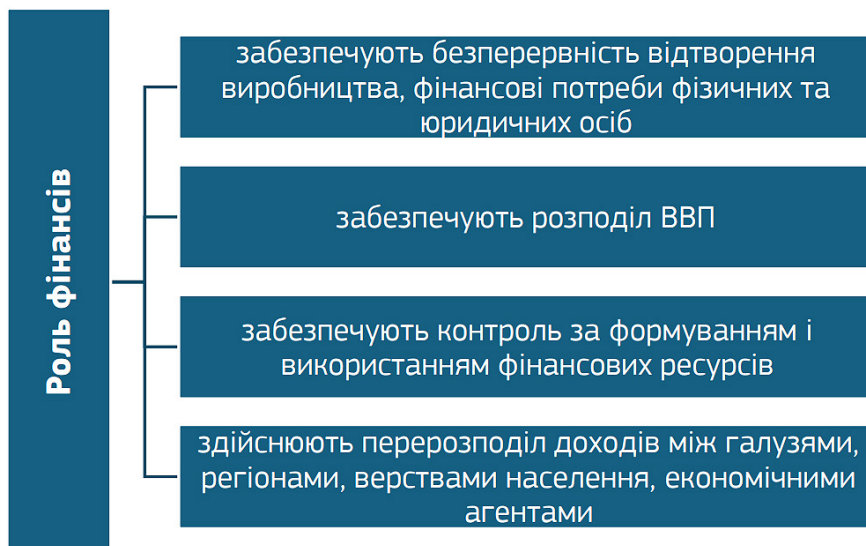


Рисунок 4.2 Роль фінансів

Таким чином, можемо сформулювати визначення. **Фінансова система** – це сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, яким притаманні централізовані або децентралізовані фонди грошових коштів, від-

повідні механізми управління і правове забезпечення. Структура фінансової системи зображена на рисунку 4.3.



Рисунок 4.3. Структура фінансової системи

Відповідно із суті фінансів та структури фінансової системи впливають ті функції, які фінанси виконують в суспільстві. **Розподільча** функція фінансів пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості ВВП і національного доходу, вираженого виключно в грошовій формі. При цьому формуються централізовані і децентралізовані фонди грошових коштів. Часто у складі розподільчої функції окремо виділяють **накопичувальну** функцію фінансів, оскільки централізуючи певну частину вартості ВВП (національного доходу) з метою її подальшого перерозподілу на макрорівні держава має безпосередній вплив на поведінку економічних агентів, змінюючи співвідношення заощадження-споживання, між виробничою і невиробничою сферами, окремими галузями економіки тощо. **Контрольна** функція фінансів полягає у створенні можливостей для здійснення контролю за формуванням і використанням централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів. Передумовою її відповідної реалізації є розподільча функція. Окремо, або як наслідок, розподільчої і контролюючої функцій, виділяють **стимулюючу** функцію фінансів, що полягає у забезпеченні ефективного використання фінансових ресурсів як на макро-, так і на мікрорівні.

Фінансова політика – сукупність заходів держави з мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу й використання з метою досягнення певних соціально-економічних цілей, підпорядкованих реалізації інтересів суспільства. Суб'єктом фінансової політики є держава (хоча, можна говорити і про фінансову політику регіону, міста, окремого підприємства тощо). Практичне втілення фінансової політики держави відбувається шляхом розробки і реалізації напрямків фінансової політики за допомогою використання фінансового механізму (сукупність економіко-організаційних і правових форм та методів управління у сфері фінансів у процесі створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб держави, юридичних і фізичних осіб), який подано на Рисунку 4.4.



Рисунок 4.4. Фінансовий механізм

Важливим елементом належного функціонування фінансової системи є забезпечення ефективної і результативної державної фінансової політики.

«На думку багатьох фахівців «одним із головних важелів у системі державного регулювання економічного і соціального розвитку є фінансові інструменти. Ефективність їх використання визначається багатьма чинниками, серед яких провідна роль належить узгодженості спрямування і характеру дії окремих інструментів. «Найкращою» фінансовою політикою є та, що забезпечує збалансування інтересів кожного громадянина, підприємницьких структур і держави з урахуванням загальнонаціональних інтересів та пріоритетів. Здійснення збалансованої фінансової політики вимагає підходу до управління фінансами як єдиною інституційною структурою суспільства».

О.Тарасова [0, стор 51]

ТЕМА 4.2**ГРОШОВІ СИСТЕМИ: РОЗВИТОК ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Велика кількість різноманітних теоретичних підходів до визначення суті грошей, грошово-кредитних відносин, а з тим вибору і використання грошово-кредитних важелів державного управління розвитком економіки, потребує їх системного аналізу, синтезу та порівняння, визначення позитивних і негативних моментів використання теоретичних знань для формування каналів, які б пов'язали грошовий обіг та виробничу сферу. Йдеться про ту частину теорії грошей, в якій характеризується суть, принципи, механізми формування та впровадження грошово-кредитної політики, а також її взаємозв'язки та координація з іншими складовими економічної політики держави.

Гроші розглядають як сукупність фінансових активів, які використовуються для проведення розрахунків при здійсненні різноманітних організацій. Функції грошей зображено на Рисунок 4.5.



Рисунок 4.5 Функції грошей

Грошові агрегати – це особливе поєднання ліквідних фінансових активів, які є альтернативними вимірниками обсягу та структури грошової маси, а саме:

M_0 = гроші поза банками (готівкові гроші)

$M_1 = M_0 + \text{чекові депозити} + \text{дорожні чеки}$

$M_2 = M_1 + \text{заощаджувальні депозити} + \text{невеликі строкові депозити} + \text{РЕПО} + \text{акціонерні рахунки домогосподарств}$

$M_3 = M_2 + \text{деPOSITні сертифікати} + \text{строкові угоди РЕПО} + \text{цінні папери}$

Гроші можуть мати різні форми (зведення подане у Таблиці 4.2)

Таблиця 4.2 Форми грошей⁵

Неповноцінні (фіатні) гроші	гроші, які не мають власної вартості. Основними формами неповноцінних грошей є білонна (розмінна) монета, паперові гроші (казначейські зобов'язання), банківські зобов'язання (банкноти), депозитні вклади, квазігроші.
Паперові гроші	нерозмінні на метал знаки вартості, що випускаються державою для покриття своїх (бюджетних) витрат і наділяються нею примусовим курсом, визнаються законодавче обов'язковими до приймання у всі види платежів. По суті, це – завершена форма знаку вартості, яка відірвалася не тільки від субстанціональної вартості грошей, а й від реальних потреб обороту.
Банківські гроші	неповноцінні знаки вартості, які емітуються банками на основі кредитування реальної економіки, завдяки чому їх випуск тісно пов'язується з потребами обороту, забезпечується їх вилучення з обороту і підтримка стабільної вартості. У цьому полягає їх принципова відмінність і перевага порівняно з паперовими грошима.
Депозитні гроші	різновид банківських грошей, який існує у вигляді певних сум, записаних на рахунках економічних суб'єктів у банках. Вони не мають речового виразу і використовуються для платежів у безготівковій формі. Рух їх здійснюється по рахунках у банках і не виходить за межі банківської системи. А приводяться вони в рух за допомогою технічних інструментів – чеків, платіжних доручень, пластикових карток тощо.
Електронні гроші	різновид депозитних грошей, коли переказування грошових сум по рахунках у банках здійснюється автоматично з допомогою комп'ютерних систем за безпосередніми розпорядженнями власників поточних рахунків. Ця форма органічно поєднує у собі всі переваги депозитної та готівкової форм грошей: немає потреби переносити чи перевозити великі маси готівки; досягається значна економія витрат на їх виготовлення, збереження, перерахування, перевезення тощо; кожний платник має можливість вмиль виконати платіж, попередньо перевіривши всі його умови і здійснивши відповідні розрахунки, як і в платежах готівкою.
"Квазігроші", або майже гроші	специфічні грошові форми, в яких грошова суть істотно послаблена, відхиляється від загальноприйнятих, стандартних форм.

Важливою особливістю грошей є зміна їх вартості в часі (Таблиця 4.3).

Таблиця 4.3 Вартість грошей в часі

Вартість грошей у часі	Метод порівняння двох чи більше грошових величин з різних моментів часу
	Ця концепція використовується у тій чи іншій формі в більшості фінансових розрахунків, наприклад, при обчисленні відсотків з депозиту, розрахунку кредитних платежів, обчисленні вартості цінних паперів та ін.
	Концепція базується на спостереженні, що одна грошова одиниця сьогодні вартує більше ніж ця сама грошова одиниця за рік.

Таким чином, завдання держави в особі центрального банку щодо стабілізації інфляційних процесів є надзвичайно важливим з огляду на розробку та реалізацію політики економічного зростання в країні та на інтеграційні процеси в Європі.

Грошовим ринком називають особливий сектор ринку, на якому здійснюється купівля та продаж грошей як специфічного товару, формуються попит, пропозиція та ціна на цей товар.

Продаж грошей тут виступає у формі передання цих грошей їх власниками своїм контрагентам у тимчасове користування в обмін на такі інструменти, які надають їм можливість зберегти право власності на ці гроші, відновити право розпорядження ними та одержати процентний дохід.

Купівля грошей є формою одержання суб'єктами ринку у своє розпорядження певної суми грошей в обмін на вказані інструменти, які прийнято називати фінансовими

Механізм купівлі-продажу грошей на грошовому ринку зумовлює застосування фінансових інструментів, які мають на меті забезпечити рух грошей на цьому ринку.

Центральний **банк емітує готівкові і безготівкові гроші**, а комерційні банки емітують лише безготівкові гроші.

Емісія готівки — це монопольне право держави (центрального банку), а випуск готівки грошей в обіг можуть здійснювати і центральний, і комерційні банки.

Зв'язок між банківськими резервами і масою грошей в обігу можна визначити з допомогою грошового мультиплікатора. **Грошово-кредитний мультиплікатор — це процес створення нових банківських депозитів (безготівкових грошей) при кредитуванні банками клієнтури на основі додаткових (вільних) резервів, що надійшли в банк ззовні.**

Центральні банки відповідальні за вироблення та імплементацію грошово-кредитної (монетарної) політики:

- визначення напрямків розвитку грошово-кредитної політики;
- вибір основних інструментів грошово-кредитної політики;
- створення та впровадження статистичної бази даних по грошовій масі, кредитам та заощадженням;
- проведення аналізу і досліджень з проблем економіки та грошово-кредитної сфери даної країни або інших держав, які створюють основу грошово-кредитної політики;
- складання грошових програм та контроль за їх виконанням.

Специфіка функціонування центрального банку полягає у тому, що він, з одного боку, реалізує політику державного регулювання економіки, відповідає за стан грошового обігу в країні, представляючи інтереси держави; а з іншого – забезпечує ефективність функціонування банківської системи на ринку кредитних ресурсів.

Центральною проблемою грошово-кредитної політики є регулювання пропозиції грошей та управління процентними ставками з метою впливу на найважливіші макроекономічні показники.

У науці було сформовано різні підходи щодо визначення грошово-кредитної політики, її основних методів та механізмів: класична школа, неокласична, кейнсіанство, монетаризм; а з тим і різної ролі держави і грошово-кредитної політики у реалізації загальної державної економічної політики. класична та неокласична школи говорять про нейтральну природу грошей, а з тим і не грошово-кредитні відносини не потребують детальної уваги з боку держави. Дж.М.Кейнс та його послідовники, навпаки, вважали, що вільні ринкові відносини повинні бути посилені безпосереднім впливом держави за рахунок впливу на відсоткову ставку та кількість грошей в обігу. Подальший розвиток грошово-кредитних відносин спонукав до виокремлення окремої економічної школи та формування нової економічної теорії – теорії монетаризму. Контроль за зростанням грошової маси було визначено як основне завдання економічної політики держави. Держава відповідає за грошово-кредитну політику, що має неабиякий вплив на раціональні очікування економічних агентів, рівень виробництва та ставки заробітної плати та полягає у узгодженій діяльності органів державної влади і спрямована на досягнення заздалегідь визначених цілей. Грошово-кредитний механізм державного регулювання є одним із важелів, які держава використовує для корегування ситуації на ринку грошей та кредиту з метою підвищення або зниження економічної активності; не є автономним, а підпорядкований основній цілі економічної політики держави – забезпеченню сталого розвитку.

Огляд зарубіжного досвіду щодо організації та функціонування ринків грошей та кредиту показав, що дієздатна грошово-кредитна система сприяє раціональному використанню ресурсів, збалансованості виробництва та його стійкому розвитку та зростанню. Окрім показників, що тісно пов'язані з показниками виробництва найбільш поширеним для аналізу залишається показник інфляції, що, в свою чергу, пов'язаний з реальною процентною ставкою. Так, високі темпи інфляції сприяють підвищенню процентної ставки та відповідно знижують обсяги заощаджень та інвестицій, чий компонент у фактичному ВВП прямує до нуля (Рисунок 4.6).

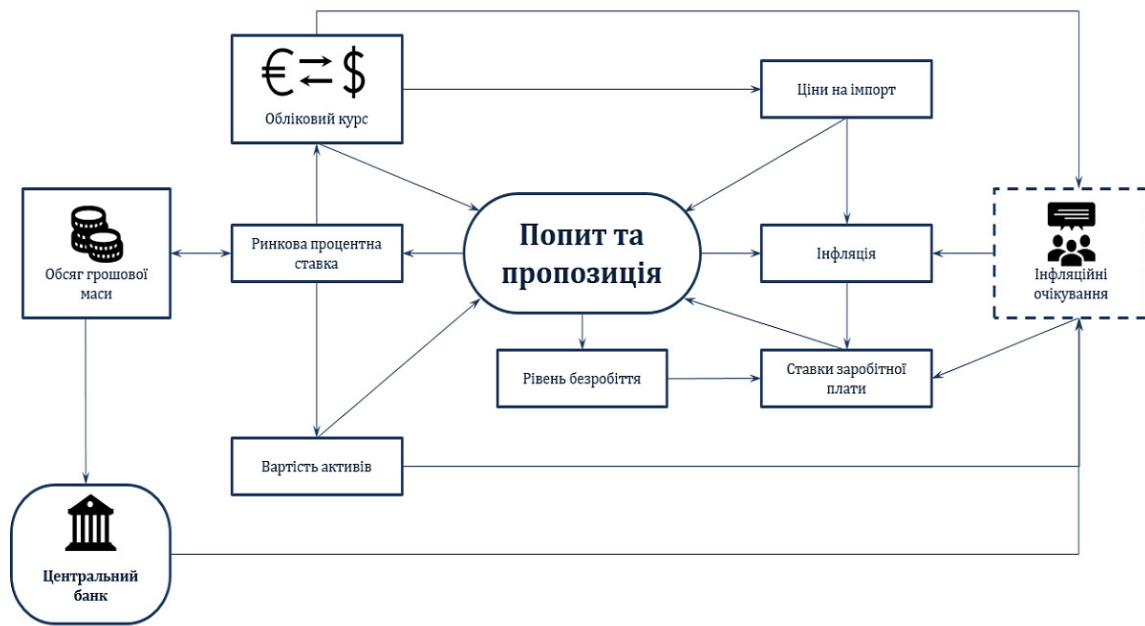


Рисунок 4.6 Трансмісійний механізм грошово-кредитної політики.

На сьогодні серед найсуттєвіших розходжень в Україні в інституційній сфері порівняно з нормами ЄС залишається відірваність банківської системи. Виходячи із необхідності підвищення фінансової надійності банків, підвищення рівня капіталізації та забезпечення їх успішного розвитку центральний банк, у першу чергу, повинен вживати заходів щодо підвищення рівня капіталізації, формування в необхідному обсязі резервів за активними операціями, зниження рівня ризикованості здійснюваних операцій, підвищення рентабельності та покращення якості активів і пасивів, забезпечення їх збалансованого зростання.

Варто зазначити, що забезпечення ефективного рівня функціонування грошово-кредитної системи можливе лише за умови розробки і реалізації обґрунтованих стратегій розвитку окремих сегментів вітчизняної економіки, проведення грошово-кредитної, валютної, бюджетно-податкової, боргової та інвестиційної політики адекватних до загальної економічної політики держави.

ТЕМА 4.3

БЮДЖЕТ ТА БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

Для виконання своїх функцій держава використовує частину фінансових ресурсів суспільства, за допомогою яких формуються державні (суспільні) фінанси (Рисунок 4.7), основною ланкою яких є бюджет.

Бюджет – основний план акумулювання та використання фінансових ресурсів держави для забезпечення виконання державою покладених на неї функцій і повноважень. Особливі визначення бюджету подані у таблиці 4.3

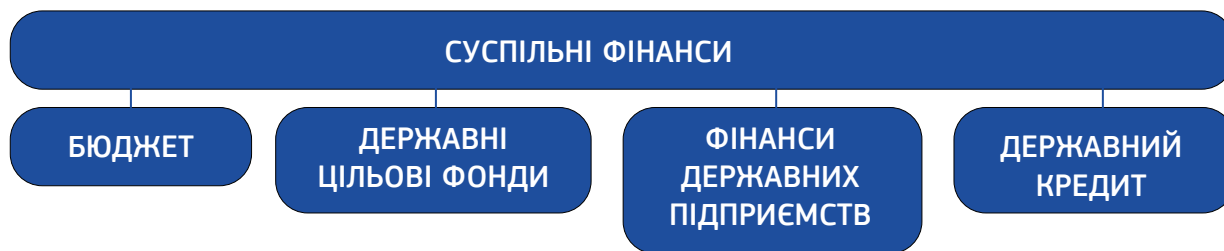


Рисунок 4.7 Складові системи суспільних фінансів

Таблиця 4.3 Визначення поняття «бюджет»⁶

За економічним змістом	бюджет є сукупністю грошових відносин між державою і фізичними і юридичними особами з приводу формування і використання централізованого фонду грошових коштів задля виконання державою покладених на неї функцій і повноважень
За матеріальним змістом	централізований фонд грошових коштів, який формується з приводу формування і використання централізованого фонду грошових коштів задля виконання державою покладених на неї функцій і повноважень
Форма прояву	основний фінансовий план

Зміст **розподільчої функції** проявляється у розподілі частини вартості ВВП, що є основним джерелом формування державного бюджету. Державний бюджет викорситовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки та можливостей територій.

Контрольна функція бюджету дає можливість прослідкувати чи своєчасно і в повному обсязі відповідні фінансові ресурси надходять до державного бюджету, як фактично складаються пропорції перерозподілу бюджетних коштів, наскільки результативно і ефективно вони викорситовуються. Основу контрольної функції становить рух бюджетних коштів, який відображається через доходну і видаткову (витратну) частину бюджету.

Згідно з Бюджетним кодексом України⁷ бюджетна система України ґрунтується на таких **принципах**:

- 1. принцип єдності бюджетної системи** України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- 2. принцип збалансованості** – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;

⁶ Ільченко-Сюйва Л.В. Державне управління в економічній сфері: бюджетно-податкова політика/ Ільченко-Сюйва Л.В., Розпутенко І.В.// Навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 100 с.

⁷ Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – 2024. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

3. **принцип самостійності** – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети;
4. **принцип повноти** – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
5. **принцип обґрунтованості** – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;
6. **принцип ефективності** – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;
7. **принцип субсидіарності** – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;
8. **принцип цільового використання бюджетних коштів** – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
9. **принцип справедливості і неупередженості** – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;
10. **принцип публічності та прозорості** – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;
11. **принцип відповідальності учасників бюджетного процесу** – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Бюджетна політика – сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку.

Бюджетна політика відображається в статтях доходів і видатків бюджету, у джерелах їх формування і напрямках використання; виявляється у формах і методах мобілізації бюджетних коштів та їх використанні на державні потреби.

Вироблення урядом конкретних цілей і завдань поліпшує якість інформації, проведення аналізу та прийняття рішень у бюджетному процесі.

«Соціально-економічний розвиток суспільства і зростання його ефективності значною мірою залежить від раціонального, економного та цільового використання ресурсів бюджетів, державних цільових фондів, суб'єктів господарювання державної форми власності. Ефективне використання фінансових ресурсів і їх перерозподіл – одне з основних умов сталого розвитку економіки держави»⁸.

В умовах трансформації бюджетних відносин державний фінансовий контроль є однією з головних функцій держави, за допомогою якої забезпечується процес контролю за законністю та ефективністю формування і використання бюджетних ресурсів та яка має сприяти підвищенню ефективності і результативності управління та використання державних ресурсів, ефективності бюджетної політики.

Бюджетний кодекс України визначає бюджетний процес, як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства⁹.

Повний часовий цикл бюджетного процесу (Рисунок 4.8) складає більше двох років. Цей часовий цикл можна розділити на відповідні періоди: перший – до початку бюджетного року, другий – сам бюджетний рік, третій – період після закінчення бюджетного року. Під час здійснення кожного з окремих етапів, які мають назву стадії бюджетного процесу, реалізуються бюджетні повноваження певних суб'єктів бюджетних відносин.



Рисунок 4.8 Бюджетний процес (з матеріалів FEAO¹⁰)

8 Шулюк Б.С., к.е.н., доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія НЕОБХІДНІСТЬ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ [Електронний ресурс] / 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/29085/1/%D0%A8%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%BA_%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B8%203.pdf

9 Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – 2024. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

10 Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України [Електронний ресурс]. – 2024. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/132638.html>

Бюджетний кодекс України передбачає п'ять стадій бюджетного процесу:

1. складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
2. складання проектів бюджетів;
3. розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцевий бюджет;
4. виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет;
5. підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення про нього»¹¹.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Фінанси як економічна категорія існують об'єктивно і не залежать від економічної чи політичної системи.

Фінанси – це система економічних відносин, що утворились у сфері товарно-грошового обігу, мають розподільчий характер, пов'язані із формуванням і використанням доходів і фондів фінансових ресурсів у процесі руху вартості ВВП та мають свої характерні ознаки.

Фінансова система – це сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, яким притаманні централізовані або децентралізовані фонди грошових коштів, відповідні механізми управління і правове забезпечення.

Фінансова політика – сукупність заходів держави з мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу й використання з метою досягнення певних соціально-економічних цілей, підпорядкованих реалізації інтересів суспільства.

Гроші розглядають як сукупність фінансових активів, які використовуються для проведення розрахунків при здійсненні різноманітних організацій.

Грошові агрегати – це особливе поєднання ліквідних фінансових активів, які є альтернативними вимірниками обсягу та структури грошової маси.

Завдання держави в особі центрального банку щодо стабілізації інфляційних процесів є надзвичайно важливим з огляду на розробку та реалізацію політики економічного зростання в країні та на інтеграційні процеси в Європі.

Грошовим ринком називають особливий сектор ринку, на якому здійснюється купівля та продаж грошей як специфічного товару, формуються попит, пропозиція та ціна на цей товар.

Центральні банки відповідальні за вироблення та імплементацію грошово-кредитної (мо-

11 Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – 2024. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

нетарної) політики, а специфіка функціонування центрального банку полягає у тому, що він, з одного боку, реалізує політику державного регулювання економіки, відповідає за стан грошового обігу в країні, представляючи інтереси держави; а з іншого – забезпечує ефективність функціонування банківської системи на ринку кредитних ресурсів.

Центральною проблемою грошово-кредитної політики є регулювання пропозиції грошей та управління процентними ставками з метою впливу на найважливіші макроекономічні показники.

Забезпечення ефективного рівня функціонування грошово-кредитної системи можливе лише за умови розробки і реалізації обґрунтованих стратегій розвитку окремих сегментів вітчизняної економіки, проведення грошово-кредитної, валютної, бюджетно-податкової, боргової та інвестиційної політики адекватних до загальної економічної політики держави.

Бюджет – основний план акумулювання та використання фінансових ресурсів держави для забезпечення виконання державою покладених на неї функцій і повноважень.

Бюджетна система України ґрунтується на певних принципах.

Бюджетна політика – сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Які повноваження мають органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансів?

Які функції фінансів?

Що таке фінансовий механізм? Які його складові елементи?

Що таке гроші? Елементи грошових систем?

Чи можлива уніфікація грошових систем?

За якими принципами має бути побудована бюджетна система?

Що таке бюджетний механізм? Які його складові?

Коли створюються держані цільові фонди?

Які можуть бути джерела фінансування бюджету?



ДЖЕРЕЛА

1. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: навч. посіб. / [за заг. ред. В. Д. Базилевича]. К. : Атіка, 2004. 367 с.
2. Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. та ін. Теорія фінансів: Підручник / За

ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 576 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/32613769.pdf>

3. Тарасова О. В. Проблеми ефективності функціонування фінансової системи [Електронний ресурс] / О. В. Тарасова // Економіка харчової промисловості. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: https://scholar.google.com.ua/scholar?cluster=2918871487896999206&hl=uk&as_sdt=0,5&as_vis=1. (Дата звертання 13.06.24)
4. Ботвіна Н. Фінансовий контроль за функціонуванням системи та механізму фінансової політики [Електронний ресурс] / Наталія Ботвіна // Economic Analysis, Volume 30. No. 1. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <http://surl.li/umbrc>
5. Бучко І. Гроші та кредит / І. Бучко, З. Костак, О. Вовчак. – Київ: Центр навчальної літератури, 2019. – 424 с.

РОЗДІЛ 5.

ЯК ВЗАЄМОДІЯТИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ДЛЯ КРАЩОГО ВРЯДУВАННЯ?

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Очікується, що опанувавши цей тематичний модуль, слухач/слухачка зможе:

- визначати, коли і з якими представниками громадськості мають взаємодіяти працівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків;
- обирати оптимальні механізми та формати такої взаємодії в конкретних випадках.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі зможуть:

- характеризувати особливості суб'єктів відповідної взаємодії та суспільних секторів, які вони представляють (громадянське суспільство, бізнес);
- аналізувати місце і роль різних механізмів взаємодії у врядуванні та обґрунтовувати їх вибір у конкретному випадку;
- аналізувати стейкхолдерів (заінтересовані сторони) для обґрунтованого обрання форматів їх залучення до консультацій з громадськістю в процесі формування та реалізації політики;
- планувати з урахуванням вимог законодавства організаційні заходи для проведення консультацій з громадськістю;
- формулювати і презентувати власне бачення стосовно вирішення проблемних питань, що можуть виникати під час застосування конкретних механізмів взаємодії;
- обирати стратегії дій у випадку можливих конфліктів у системі взаємодії орган влади – представники громадськості.

ТЕМА 5.1.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ВРЯДУВАННІ

Взаємодія з громадськістю – важливий складник діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Вона уможливорює реалізацію **принципів демократичного врядування** [1], серед яких принцип участі, інклюзивності, прозорості, відповідальності та чуйності (чутливості). Крім того, взаємодія з громадськістю відіграє провідну роль у забезпеченні так званих **принципів доброго (належного) врядування** [2], насамперед

відкритості і прозорості, чуйності (чутливості), інноваційності й відкритості до змін, підзвітності, а також ширшого впливу на суспільство, зокрема у питаннях культурного різноманіття та соціальної згуртованості.

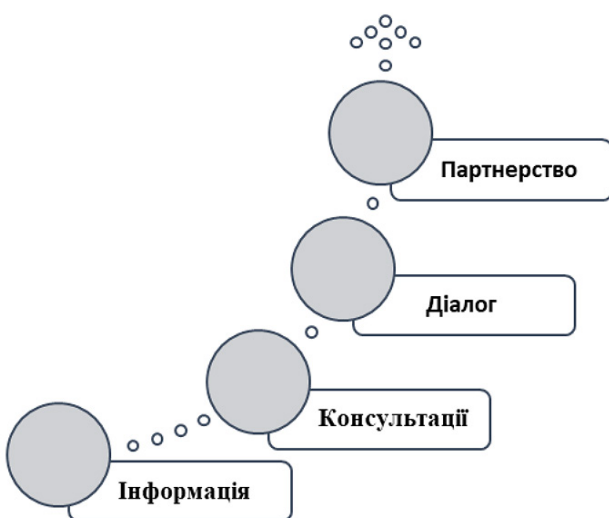
Водночас у процесі вироблення політики *належно організована взаємодія з громадськістю* має позитивний вплив як на діяльність органів державної влади / органів місцевого самоврядування, так і на реалізацію інтересів громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання. Вона спрямована на задоволення потреб усіх суб'єктів взаємодії, зокрема **дозволяє**:

органам державної влади, органам місцевого самоврядування:

- краще розуміти суспільні проблеми, які потребують розв'язання, отримувати корисну інформацію для аналізу варіантів дій;
- підвищувати якість управлінських рішень;
- роз'яснювати позицію та дії органу влади, органу місцевого самоврядування;
- отримувати підтримку дій під час розв'язання суспільних проблем, реалізації рішень;
- підвищувати рівень суспільної довіри до своєї діяльності та ін.

громадянам, інститутам громадянського суспільства, суб'єктам господарювання:

- отримувати інформацію про можливі зміни у законодавстві, зокрема щодо їх прав, обов'язків;
- інформувати про проблемні питання, які потребують вирішення, долучатися до їх обговорення, щоб представити свою позицію / пояснити інтереси і потреби, які мають бути враховані при прийнятті рішень;
- долучатися до реалізації рішень, оцінки їх результативності;
- здійснювати громадський моніторинг / контроль за діяльністю органів влади, органів місцевого самоврядування, надавати пропозиції стосовно її удосконалення та ін.



Стандарти взаємодії з громадськістю визначені на рівні низки міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, членом якої є Україна. Так, **Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 р.)** [3] пропонує комплексний підхід до різних форм залучення громадськості, представляючи їх у вигляді **чотирьох рівнів ("сходинок")**:

- **інформація**: відносно низький рівень залучення, але базовий елемент взаємодії, оскільки інформування про діяльність органів влади, надання доступу до суспільно важливої інформації є основою для наступних "сходинок" участі;

- **консультації:** громадські обговорення під час формування та реалізації політики (проблемних питань, шляхів їх вирішення, проектів рішень, процесу реалізації, моніторингу та оцінювання результативності);
- **діалог:** більш комплексні, тривалі та поглиблені обговорення питань формування та реалізації політики. При цьому діалог може бути необмежений або конкретний. Необмежений діалог – форма регулярного обміну думками з певними колом представників громадськості з різних актуальних для них питань (наприклад, спеціальні консультативно-дорадчі органи – молодіжні ради, ради з питань ВПО тощо). Конкретний діалог – форма поглибленого обговорення конкретного складного чи чутливого питання для узгодження різних інтересів та наближення до консенсусу;
- **партнерство:** вищий рівень участі, спрямований на спільне вироблення політики. Може передбачати співпрацю на всіх етапах формування та реалізації політики; втілення спільних проєктів; делегування певних повноважень інститутам громадянського суспільства тощо.

Схожі рівні взаємодії – *інформація, консультації, діалог, активне залучення* – знайшли відображення в іншому, пізнішому документі – **Керівних принципах громадської участі у процесі прийняття рішень (2017 р.)** [4], що були прийняті комітетом міністрів Ради Європи та визначили обов'язок держав-членів застосовувати відповідні рекомендації, зокрема через прийняття або адаптацію законодавства.

Враховуючи євроінтеграційний процес в Україні, важливо звернути увагу і на підходи у відповідній сфері Європейського Союзу. Так, наприкінці 2023 р. Європейська Комісія прийняла **Рекомендації стосовно сприяння залученню та ефективній участі громадян та інститутів громадянського суспільства в процесах формування політики** [5]. Рекомендації визначають, що держави-члени ЄС повинні заохочувати та сприяти участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах формування політики. Рамки для такої участі мають бути чіткими та доступними. Зокрема, держави-члени повинні: забезпечувати участь з питань, що становлять суспільний інтерес, постійно та регулярно, а не лише під час виборів; мати чітко визначену політику або нормативно-правову базу для участі як громадян, так і інститутів громадянського суспільства; забезпечувати участь на ранніх етапах процесів формування політики, під час визначення потреб, пріоритетів і можливих варіантів політики; забезпечувати якнайширший доступ до інформації та ключових документів; передбачати способи участі в недискримінаційний і доступний спосіб, без надмірних формальностей і безоплатно.

Українське законодавство також закріплює важливість взаємодії з громадськістю в процесі формування та реалізації політики. Зокрема, у **Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”** [6] визначена низка таких важливих засад, як посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян; запровадження громадського контролю за діяльністю влади; посилення впливу об'єднань громадян на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. Відповідно до **Закону України “Про Кабінет Міністрів України”** [7] принципами діяльності уряду є, зокрема, відкритість та прозорість, залучення громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення.

Стратегічні пріоритети у відповідній сфері визначені **Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки** [8]. Зокрема,

підкреслено, що створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та налагодження взаємодії з його інститутами є важливим завданням органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому діяльність у цій сфері має ґрунтуватися на підході “жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства” та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах вироблення політики: проведення аналізу стану реалізації політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, аналізу варіантів їх розв’язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності. До чотирьох пріоритетних напрямів реалізації

Стратегії віднесено:

- забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення;
- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства;
- стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці¹².

ТЕМА 5.2.

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК БАЗОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ

Публічні консультації або консультації з громадськістю¹³ є процесом, у ході якого орган державної влади / орган місцевого самоврядування (суб’єкт владних повноважень) ініціює обговорення із заінтересованими сторонами певної проблеми, шляхів її вирішення, проекту акта чи інших питань для подальшого врахування результатів під час прийняття рішення.

Згадуючи чотири рівні громадської участі з Кодексу кращих практик участі громадськості у прийнятті рішень, відзначимо, що консультації перебувають на другому рівні. Від першого рівня – інформації – їх відрізняє, насамперед, зворотний зв’язок, як у вигляді надання учасниками консультацій пропозицій і зауважень щодо питання, винесеного на обговорення, так і отримання від організаторів консультацій інформації про результати їх розгляду. Водночас на відміну від наступного, третього рівня – діалогу – консультації, як правило (а особливо коли йдеться про електронні консультації або одиничні публічні обговорення), проводяться у більш стислі строки і не завжди фокусуються на розвитку довготривалих відносин із заінтересованими сторонами та досягненні консенсусу (результатом консуль-

¹² З ходом реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки можна ознайомитися у відповідній рубриці на Урядовому порталі: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva>.

¹³ До набрання чинності Законом України “Про публічні консультації” ці терміни вживаємо, як синоніми, враховуючи, що у § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України визначено, що проведення публічних консультацій здійснюється відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

тацій може бути лише перелік отриманих зауважень та пропозицій, остаточне рішення щодо балансування різних інтересів може приймати суб'єкт владних повноважень).

Разом з цим саме публічні консультації є базовою формою залучення громадськості до прийняття рішень, оскільки уможливають хоч “мінімальні”, але обов’язкові стандарти обговорень під час формування та реалізації політики. Такий підхід закладений і в **Законі України “Про правотворчу діяльність”** [9], у статті 45 якого визначено, що публічні консультації проводяться суб’єктом правотворчої діяльності з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності. Також метою прийнятого Верховною Радою України у червні 2024 року **законопроекту “Про публічні консультації”**¹⁴ [10] є залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення у відповідних сферах суспільного життя. Про використання публічних консультацій як базової форми залучення громадськості свідчать і положення основного на сьогодні нормативно-правового акта з цих питань – **Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [11] (далі – Порядок). Зокрема, пунктом 2 Порядку передбачено, що проведення консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю¹⁵, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

З урахуванням згаданого Порядку **процес організації публічних консультацій має включати наступні етапи:**

1. Прийняття рішення про організацію консультацій (визначення питання, розроблення плану заходів у разі потреби)

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Приймаючи рішення про початок консультацій, важливо враховувати стандарти, визначені у згаданих вище документах Ради Європи та Європейської Комісії, а також у законопроекті “Про публічні консультації”, стосовно *необхідності організації обговорень на ранньому етапі* – для кращого визначення та аналізу проблеми й шляхів її розв’язання за участю заінтересованих сторін. При цьому публічні консультації *мають супроводжувати й інші етапи формування та реалізації політики*, зокрема підготовку проекту рішення, реалізацію, моніторинг та оцінювання результативності.

Також слід враховувати, що *в обов’язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:*

- стосуються конституційних прав, свобод та обов’язків громадян;

¹⁴ Передбачено набрання чинності через 12 місяців після скасування воєнного стану.

¹⁵ Порядок визначає обов’язки органів виконавчої влади, водночас для органів місцевого самоврядування має рекомендаційний характер. Після набрання чинності Законом України “Про публічні консультації” органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування керуватимуться єдиними стандартами під час організації публічних консультацій.



- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Якщо в органі влади процес організації публічних консультацій передбачає залучення низки підрозділів з урахуванням їх компетенції (підрозділ з питань комунікацій з громадськістю, фаховий підрозділ, який формує та реалізує політику з певного кола питань, інші заінтересовані підрозділи), то рішення про проведення конкретного обговорення може оформлюватися у вигляді *доручення/резолуції чи розпорядчого документа* (наказ, розпорядження тощо), яке визначатиме завдання для різних підрозділів.

У цьому ж випадку буде корисним *затвердження плану заходів* з організації та проведення консультацій (такий план заходів може бути затверджений як типовий для всіх консультацій, що проводитимуться органом, або затверджуватися у разі організації конкретних обговорень). При цьому можуть враховуватися *Рекомендації щодо організації*

взаємодії підрозділів органу виконавчої влади під час консультацій з громадськістю, розроблені Секретаріатом Кабінету Міністрів України [12].

2. Визначення й аналіз заінтересованих сторін (стейкхолдерів) – потенційних учасників консультацій.

Для забезпечення належної результативності публічних консультацій важливим є визначення та запрошення до обговорення не “широкої громадськості”, а представників *заінтересованих сторін (стейкхолдерів)*. До таких заінтересованих сторін можуть належати представники:

- певних соціальних груп (наприклад, пенсіонери, вчителі, батьки, ветерани, молодь тощо);
- представники інститутів громадянського суспільства (громадські об’єднання, професійні спілки та їх об’єднання, творчі спілки та їх об’єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, невідприємницькі товариства тощо);
- суб’єкти господарювання, їх об’єднання, організації роботодавців, їх об’єднання, саморегульовні організації;
- інші організації, особи залежно від конкретного питання, винесеного на обговорення.

Водночас для того, щоб бути віднесеними до заінтересованих сторін, згадані вище суб’єкти мають відповідати одному з наступних *критеріїв*:

- на них (їх права, свободи, інтереси, обов’язки, життя/функціонування) вплине розв’язання проблеми, рішення органу;
- вони мають/можуть бути залученими до розв’язання проблеми, реалізації рішення;
- вони є експертами, фахівцями з питання, винесеного на обговорення¹⁶.

Важливим є не лише належне визначення заінтересованих сторін для конкретних публічних консультацій, але й їх аналіз, який дозволить краще організувати процес консультацій – обрати прийнятні форми і формати, час та місце обговорення, підготувати адаптовані матеріали, налагодити конструктивні відносини тощо.

Корисним для аналізу заінтересованих сторін (стейкхолдерів) може бути:

- **картування стейкхолдерів** – визначення та візуалізація їх особливостей, відносин між ними та органом, а також пріоритезація для взаємодії;
- **“Бостонська матриця”** – аналіз стейкхолдерів для визначення їх впливу (наявні ресурси, авторитет, комунікаційні канали тощо) та вмотивованості до розв’язання конкретного проблемного питання й участі у відповідних публічних консультаціях (приклад картиування стейкхолдерів та аналізу за “Бостонською матрицею” розміщені у презентації до Теми 2, також додаткову інформацію можна також отримати у виданні “Діалог у реформах: інструкція з експлуатації” [13, с. 32–35]).

¹⁶ Разом з цим визначення заінтересованих сторін для запрошення до обговорення не має обмежувати можливості залучатися для інших осіб, якщо вони самостійно виявлять таке бажання.

3. Визначення форм і форматів проведення обговорення.

Загалом відповідно до Порядку визначається три форми консультацій з громадськістю:

- **електронні консультації** (у підрубриці “Електронні консультації з громадськістю” рубрики “Консультації з громадськістю” офіційного веб-сайту органу виконавчої влади);
- **публічні обговорення** (публічні заходи з безпосередньою участю представників громадськості, наприклад конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, зустрічі з громадськістю тощо);
- вивчення громадської думки¹⁷.

При цьому консультації у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.

Для організації результативних публічних консультацій важливим є належний підбір форм і форматів обговорень, які залежатимуть від етапу формування та реалізації політики, мети консультацій та особливостей конкретних груп заінтересованих сторін, визначених за результатами їх картування та аналізу за “Бостонською матрицею”.

Зокрема, у межах такої форми, як публічні обговорення, можливе застосування низки форматів, які відрізнятимуться рівнем формалізованості:

- **формалізовані обговорення:** засідання за круглим столом, громадські слухання, панельні дискусії, зустрічі, наради за участю представників громадськості, засідання робочих груп тощо;
- **неформалізовані обговорення:** зокрема, публічні заходи, що можуть бути альтернативою для формалізованих засідань за круглим столом чи громадських слухань (наприклад, “світове кафе”, “майстерня майбутнього”, “зустріч у міському холі”, стратегічна сесія, “відкритий простір” чи “форум-театр”), а також інші заходи, зокрема, “дослідницька прогулянка”, фокус-група, експрес-опитування та ін.

Значна частина згаданих неформалізованих форматів обговорень розширює традиційні підходи до консультацій, передбачає більш рівноправні відносини між органом та учасниками й пошук консенсусу, тому може бути віднесена до так званих **публічних консультацій у діалоговому підході** [13, с. 17].

Для прикладу, у разі проведення публічного обговорення на етапі аналізу проблеми та шляхів її розв’язання за участю впливових і мотивованих стейкхолдерів з громадського сектору формат засідання за круглим столом може не спрацювати, враховуючи обмеженість часу та побудову процесу обговорення у вигляді почергових виступів учасників, які регулюються модератором. Фактично, вмотивовані учасники у межах регламенту зможуть озвучити лише окремі свої позиції без деталізованого обговорення, обміну аргументами, пошуку консенсусу (відповідно може виникнути критика щодо недостатності часу, фор-

17 Після набрання чинності новим Законом України “Про публічні консультації” основними формами консультацій будуть: електронні консультації; адресні консультації – надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, проведення опитування, анкетування; публічні обговорення.

мальності обговорення). Водночас менш формалізований захід (наприклад, стратегічна сесія, “майстерня майбутнього”, “світове кафе” чи “відкритий простір”) допоможе більшою мірою задовольнити мотивацію таких учасників, надавши їм можливості для поглибленого обміну думками, представлення власного досвіду у відповідній сфері, формування спільної позиції. Іншим прикладом є неформалізована зустріч у форматі “дослідницької прогулянки” за участю мотивованих учасників. Так, для обговорення заходів з покращення умов для велосипедистів проведення засідання за круглим столом та спільна “велосипедна прогулянка” вулицями міста з представниками велоспільноти може мати різну результативність.

Деякі формати неформалізованих обговорень можуть допомогти краще залучити до обговорення не впливових або недостатньо вмотивованих представників заінтересованих сторін, які не будуть витрачати свій час на участь у засіданнях круглих столів чи громадських слуханнях або формулювання письмових пропозицій під час електронних консультацій. Прикладом є “експрес-опитування”, коли невеликі за кількістю запитань опитування організовуються у місцях перебування представників стейкхолдерів (опитування поранених військових чи їх родичів у медичних закладах, молоді у закладах освіти, жителів певного району міста на його вулицях тощо).

У процесі аналізу та підбору формалізованих чи неформалізованих форматів публічних обговорень корисними можуть бути рекомендації, розроблені Секретаріатом Кабінету Міністрів України [14].

4. Інформування про консультації.

- В інформаційному повідомленні про проведення публічних консультацій, що має оприлюднюватися на веб-сайті відповідного органу, зазначаються, зокрема:
- найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;
- питання або назва проекту акта, або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя, винесеної на обговорення;
- адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади тексту проекту акта;
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;
- можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- відомості про місце і час проведення публічних заходів, порядок обговорення, акредитації представників медіа, реєстрації учасників;
- порядок участі в обговоренні представників заінтересованих сторін;
- поштова та електронна адреси, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;
- адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення;

- прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;
- строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення¹⁸.

Для інформаційного супроводу проведення публічних консультацій на веб-сайті органів виконавчої влади має бути створена рубрика *“Консультації з громадськістю”*. Наповнення відповідної рубрики може бути організоване з урахуванням рекомендацій, підготовлених Секретаріатом Кабінету Міністрів України [15].

Водночас, враховуючи те, що лише незначна кількість представників заінтересованих сторін може регулярно моніторити веб-сайт органу влади, для належного інформування про консультації важливо використовувати й інші канали комунікації (соціальні мережі, адресне інформування електронною поштою, публікації в медіа, оголошення у місцях, які відвідують стейкхолдери тощо).

5. Збір пропозицій та зауважень.

Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову й електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні. Під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження.

Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні, а також за допомогою спеціальних електронних сервісів за їх наявності.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи під час подання пропозицій і зауважень у письмовій формі зазначають своє найменування та місцезнаходження. Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

6. Аналіз результатів обговорення та їх врахування.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічних консультацій, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

Законодавство не містить вимоги враховувати усі отримані пропозиції та зауваження (оскільки вони можуть бути різними за змістом, суперечливими). Водночас орган влади, який організував консультації, за результатами аналізу їх результатів має визначити способи врахування чи обґрунтувати неможливість врахування тих чи інших пропозицій, зауважень. Якщо консультації проводилися у форматах, що не передбачали можливість належного обміну аргументами (наприклад, електронні консультації), можна рекомендувати організувати додаткову комунікацію з їх авторами для уточнення/узгодження позицій (у письмовій формі чи у вигляді узгоджувальної зустрічі).

¹⁸ Після набрання чинності новим Законом України “Про публічні консультації” для інформування про публічні консультації використовуватиметься спеціально розроблений консультаційний документ.

8. Звітування про результати обговорення.

За результатами публічних консультацій органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Такий звіт в обов'язковому порядку доводиться до відома громадськості шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Як оцінити результативність публічних консультацій після їх завершення? До уваги можна взяти наступні критерії:

- **представленість** заінтересованих сторін та їх активність. Чи долучилися до проведених консультацій представники усіх попередньо визначених заінтересованих сторін? Чи надали вони пропозиції, зауваження? Якщо ні, то варто проаналізувати: чи були належним чином проаналізовані особливості стейкхолдерів; чи формати консультацій з ними були адаптовані під ці особливості (щодо рівня формалізації, врахування мотивації, зручності часу і місця проведення тощо); чи були стейкхолдери належним чином поінформовані про можливість долучитися;
- **актуальність** внеску учасників, релевантність зворотного зв'язку. Чи отримані в процесі публічних консультацій пропозиції, зауваження, коментарі заінтересованих сторін релевантні (стосуються саме питання винесеного на обговорення, є конкретизованими, можуть бути корисними для розробників рішення)? Якщо ні, то є потреба проаналізувати: чи було інформаційне повідомлення (консультаційних документ), запитання до учасників, інші матеріали консультацій викладені доступно та зрозуміло для представників різних заінтересованих сторін; чи було надано достатньо часу для підготовки пропозицій, зауважень; чи очікування щодо зворотного зв'язку та формати обговорення відповідали рівню мотивації стейкхолдерів; чи була належна якість модерації (фасилітації) публічних обговорень, фіксування та уточнення пропозицій; чи вживалися додаткові заходи для уточнення, роз'яснення отриманих пропозицій, зауважень (додаткова комунікація з авторами пропозицій, узгоджувальні зустрічі тощо).

ТЕМА 5.3.**ІНШІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ (ГРОМАДСЬКІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ТА ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ)**

Громадські ради та інші громадські консультативно-дорадчі органи (далі – КДО) є допоміжними органами, які створюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування у межах забезпечення своєї діяльності, залучаючи представників інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, науковців, експертів, представників суспільних груп (молодь, внутрішньо переміщені особи тощо). Враховуючи завдання й функції громадських рад та інших КДО, а також організацію їх функціонування (насамперед, періодичність засідань, зустрічей для обговорення актуальних питань, проєктів рішень тощо) цей механізм взаємодії з громадськістю може бути віднесений як до рівня “консультації”, так і до рівня “діалог”, залежно від практики застосування та мети, яку ставить орган влади.

У 2004 році Кабінет Міністрів України прийняв рішення про обов’язкове створення “уніфікованих” громадських КДО при органах виконавчої влади – **громадських рад**. Мережа таких рад розвивається вже близько 20 років, хоча відповідне законодавство неодноразово змінювалося в пошуку оптимальних форм регулювання. На сьогодні діє Типове положення про громадську раду, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [11].

Основними завданнями громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики.

До складу громадської ради можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства: громадських об’єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об’єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об’єднань, медіа, які зареєстровані в установленому порядку. При цьому як відповідні інститути громадянського суспільства, так і їх представники мають відповідати **низці критеріїв**:

до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не

менше шести місяців провадять свою діяльність, реалізують проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

до складу громадської ради при місцевій державній адміністрації можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше шести місяців проводять заходи, дослідження, надають послуги, реалізують проекти тощо на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

представники інститутів громадянського суспільства мають бути фахівцями у відповідних сферах, що підтверджується наявністю відповідної освіти, наукового ступеня, публікацій, досліджень, а також інформацією про участь у реалізації проектів не менш як за 12 місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради.

Склад громадської ради може формуватися шляхом: *рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування.* Рішення про спосіб формування складу ради приймається органом виконавчої влади. Кількісний склад громадської ради – *до 35 осіб* (визначається утвореною органом виконавчої влади ініціативною групою). Якщо кількість кандидатів до складу ради дорівнює або менше її кількісного складу, визначеного ініціативною групою, рейтингове голосування на установчих зборах або рейтингове електронне голосування не проводиться. *Строк повноважень* обраного складу громадської ради – *2 роки*¹⁹. Перелік організаційних заходів з формування громадської ради представлений у відповідних рекомендаціях Секретаріату Кабінету Міністрів України [16].

Слід відзначити, що діяльність громадських рад при органах виконавчої влади протягом попередніх років характеризувалася низкою проблемних питань, зокрема в частині формування їх складу, експертної спроможності, залученості до обговорення проектів рішень та питань діяльності відповідних органів виконавчої влади. Після початку повномасштабного вторгнення також мають місце суттєве зниження активності громадських рад в частині основної форми роботи – проведення засідань; зменшення майже вдвічі кількості громадських рад, які проводять інші публічні заходи (семінари, конференції, засідання за круглим столом тощо); зниження показників розгляду проектів нормативно-правових актів або матеріалів щодо діяльності органів виконавчої влади²⁰.

Водночас відповідно до законодавства за рішенням керівництва центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій при цих органах можуть утворюватися будь-які **інші громадські КДО** для консультацій чи діалогу з представниками заінтересованих сторін. На рівні органів виконавчої влади на даний час функціонують громадські антико-

¹⁹ У 2022 році Кабінет Міністрів України вніс зміни до своєї постанови від 03.11.2010 р. № 996, передбачивши, що на період дії воєнного стану установчі збори/рейтингове електронне голосування для обрання нового складу громадських рад не проводиться. Водночас строк повноважень громадських рад, які діяли на той час, продовжено до скасування воєнного часу та обрання нового складу.

²⁰ Узагальнено на основі аналітичних матеріалів про функціонування громадських рад та їх взаємодію з органами виконавчої влади, що оприлюднюються на Урядовому порталі: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali>.

рупційні ради, молодіжні ради, експертні ради (комісії), робочі групи із розроблення стратегій чи реалізації політики. При місцевих державних адміністраціях в межах реагування на складні питання воєнного часу також утворюються ради з гуманітарної допомоги, діяльності волонтерів, підтримки цивільного населення, підтримки сімей захисників та захисниць, у справах ветеранів, з питань внутрішньо переміщених осіб, визначення критично важливих підприємств регіону, залучення інвестицій та міжнародного співробітництва, утвердження національної та громадянської ідентичності тощо.

Ще одним додатковим механізмом взаємодії з громадськістю є **громадські експертизи**.



Загальний порядок сприяння проведенню громадських експертиз з питань діяльності органів виконавчої влади затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [17]. Така громадська експертиза передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

У разі ініціювання громадської експертизи – надання відповідного запиту інститутом громадянського суспільства чи громадською радою – орган виконавчої влади має здійснити **низку заходів**:

- видати протягом семи робочих днів наказ (розпорядження) про проведення експертизи;
- утворити у разі потреби робочу групу із залученням представників ініціатора громадської експертизи;
- розмістити на власному веб-сайті протягом семи робочих днів інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені з метою сприяння її проведенню;
- надати ініціатору експертизи документи або їх копії протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи (якщо є потреба надання великого обсягу

інформації або пошуку інформації серед значної кількості даних, строк надання матеріалів може бути продовжено до 20 робочих днів).

Важливо звернути увагу на особливий підхід до розгляду пропозицій ініціаторів громадської експертизи, характерний саме для цього механізму взаємодії. Так, **дії органу виконавчої влади після надходження експертних пропозицій мають передбачати:**

- розміщення експертних пропозицій протягом семи робочих днів на власному веб-сайті;
- їх розгляд протягом 14 робочих днів під час спеціальної зустрічі з ініціатором експертизи керівника органу або його заступника чи державного секретаря міністерства (також експертні пропозиції можуть бути розглянуті на найближчому засіданні колегії органу);
- розроблення і затвердження заходів, спрямованих на реалізацію отриманих експертних пропозицій;
- надання протягом десяти робочих днів після розгляду пропозицій ініціатору експертизи письмової відповіді з одночасним розміщенням відповідної інформації на власному веб-сайті²¹.

Слід звернути увагу, що крім загального механізму громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, українським законодавством визначена можливість проводити низку інших громадських експертиз в окремих сферах. Зокрема, йдеться про **громадську антикорупційну експертизу, громадську антидискримінаційну експертизу, громадську гендерно-правову експертизу**, водночас порядок реалізації цих експертиз окремо не деталізований.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Організація взаємодії з громадськістю є важливим складником демократичного належного врядування. Враховуючи міжнародні стандарти, така взаємодія може відбуватися на різних рівнях: інформації, консультацій, діалогу, партнерства. Важливі аспекти, стандарти взаємодії визначені у документах Ради Європи, Європейської Комісії, а також у Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки.

Враховуючи українське законодавство, публічні консультації (консультації з громадськістю) є базовою формою громадської участі, яка має застосовуватися під час прийняття рішень, що стосуються широкого кола питань – суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Одним із основних стандартів організації консультацій є необхідність їх проведення на всіх етапах формування та реалізації політики, починаючи від раннього етапу – аналізу

21 Також з матеріалами проведених громадських експертиз можна ознайомитися на Урядовому порталі: https://www.kmu.gov.ua/timeline?&type=posts&category_id=19.

суспільної проблеми та пошуку шляхів її розв'язання. Водночас важливо, що нормативно-правовою базою визначено перелік питань, щодо яких консультації є обов'язковими. Зокрема, йдеться про випадки розроблення проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, їх життєвих інтересів, стану навколишнього природного середовища, провадження регуляторної діяльності, стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у певній сфері (у т.ч. проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання) тощо.

Процес організації публічних консультацій є комплексним і включає низку важливих етапів, зокрема визначення й аналіз заінтересованих сторін (стейкхолдерів); визначення форм і форматів обговорення; інформування стейкхолдерів про консультації; збір пропозицій і зауважень; їх аналіз та прийняття рішення про врахування; звітування про проведені консультації. Особливо важливим для результативності консультацій є належне визначення та аналіз заінтересованих сторін і продумане обрання формалізованих чи неформалізованих форматів обговорення, які дозволять отримати релевантний зворотний зв'язок щодо питання, винесеного на обговорення.

Громадські ради та інші громадські консультативно-дорадчі органи можуть допомогти посилити взаємодію з громадськістю як на рівні консультацій, так і на рівні більш тривалого та поглибленого діалогу. Кабінет Міністрів України визначив обов'язок створювати громадські ради для всіх органів виконавчої влади – від міністерств до місцевих державних адміністрацій. Водночас відповідно до законодавства за рішенням керівництва органів можуть бути створені будь-які інші консультативно-дорадчі органи (наприклад, для взаємодії з експертами, представниками інститутів громадянського суспільства, суспільними групами – молоддю, внутрішньо переміщеними особами тощо).

Специфічним механізмом взаємодії є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, яку можуть проводити представники інститутів громадянського суспільства (та громадські ради). Його специфіка полягає, зокрема, у більш поглибленому аналізі питань діяльності органу виконавчої влади, для чого ініціатору експертизи надаються відповідні матеріали. Також визначено спеціальний порядок розгляду результатів громадської експертизи: їх розглядає керівництво органу виконавчої влади за участю представників ініціатора експертизи, обов'язковою є підготовка та затвердження плану заходів органу для врахування результатів громадської експертизи.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Чому взаємодія з громадськістю є важливим складником врядування?

Якими є чотири рівні ("сходишки") громадської участі? В яких документах вони визначені? Чим вони відрізняються?

Який документ визначає основні стратегічні пріоритети у розвитку в Україні взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства?

Чому публічні консультації можна віднести до базової форми громадського залу-

чення до формування та реалізації політики? Які питання потребують обговорення на інших рівнях участі, зокрема на рівні діалогу?

Якими є основні етапи організації публічних консультацій?

Для чого необхідно визначати та аналізувати заінтересовані сторони (стейкхолдерів) під час організації публічних консультацій?

Чому формати обговорень умовно розподілені на формалізовані та неформалізовані? Наведіть приклади використання таких форматів. Що таке публічні консультації у діалоговому підході?

Як проаналізувати результативність проведених публічних консультацій?

Які консультативно-дорадчі органи можуть створювати органи державної влади, органи місцевого самоврядування та з якою метою? Наведіть приклади.

Для чого інститути громадянського суспільства можуть проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади? Що відрізняє цей механізм взаємодії від інших?



ДЖЕРЕЛА

1. 8 Governance Principles, Institutional Capacity and Quality. United Nations Development Programme. Режим доступу до ресурсу: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf.
2. 12 Principles of Good Governance. Council of Europe. Режим доступу до ресурсу: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-good-governance/12-principles>.
3. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи. Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/kodeks-krasch-practik.pdf.
4. Керівні принципи громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Рада Європи, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи. Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/kerivn-prins-grom-uchast.pdf.
5. European Commission recommendation on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes. Режим доступу до ресурсу: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM%3AC%282023%298627.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
8. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021>.

9. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3354-20>.
10. Проект Закону України “Про публічні консультації”. Режим доступу до ресурсу: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=4254&conv=9>.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
12. Рекомендації щодо організації взаємодії підрозділів органу виконавчої влади під час консультацій з громадськістю. Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendatsii-ta-krashchi-praktyky/rekomendaciyi>.
13. Діалог у реформах: інструкція з експлуатації. Алгоритм та посібник для публічних службовців. Київ. 2020. 70 с. Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/dialog-reform.pdf.
14. Формати проведення публічних консультацій. Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/public-consult-recomend.pdf.
15. Рекомендації щодо змісту рубрики “Консультації з громадськістю” офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendatsii-ta-krashchi-praktyky/rekomendaciyi>.
16. Послідовність та строки здійснення заходів з утворення та організації діяльності громадської ради при органі виконавчої влади відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendatsii-ta-krashchi-praktyky/rekomendaciyi>.
17. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.

РОЗДІЛ 6.

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ТА СЛУЖБІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Очікується, що опанувавши цей тематичний модуль, слухач/слухачка зможе:

- розуміти сутність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- належним чином підготуватися до проходження конкурсів на зайняття посад в сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі зможуть:

- розуміти модель державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні;
- спланувати свою підготовку до проходження конкурсів на зайняття посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- підготувати пакет необхідних документів для участі в конкурсах посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

ТЕМА 6.1.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Державна служба: місія, принципи, функції

Інститут держави тримається на своєрідних інституційних стовпах: збройні сили, дипломатична служба та державна служба. Фактично саме вони є опорою для здійснення державою своїх політичної, економічної, соціальної, міжнародної функцій. Забезпечення державою регулювання суспільних відносин, розвитку суспільства не можливо без цих трьох інститутів.

Під державною службою слід розуміти публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Законом України «Про державну службу» визначається, що такими завданнями та функціями є:

- аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та

проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

- забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- управління персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Відповідно державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби (частина друга статті 1 Закону України «Про державну службу»).

На сьогодні дуже часто можна зустріти застосування терміну «публічна служба» в значенні державної служби. Наскільки коректно застосовувати його? У світовій практиці прийнято розрізняти поняття public service (публічна служба) та civil service (державна служба). Наприклад, у Німеччині до категорії публічних службовців зараховують вчителів, пожежників, а державними службовцями визнають тих, хто працює безпосередньо в органах державної влади. А у Великій Британії державними службовцями визначають виключно тих, хто працює на відповідних посадах в міністерствах, інших державних органах і їх призначення на ці посади не залежить від політичного циклу (вибори і формування Уряду). У чому ж полягає різниця? Державні службовці, хоч є працівниками публічного сектору, проте вони працюють виключно в органах державної влади. Це кар'єрний вид служби, тобто призначення на посади відбувається не в результаті виборів, а відповідно до встановленої процедури відбору та просування по службовій кар'єрі. Натомість поняття «публічний службовець» набагато ширше і він застосовується до працівників державних установ, агенцій, організацій, які не здійснюють владних повноважень, але забезпечують надання від імені держави публічних послуг. Тому тут можна зустріти в різних країнах і вчителів, і лікарів, і пожежників, і поштарів. Окрім того, до категорії публічних службовців також зараховують і політичних діячів, які «служать» у якості членів парламенту, уряду. Тобто такі особи здійснюють політичну діяльність, а їх призначення на посади відбувається за відповідною процедурою виборів на певний термін. Наприклад, на посаду міністра відбувається призначення за результатами парламентських виборів і шляхом затвердження чи то парламентом, чи президентом країни.

В українському законодавстві фіксується поняття «публічна служба» і вперше воно з'явилося в Кодексі адміністративного судочинства (КАС), де в статті 7 зазначається, що «публічна служба – це діяльність на **державних політичних посадах**, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого

самоврядування». Отже, поняття публічна служба застосовується в широкому значення, оскільки така служба включає в себе і державну службу, і службу в органах місцевого самоврядування, і дипломатичну і військову службу. Тобто це узагальнююче поняття, ніж синонім до поняття «державна служба», або відмінний тип служби від державної. Кодекс адміністративного судочинства фактично визначає, що державна служба включає і діяльність на політичних посадах, і військову службу, і службу, і власне діяльність на посадах в органах державної влади. Разом з тим, в пункті п'ятому статті 8 Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» встановлюється вже поняття «публічний службовець» і до них зараховується досить широке коло службовців, включно з Президентом України, народними депутатами та членами Кабінету Міністрів України, керівниками державних підприємств. При цьому до кола публічних службовців цим законом не зараховуються державні службовці, які обіймають посади державної служби категорії «В» та службовці органів місцевого самоврядування. Отже, слідуючи логіці українського законодавства ми не можемо ототожнювати публічну та державну службу, а радше можемо визнавати, що державна служба є одним із видів публічної діяльності.

Як розрізнити ж де державний службовець, а де публічний? Тут варто зважати на те, яким чином призначається на посаду особа і в якого типу державному органі, а також чи приймається такою особою присяга державного службовця і чи забезпечує ця особа здійснення функцій держави. Таким чином, Президент України, Прем'єр-міністр України, міністри, народні депутати України – це якраз є публічні службовці, бо вони обираються на виборах або призначаються у ході відповідного політичного процесу (вибори, формування коаліції в парламенті і т.п.). А от керівники центральних органів виконавчої влади (агентства, служби, інспекції), службовці міністерств, місцевих державних адміністрацій – це державні службовці, бо призначаються за встановленою процедурою та приймають присягу державного службовця, забезпечують здійснення функцій і завдань держави, визначених законодавством.

Тому пропонується визначати державну службу як різновид публічної чи суспільної діяльності / діяльності для суспільства, але при цьому не варто підміняти державну службу публічною службою.

Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів (Закон України «Про державну службу»):

- **верховенства права** - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
- **законності** - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- **професіоналізму** - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, англійською мовою, а також мовою корінних народів або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- **патріотизму** - відданість та вірне служіння Українському народові;

- **добросовісності** - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- **ефективності** - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- **забезпечення рівного доступу до державної служби** - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- **політичної неупередженості** - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- **прозорості** - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- **стабільності** - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Усвідомлення та розуміння місії державної служби в суспільстві фактично визначає те, наскільки державні службовці спроможні результативно і належно здійснювати свою службову діяльність, а громадяни можуть сформулювати свої очікування від державної служби. Поняття «місія» - це своєрідна відповідь на питання, а задля чого існуєш. Тобто здала чого державний службовець кожного робочого тижня приходить на свою роботу, щось вчиняє, забезпечує, надає послуги і т.п. Беручи до уваги дух і зміст положень Конституції України, розуміючи сутність належного врядування в демократичному суспільстві, можемо сформулювати місію державної служби так: *служіння народowi, як служіння кожному громадянину*.

Концепт служіння є ключовим у присязі державного службовця: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно **служити Українському народовi**, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, **поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина**, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

Принцип **служіння народowi** є смисловим ядром, навколо якого вибудовується **система професійних цінностей державних службовців**.

Отже, задля чого працюють на державній службі? Задля служіння громадянам. У який спосіб відбувається служіння? Шляхом надання послуг. Власне це ключове, що варто розуміти, коли пов'язуєш свою професійну діяльність із державною службою.

Забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України – це те що визначає зміст і спрямовує службову діяльність кожної і кожного державного службовця.

Модель організації державної служби

Чому це так важливо знати? Відповідь очевидна, модель державної служби якраз дає уявлення яким чином здійснюється добір на посади державної служби і як відбувається проходження державної служби.

На сьогодні **існує чимало підходів до типологізації** моделей державної служби. Найбільш популярним є підхід, який визначає три основні моделі:

- континентальну (кар'єрну);
- англосаксонську (позиційну, посадову);
- змішану.

Звичайно кожна із моделей має свої власні особливості чи різні прояви в тій чи іншій країні і можуть навіть поєднуватися в тій чи іншій мірі.

Чим характеризується **континентальна або кар'єрна модель** (Франція, Німеччина, країни Центральної Європи)? Вона базується на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є «присвячення себе службі державі». Державні службовці вступають на службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. Для досягнення кар'єрного росту необхідно мати певний освітній мінімум, визначений законодавством, а також успішно скласти тест чи пройти конкурсний відбір. Відтак, кар'єрна система **створює ієрархічні форми організації**. При вступі на державну службу і її проходженні важливим критерієм є лояльність державного службовця, тобто його/її особистісна відданість чинному державному порядку. Тут важливо це не плутати із особистісною відданістю Президенту, міністру, безпосередньому керівнику. Мова йде про державу як інститут. Тому в Присязі державного службовця згадується про обов'язок боронити честь держави, а не якоїсь персони.

Отже, ще раз, до характерними ознаками кар'єрної системи є:

- контракти на основі законодавства та призначення державного службовця на посаду;
- призначення тільки на початкові (стартові) посади;
- спеціальні вимоги щодо рівня освіти, необхідної для кар'єри;
- обмеження до визначення професійного досвіду роботи у приватному секторі;
- система оплати праці, що визначається законом (принцип підвищення оплати залежно від трудового стажу);
- робота впродовж життя;
- кодекс поведінки державних службовців (спеціальне дисциплінарне право);
- процес роботи, що базується більш на нормах, ніж на цілях;
- особлива увага приділяється старанності, справедливості та законослухняності;
- принцип субординації;
- спеціальні пенсійні системи.

Англосаксонська або позиційна (посадова) модель (Велика Британія, Канада, США) відповідає посадовій системі державної служби зі строковим контрактним наймом службовців, які наймаються відповідно до освітнього рівня і професійних навиків на конкретні посади та для виконання певних завдань. У них відсутні гарантії кар'єрного зростання, притаманні континентальній моделі. Головним критерієм при комплектуванні кадрів державної служби є професійна компетентність державних службовців, тобто їх *здатність* ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

У країнах, де застосовується ця модель, державні службовці виконують свої обов'язки на умовах приватно-правового договору, що укладається на певний термін, після закінчення якого або укладається новий договір, або припиняється служба. Інакше кажучи, для кожного підвищення державні службовці або проходять новий конкурс, або призначаються на розсуд уповноважених органів та керівників, проте в кожному випадку автоматичного просування немає. Відзначене не означає, що в країнах, що належать до цієї системи, службовці не можуть робити позитивної кар'єри. Навпаки, з огляду на більшу доступність інформації про оголошені вакансії та попередній професійний досвід, саме особи, що уже мають досвід державної служби, найчастіше беруть участь в конкурсах, виграють їх та займають вищі посади. Тому спрощено можна стверджувати, що службові кар'єри **в межах адміністративної ієрархії** відбуваються і в англосаксонській моделі, проте із більшими складнощами для самих службовців.

Отже, ще раз характерними рисами посадової або англосаксонської моделі є:

- трудові відносини базуються на основі контракту, що частково регулюється приватним правом;
- призначення на всі можливі посади (тільки в рамках певної роботи);
- наявність конкретних знань для певної посади;
- визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі;
- мобільність;
- відсутність визначення оплати залежно від трудового стажу;
- відсутність формальної системи просування по службі;
- відсутність принципу роботи упродовж життя;
- відсутність спеціальної пенсійної системи;
- угоди, що базуються на управлінні якістю та досягненні кінцевої мети.

Слід при цьому зазначити, що на сьогодні не існує моделі національної державної служби, яка б була однозначно віднесена чи то до англосаксонської, або до континентальної. Ідеальними можна вважати ті системи, які органічно поєднують ті чи інші елементи різних моделей. **Просування по службі, як і вступ до неї, відбувається у більшості країн за системою заслуг, хоча вплив суб'єктивного фактору тут також не слід відкидати. Просто автоматичного просування по службі на сьогодні практично немає у жодній країні.**

Очевидно напрошується питання: а яка ж модель на сьогодні існує в Україні? Відповідаючи на це питання, необхідно взяти до уваги та суттєві ознаки вітчизняної моделі державної служби:

- наявність трьох категорій посад державної служби;
- вступ на посаду державної служби та кар'єрне зростання виключно на основі конкурсного відбору, під час якого оцінюються професійні компетентності;
- кваліфікаційна вимога до кандидатів на посади про наявність відповідного ступеня вищої освіти;
- встановлення вимоги до професійних компетентностей (загальні та спеціальні);
- проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності.

Отже, Українська модель державної служби може бути віднесена до змішаного типу.

Правовий статус державного службовця

Правовий статус державного службовця – це сукупність прав, обов'язків, свобод та обмежень, які визначають правовий статус службовця в загальній системі взаємовідносин з суспільством та інститутом держави.

Законом України «Про державну службу» встановлено, що державний службовець має право на:

- повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;
- чітке визначення посадових обов'язків;
- належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення);
- відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;

- отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;
- проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Окрім того, права державних службовців можуть визначатися також у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. Тому не можна стверджувати про вичерпний перелік таких прав.

Поряд з цим законом визначено і обов'язки державних службовців:

- дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;
- поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;
- з повагою ставитися до державних символів України;
- обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;
- сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення);
- виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Проте, якщо у державного службовця виникають сумніви щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення, то він/вона має вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний/зобов'язана виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення. Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим.

Під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

Слід також розуміти, що доручення державному службовцю може бути встановлено як в письмовій, так і в усній формі. Наказ видається виключно в письмовій формі. У будь-якому випадку і наказ, і доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання.

Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника. Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня.

За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

Доведення інформації або документів до відома державного службовця здійснюється шляхом її вручення або надсилання поштою, в тому числі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Інформація або документи надсилаються державному службовцеві за адресою місця проживання/перебування або на його адресу електронної пошти чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку за наявними в особовій справі контактними даними. Державний службовець при вступі чи проходженні державної служби зобов'язаний повідомити службу управління персоналом про його засоби електронної пошти чи інші засоби телекомунікаційного зв'язку з ним з метою їх використання для доведення до відома державного службовця інформації або документів. Інформація або документи, надіслані поштою, в тому числі електронною, чи шляхом передачі з використанням інших засобів зв'язку вважаються такими, що доведені до відома державного службовця на п'ятий календарний день з моменту їх відправлення.

Важливим аспектом правового статусу державного службовця є вимога щодо політичної неупередженості (політичної нейтральності) під час здійснення службової діяльності. Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. При цьому він/вона не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Існують певні обмеження для державних службовців щодо ведення ними політичної діяльності. Так державні службовці, які обіймають посади державної служби категорії «А» не мають права бути членом політичної партії. На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії. Також ці службовці не можуть бути депутатами місцевих рад. Інші державні службовці не мають права обіймати посади в керівних органах політичної партії.

Усі державні службовці не можуть:

- залучати, використовуючи своє службове становище, інших державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;
- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Також варто звернути увагу й на таке обмеження для державних службовців, як заборона на організацію та участь у страйках та агітації (у випадку, якщо він чи вона не є кандидатами на виборах).

Разом з цим визначено механізми захисту державним службовцем права на державну службу. Цей механізм передбачає:

- у разі порушення наданих цим законодавством прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він/вона

дізнався/дізналася або повинен був/була дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів;

- керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення);
- у разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до суду.

Категорії посад державної служби

Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців.

Українська модель державної служби передбачає три категорії посад:

- **категорія «А»** (вищий корпус державної служби) – посади:
 - Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників;
 - керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України;
 - Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;
 - керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;
 - керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;
 - керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх заступників;
- **категорія «Б»** – посади:
 - керівників та заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення;
 - керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення;
 - керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів;
- **категорія «В»** – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

ТЕМА 6.2.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядаючи цю тему, необхідно взяти до уваги, що служба в органах місцевого самоврядування перебуває в активній фазі модернізації. Правове регулювання цього інституту зазнало значних змін. Так, у 2023 році ухвалено нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Оновлений закон значно змінює існуючу модель служби в органах місцевого самоврядування, яка діє в умовах воєнного стану. Проте оновлена модель набуде чинності лише після скасування чи припинення воєнного стану. У цьому посібнику ми розглядатимемо службу в органах місцевого самоврядування з урахуванням нової редакції профільного закону.

Служба в органах місцевого самоврядування: місія, принципи, функції

Отже, служба в органах місцевого самоврядування – це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать (див. рис. 6.1.):

- виборні посадові особи місцевого самоврядування;
- службовці місцевого самоврядування.

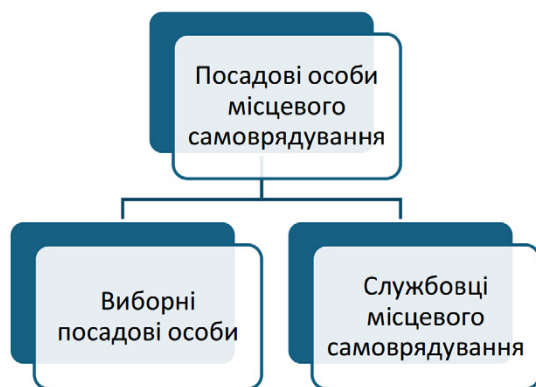


Рисунок 6.1. Типологізація посадових осіб місцевого самоврядування

Важливо розуміти, що депутати місцевих рад не є посадовими особами місцевого самоврядування, окрім тих, які обрані на відповідні посади для здійснення службової діяльності. Наприклад, до таких виборних посадових осіб зараховують секретаря місцевої ради, оскільки ця особа, хоч і є депутатом, проте обрана місцевою радою на відповідну посаду для здійснення відповідних повноважень на постійній основі.

Виборна посадова особа місцевого самоврядування – це громадянин України, який обраний на місцевих виборах, обраний або затверджений відповідною радою на посаду в органі місцевого самоврядування на строк повноважень відповідної ради, працює в органі місцевого самоврядування на постійній основі, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує повноваження місцевого самоврядування, передбачені законом.

Службовець місцевого самоврядування – це громадянин України, який займає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

ту та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, пов'язані з виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування.

Виникає закономірне питання щодо завдань і функцій місцевого самоврядування. До таких законодавством віднесено:

- підготовку проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організацію виконання таких актів та контролю за їх виконанням;
- надання адміністративних послуг;
- управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст;
- управління персоналом в органах місцевого самоврядування;
- здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених іншими законами.

Забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України визначає зміст та спрямованість забезпечення виконання завдань і забезпечення функцій місцевого самоврядування.

Категорії посад службовців місцевого самоврядування

Посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, змісту та обсягу повноважень, ступеня відповідальності, необхідного рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування.

Посади службовців місцевого самоврядування поділяються на такі категорії:

- **категорія I** - посади:
 - керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради;
 - керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради;
 - керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради;
 - керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;
- **категорія II** - посади:
 - керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, їх заступників;
 - керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;
 - керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників;
 - керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників;

- **категорія III** - посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів, інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II.

Підкатегорії посад службовців місцевого самоврядування:

- **категорія I:**
 - I-1 - посади керуючих справами в органах місцевого самоврядування;
 - I-2 - посади керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;
- **категорія II:**
 - II-1 - посади керівників самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права та їх заступників;
 - II-2 - посади керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права та їх заступників;
- **категорія III:**
 - III-1 - посади головних спеціалістів в органах місцевого самоврядування;
 - III-2 - посади провідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування;
 - III-3 - посади спеціалістів в органах місцевого самоврядування.

Правовий статус службовців місцевого самоврядування

Службовець місцевого самоврядування має право на:

- повагу до його особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, колег та інших осіб;
- чітке визначення посадових обов'язків;
- належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу;
- відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- підвищення рівня професійної компетентності відповідно до потреб органу місцевого самоврядування;
- просування по службі з урахуванням професійної компетентності, результатів службової діяльності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, крім випадків, передбачених законом;

- оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності;
- захист від незаконного переслідування з боку органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у разі повідомлення ним про факти порушення вимог цього або інших законів України;
- отримання за письмовим запитом від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби;
- вільний доступ до інформації про вакантні посади в органі місцевого самоврядування.

Службовець місцевого самоврядування також реалізує інші права, визначені у положеннях про виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, про виконавчий апарат районної, обласної ради, про структурний підрозділ апарату (виконавчого апарату) ради, виконавчого органу ради та в посадовій інструкції.

Також службовці місцевого самоврядування зобов'язанні:

дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування та правил етичної поведінки;

- не допускати порушення прав і свобод людини і громадянина;
- з повагою ставитися до державних символів України та символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей;
- обов'язково використовувати під час виконання своїх посадових обов'язків державну мову, не допускати її приниження чи зневажання, навмисного спотворення державної мови в офіційних документах і текстах, протидіяти можливим спробам її публічного приниження чи зневажання;
- забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;
- сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- виконувати рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядження (накази) та доручення керівників, видані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції;
- постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності;
- дотримуватися визначених законодавством вимог щодо збереження інформації з обмеженим доступом;
- виконувати акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, розпорядження (накази), доручення керівника, видані в межах його повноважень;
- виконувати інші обов'язки, встановлені законодавчими актами.

Службовець місцевого самоврядування має діяти у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки.

Під час виконання своїх обов'язків службовець місцевого самоврядування не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

Важливою особливістю виконання службовцем місцевого самоврядування розпорядження (накази), доручення керівника є те, що таке розпорядження (наказ), доручення має містити конкретне завдання, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Розпорядження (наказ) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним. Якщо службовець місцевого самоврядування отримав розпорядження (наказ), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про цей факт безпосереднього керівника невідкладно, але не пізніше одного робочого дня. Виконання розпорядження (наказу), доручення керівника може бути зупинене розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради.

Службовець місцевого самоврядування у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником розпорядження (наказу), доручення повинен повідомити про це такого керівника, виклавши свої застереження у письмовій формі із зазначенням положень нормативно-правових актів, що будуть порушені у разі виконання такого розпорядження (наказу), доручення, та вимагати його письмового підтвердження. Якщо розпорядження (наказ), доручення буде підтверджено у письмовій формі, службовець місцевого самоврядування зобов'язаний виконати таке розпорядження (наказ), доручення, крім явно злочинного. Одночасно з виконанням такого розпорядження (наказу), доручення службовець місцевого самоврядування зобов'язаний у письмовій формі повідомити про зазначені застереження керівника служби, сільського, селищного, міського голову, голову районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради або відповідну раду. Службовець місцевого самоврядування звільняється від відповідальності за виконання зазначеного розпорядження (наказу), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому порядку, крім випадків виконання явно злочинного розпорядження (наказу), доручення.

Службовець місцевого самоврядування, який виконав розпорядження (наказ), доручення керівника, визнане у встановленому законом порядку незаконним, і не вчинив дії, передбачені частиною сьомою цієї статті, несе відповідальність згідно із законом. Керівник у разі отримання вимоги службовця місцевого самоврядування про надання письмового підтвердження розпорядження (наказу), доручення зобов'язаний письмово підтвердити відповідне розпорядження (наказ), доручення в одnodенний строк. За результатами розгляду протягом передбаченого строку керівник зупиняє, змінює або у письмовій формі підтверджує відповідне розпорядження (наказ), доручення. У разі ненадання письмового підтвердження в одnodенний строк розпорядження (наказ), доручення вважається скасованим.

Службовець місцевого самоврядування має здійснювати службову діяльність з дотриманням принципу політичної нейтральності. Ця вимога реалізується, зокрема, через встановлення таких обмежень для службовців:

- демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на авторитет органів місцевого самоврядування та держави;
- вчиняти дії або бездіяльність, що становлять загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я, прав і свобод інших людей, інтересів відповідної територіальної громади;
- бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії І. На час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії І особа зупиняє своє членство в політичній партії;
- бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, якщо він працює в апараті (виконавчому апараті) цієї ради або в її виконавчому органі;
- організовувати чи проводити передвиборну агітацію чи брати в ній участь під час служби в органах місцевого самоврядування, крім випадків його реєстрації кандидатом на пост Президента України, кандидатом у народні депутати України, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом у депутати місцевої ради або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови;
- залучати, використовуючи своє службове становище, службовців місцевого самоврядування, державних службовців, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;
- організовувати, проводити і брати участь в агітації з політичних мотивів, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень;
- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Окремо встановлено обмеження для керуючих справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, керуючих справами виконавчого апарату районної, обласної ради, керуючих справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради. Ці службовці місцевого самоврядування не можуть бути депутатами будь-якої місцевої ради.

Також службовець місцевого самоврядування не має права організовувати і брати участь в агітації.

ТЕМА 6.3.

ДОБІР НА ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Спершу з'ясуємо поняття «кар'єра» та «службова кар'єра». Коли ми говоримо про кар'єру, то ми маємо справу з мобільністю особи – проходження певних сходів у будь-якій ієрархічній системі, що ми називаємо особистою кар'єрою.

Тому **поняття «службова кар'єра»** в контексті державної служби, служби в органах місцевого самоврядування можемо визначити як просування державного службовця, службовця місцевого самоврядування службою шляхом зайняття ним/нею більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому/їй більш високого рангу.

Просування за званнями (рангами, чинами) означає, що державний службовець, службовець місцевого самоврядування може отримати вище звання і, відповідно, підвищене грошове утримання, навіть займаючи одну і ту ж посаду. З іншого боку, при такому просуванні також є межі, і для отримання певних звань необхідно також займати і відповідну вищу посаду.

Просування за посадами (категоріями посад) передбачає здобуття службовцем вищої в організаційній ієрархії посади.

У європейських країнах практично повсюдно усі посади віднесено до певної категорії (від двох до п'яти), в межах яких відбуваються службові кар'єри. Передумовою для зайняття посади вищої категорії зазвичай є здобуття вищого рівня освіти.

Способи просування по службі, як завжди, істотно відрізняються від країни до країни. Проте узагальнено можна стверджувати, що для просування за рангами може бути достатньо вислуги років. Для просування ж за посадою, як правило, треба проходити додаткову процедуру конкурсного характеру.

Серед критеріїв, що враховуються уповноваженими органами та керівниками при визначенні особи, достойної просування по службі, слід назвати

- стаж служби
- досягнуті результати на попередній посаді;
- рівень знань та здібностей, в тому числі проходження професійного навчання.

Проте важливою складовою проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування є вступ на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування.

Українське законодавство визначає, що вперше вступити на ці два види служби можна лише шляхом призначення за результатами конкурсу. Тобто вимагається організація конкурсного відбору, окрім випадків, які визначені законом. Наприклад, виборні посадові особи місцевого самоврядування призначаються на посаду без проведення конкурсної процедури.

Разом з тим, добір на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування може відбуватися як через конкурс, так і шляхом переведення з посади на рівнозначну посаду або нижчу посаду. Цей останній механізм діє по відношенню до тих, хто вже перебуває на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування.

Конкурс на посаду державної служби складається з таких етапів:

- прийняття рішення про оголошення конкурсу;

- оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;
- прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі;
- проведення тестування та визначення його результатів;
- розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів;
- проведення співбесіди;
- складання загального рейтингу кандидатів;
- визначення переможця конкурсу;
- оприлюднення результатів конкурсу

Конкурси на посади службовців місцевого самоврядування фактично мало чим відрізняються від конкурсів на посади державної служби. У той же час такі конкурси відбуваються із застосуванням меншої кількості етапів оцінювання кандидатів. Кандидати на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, документи яких пройшли перевірку, проходять тестування та співбесіду та/або інші види оцінювання. Місцеві ради наділені повноваженнями визначати власні порядки проведення конкурсів. Тому можуть існувати відмінності у випадку різних органів місцевого самоврядування.

Інформація про вакантні посади та оголошені конкурси на їх зайняття обов'язково публікуються на Єдиному порталі вакансій www.career.gov.ua

Для участі у конкурсі кандидати подають таку інформацію:

- заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади;
- резюме;
- заяву, в якій повідомляється, що до кандидата не застосовуються заборони в контексті ЗУ «Про очищення влади» та надання згоди на проходження перевірки та оприлюднення результатів цієї перевірки;
- копію Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою (витяг з реєстру);
- для посад категорія А – підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- додаткові відомості за бажанням.

Хто може претендувати на посади державної служби?

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- магістра - для посад категорій «А» і «Б»;
- бакалавра, молодшого бакалавра - для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка:

- в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

- має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- має громадянство іншої держави;
- не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

На державну службу не може вперше вступити особа чоловічої статі віком до 60 років, яка не пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу, крім осіб, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким загальним вимогам:

- для посад категорії «А» - загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;
- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;
- для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені вище, - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;
- для посад категорії «В» - наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою.

Також суб'єкти призначення визначають спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», а особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Хто може претендувати на посади служби в органах місцевого самоврядування?

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою та відповідають вимогам до професійної компетентності.

На службу в органах місцевого самоврядування не може вступити особа, яка:

- досягла 65-річного віку;
- визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена в установленому законом порядку;
- має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- позбавлена відповідно до рішення суду права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення у випадках, передбачених законом;
- підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»;
- має громадянство (підданство) іншої держави;
- набуває відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом.

Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії I повинен відповідати таким загальним вимогам:

- мати ступінь вищої освіти не нижче магістра;
- мати загальний досвід роботи не менше п'яти років, у тому числі досвід роботи в органах місцевого самоврядування на посадах категорії I чи II, на посадах державної служби категорії «А» чи «Б» або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як два роки.

Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії II повинен відповідати таким загальним вимогам:

- мати ступінь вищої освіти магістра або бакалавра;
- мати досвід роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року.

Загальною вимогою до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії III є наявність у нього ступеня вищої освіти не нижче молодшого бакалавра.

Також окремо визначаються спеціальні вимоги до кандидатів відповідно до вимог закону, професійних стандартів (у разі наявності) та з урахуванням методичних рекомендацій,

затверджених НАДС. До кандидатів на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, для виконання основних посадових обов'язків якого необхідним є застосування мови корінного народу, мови національних меншин України, керівником служби може встановлюватися вимога щодо володіння такою мовою.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Місія державної служби - служіння народові як служіння кожному громадянину.

Служба в органах місцевого самоврядування - це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування.

Службовець місцевого самоврядування - громадянин України, який займає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, пов'язані з виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування.

Забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України - це те що визначає зміст і спрямовує службову діяльність кожної і кожного державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування.

Добір на посади державної служби, служби в органах місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення на посади за результатами проведеного конкурсу, або шляхом переведення з посади на рівнозначну посаду чи нижчого рівня посаду.

Вступ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби, служби в органах місцевого самоврядування за результатами конкурсу.

Особа, яка вступає на посаду державної служби набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, - з дня призначення на посаду.

Особа, яка вперше вступає на службу в орган місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, що представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), набуває статусу службовця місцевого самоврядування з дня складення нею Присяги виборних посадових осіб і службовців місцевого самоврядування цієї територіальної громади, а в інших випадках – з дня призначення на посаду.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Як пояснити сутність державної служби?

Поясніть поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

У чому відмінність між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування?

Як ви розумієте концепт «служіння народові, як служіння кожному громадянину»?

Охарактеризуйте правовий статус державного службовця та службовця органу місцевого самоврядування?

Яким чином відбувається вступ на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування?

Хто може бути державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування?

Опишіть етапи конкурсу на посаду державної служби категорій «Б» та «В».



ДЖЕРЕЛА

1. Про державну службу: Закон України №889-VIII. [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n294>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України №3077-IX. [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20/find?text=%E4%EE%E1%B3%F0#Text>
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>
4. 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 Том 6: Державна служба. 524 с.
5. Служба в органах місцевого самоврядування : Національне агентство з питань державної служби : вебсайт. [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya>
6. Публічна служба : освітній відеосеріал. [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/public-service>

РОЗДІЛ 7.

ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Очікується, що опанувавши цей тематичний модуль, слухачі/слухачки зможуть:

- продемонструвати уміння використання інформаційно-комунікаційних технологій в електронному урядуванні,
- розумітимуть основні поняття, принципи та методи електронного управління розвитком суспільства.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі зможуть:

- розуміти сутність електронного врядування та визначати основні поняття, які використовуються в цій галузі;
- описувати технічні та організаційні аспекти використання ІКТ в електронному врядуванні;
- аналізувати основні методи та інструменти електронного управління державою;
- розробляти та впроваджувати інформаційні системи та рішення для покращення якості та ефективності державного управління;
- використовувати засоби електронного врядування для підвищення прозорості та відкритості діяльності державних органів.

ТЕМА 7.1.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА СТРАТЕГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Концептуальні засади електронного урядування

Електронне урядування становить собою форму організації державного управління, що базується на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад, в Україні електронне урядування впроваджується через ряд ініціатив, таких як «Е-декларування», що спрощує процес заявлення майнових активів посадовцями.

Електронне урядування в Україні й в світі включає різноманітні ініціативи та підходи для забезпечення якості, ефективності та відкритості державного управління. Інтеграція сучасних технологій у процеси управління дозволяє зменшити бюрократичні бар'єри та зробити державу більш доступною та прозорою для громадян та бізнесу.

Мета, цілі та завдання електронного урядування

Мета:

- Підвищення якості та доступності публічних послуг для громадян та бізнесу. Наприклад, введення електронних сервісів для подання податкових декларацій та звітності спрощує взаємодію бізнесу з державою.
- Спрощення процедур та зниження адміністративних витрат. Наприклад, впровадження єдиного державного порталу для надання адміністративних послуг спрощує доступ до документів та зменшує час на їх отримання.
- Ліквідація корупційних ризиків шляхом зменшення безпосереднього контакту з посадовими особами та впровадження автоматизованих систем.

Цілі:

- Підвищення якості управлінських процесів та контроль за їх результативністю. Наприклад, введення системи електронного моніторингу забезпечує ефективність використання бюджетних коштів.
- Забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність державних органів. Наприклад, створення публічних порталів з відкритим доступом до статистичних даних забезпечує транспарентність управління.

Органи державної влади та місцевого самоврядування у сфері електронного врядування

Законодавча влада у сфері електронного урядування представлена Комітетом Верховної Ради України з питань цифрової трансформації. Цей комітет виконує такі ключові функції та завдання:

- Розробка та впровадження законодавства: Комітет працює над створенням і вдосконаленням законодавчої бази, що регулює цифрову трансформацію та електронне урядування в Україні. Включає прийняття законів, що забезпечують правову основу для електронних послуг, цифрової ідентифікації, захисту даних та кібербезпеки.
- Контроль за виконанням законодавства: Комітет здійснює нагляд за виконанням прийнятих законів та нормативно-правових актів у сфері електронного урядування, оцінюючи їх ефективність та відповідність актуальним вимогам.
- Ініціювання законодавчих змін: Комітет постійно аналізує потреби у змінах та доповненнях до чинного законодавства у зв'язку зі швидким розвитком технологій та появою нових викликів у сфері цифрової трансформації.
- Співпраця з виконавчими органами: Комітет тісно співпрацює з Міністерством цифрової трансформації України та іншими центральними органами виконавчої влади для узгодження законодавчих ініціатив та координації їх впровадження на практиці.
- Залучення громадськості та експертів: Комітет активно взаємодіє з громадськими організаціями, експертами, науковцями та представниками бізнесу для врахування

їхніх пропозицій та зауважень під час розробки законодавства. Сприяє підвищенню прозорості та якості законодавчого процесу.

- Підвищення цифрової грамотності: Комітет працює над законодавчими ініціативами, спрямованими на підвищення рівня цифрової грамотності населення та підтримку освітніх програм у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.
- Міжнародне співробітництво: Комітет бере участь у міжнародних форумах, конференціях та інших заходах, спрямованих на обмін досвідом та кращими практиками у сфері електронного урядування. Дозволяє враховувати міжнародний досвід під час розробки національного законодавства.

Приклади законодавчих актів у сфері електронного врядування

- Закон про електронні довірчі послуги.
- Впровадження цього закону створює правові підстави для використання електронного підпису та інших електронних довірчих послуг, що сприяє розвитку електронного урядування та бізнесу.
- Закон про захист персональних даних.
- Встановлює правила обробки та захисту персональних даних громадян, забезпечуючи їхню конфіденційність та безпеку у цифровому середовищі.
- Закон про кібербезпеку.
- Забезпечує правові основи для захисту критичної інформаційної інфраструктури та боротьби з кіберзлочинністю.

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації є ключовим гравцем у створенні правового середовища для розвитку електронного урядування в Україні.

До органів виконавчої влади у сфері електронного урядування належить **Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри)**. Міністерство цифрової трансформації України є центральним виконавчим органом, відповідальним за розвиток електронного урядування в Україні.

Основні функції Мінцифри включають:

- Формування та реалізація державної політики у сфері цифрової трансформації.
- Мінцифри визначає стратегічні напрями та впроваджує заходи для розвитку електронного урядування та цифрових технологій в Україні.
- Координація цифрових проєктів.
- Міністерство є ініціатором та координатором багатьох ключових проєктів, таких як портал «Дія» та мобільний застосунок «Дія», що надають громадянам доступ до широкого спектра державних послуг в електронній формі.

Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, робототехніки та роботизації, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері

розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованості, електронних комунікацій та радіочастотного спектра, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг; у сфері розвитку ІТ-індустрії; у сфері розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті; у сфері хмарних послуг.

За ініціативи Мінцифри у міністерствах та інших органах державної влади була впроваджена посада CDTO (Chief Digital Transformation Officer) для підвищення ефективності цифрових трансформацій у відповідних сферах. Наприклад, CDTO Міністерства внутрішніх справ України (МВС) відповідає за цифрову трансформацію в системі МВС, включаючи впровадження електронних сервісів для громадян.

Обласні державні адміністрації (ОДА) відіграють ключову роль у впровадженні цифрових проєктів на регіональному рівні. Кожна ОДА має свого CDTO, відповідального за реалізацію цифрових трансформацій на місцях, забезпечуючи ефективність та доступність електронних послуг для місцевих громадян.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язок) відповідає за захист інформаційних систем та кібербезпеку в Україні. Її основні функції включають:

- Забезпечення безпеки даних, що використовуються в системах електронного урядування.
- Захист інформаційних систем від кіберзагроз.

Державне підприємство «Дія» підпорядковане Міністерству цифрової трансформації України. Підприємство розробляє та підтримує Портал Дія та мобільний застосунок «Дія», який забезпечує громадянам доступ до електронних публічних послуг.

Принципи електронного урядування

- **Прозорість і відкритість влади:** Публічність рішень та доступ до інформації про діяльність органів влади. Наприклад, електронні платформи для моніторингу закупівель дозволяють громадськості відстежувати витрати державних коштів.
- **Конфіденційність та інформаційна безпека:** Захист персональних даних громадян та підприємств. Наприклад, використання криптографічних технологій для захисту інформації в системах електронного урядування.
- **Єдині технічні стандарти та взаємна сумісність:** Забезпечення інтеграції різних систем та сервісів. Наприклад, встановлення єдиного стандарту електронного підпису для всіх державних інформаційних систем сприяє їх взаємодії.
- **Орієнтація на інтереси та потреби споживачів послуг:** Впровадження сервісів, які відповідають потребам громадян та бізнесу. Наприклад, електронні форми звернень для швидкого отримання відповіді на запити громадян.
- **Підконтрольність та підзвітність органів влади:** Забезпечення відповідальності перед громадянами та суспільством. Наприклад, публікація звітів про виконання бюджету та інших фінансових документів онлайн.

Моделі електронного урядування

Англо-американська модель

- Ця модель акцентується на прозорості, відкритості та відповідальності влади перед громадянами. Наприклад, системи електронного декларування в Сполучених Штатах дозволяють громадянам легко звертатися за публічною інформацією та здійснювати контроль над витратами урядових структур.
- Пріоритет надається також послугам для бізнесу, зокрема, електронній звітності про податкові зобов'язання, що спрощує взаємодію підприємств з державою.
- Створення технічних та освітніх умов для повного охоплення громадян адміністративними послугами також є важливим елементом цієї моделі.

Континентально-європейська модель

- Ця модель базується на єдиних стандартах для країн ЄС. Наприклад, впровадження COVID-сертифікату та єдиної системи посвідчень водія для спрощення переміщення громадян всередині Європейського Союзу.
- Наявність єдиних державних порталів з адміністративними послугами забезпечує легкий доступ до необхідної інформації для громадян та бізнесу.
- Високий рівень інтеграції різних урядових сервісів дозволяє забезпечити комплексність та ефективність у наданні послуг.
- Орієнтація на потреби громадян у цій моделі проявляється через вдосконалення функціональності та доступності адміністративних послуг.

Азійська модель

- Азійська модель електронного урядування акцентується на розвитку «розумних міст» і муніципальних електронних послуг.
- Зусилля спрямовані на впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сферу освіти та культури, що дозволяє покращити якість життя місцевих громадян.
- Електронні послуги на муніципальному рівні дозволяють забезпечити громадянам легкий доступ до послуг та інформації, що стосується їхнього місцевого оточення.

G2G (уряд-уряд):

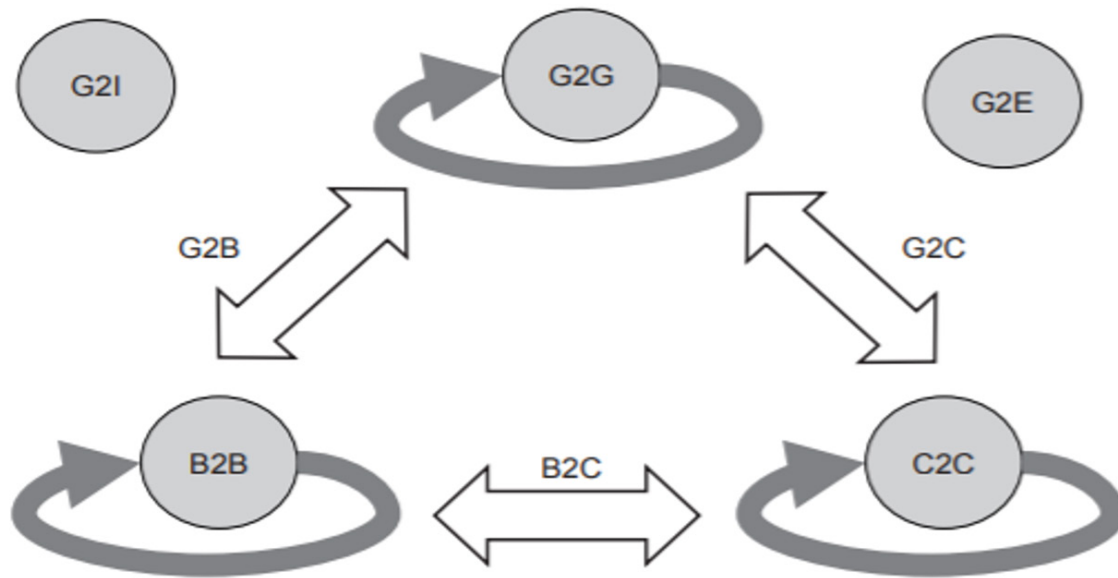
- Електронний документообіг.
- Електронна інформаційна взаємодія між органами влади.

G2B (уряд-бізнес):

- Публічні послуги для підприємств (наприклад, електронні платформи для подання податкової звітності).

G2C (уряд-громадяни):

- Публічні послуги для громадян (наприклад, електронні сервіси для подачі заяв та отримання документів).



Напрями цифровізації:

- **Електронні послуги:** Впровадження інтерактивних платформ для зручного отримання публічних послуг.
- **Електронна демократія:** Проведення електронних консультацій, петицій, громадського бюджету.
- **Інтернет-покриття:** Розширення доступу до Інтернету для всіх шарів населення.
- **Цифрова освіта:** Впровадження цифрових технологій у систему освіти.
- **Цифровізація громад:** Розвиток «розумних міст» та інтерактивних сервісів для муніципалітетів.

Міжнародний досвід впровадження електронного урядування

E-Government Survey

Індекс розвитку електронного урядування (EGDI) аналізує рівень прийняття та імплементації сучасних технологій в управлінські процеси держав у всьому світі. Для розрахунку цього індексу використовуються дані незалежних опитувань на міжнародному рівні, включаючи Online Service Questionnaire (OSQ), який оцінює наявність онлайн-сервісів у всіх 193 країнах-членах ООН.

Індекс електронної участі громадян (EPI) виступає ключовим інструментом для вимірювання ступеня залученості громадян до управлінських процесів та є одним із базових показників сталого розвитку. EPI аналізує розвиток національних порталів електронного урядування та інших урядових платформ, що надають актуальну інформацію громадянам, консультації з громадськістю та механізми для ухвалення рішень.

Міжнародні документи у сфері електронного урядування

eIDAS — положення Європейського парламенту та Ради ЄС щодо електронної ідентифікації та послуг інтероперабельності. Воно спрямоване на створення єдиних стандартів та процедур для забезпечення безпеки та взаємодії електронних послуг на різних рівнях урядування.

EIF — європейські рамки інтероперабельності, які встановлюють засади та технічні стандарти для спільної роботи різних національних систем електронного урядування в Європейському Союзі.

General Data Protection Regulation (GDPR) — загальний регламент про захист даних регулює обробку персональних даних у Європейському Союзі та впроваджує стандарти для їх захисту та конфіденційності. Він встановлює права громадян на доступ, право на стирання, а також відповідальність за порушення захисту даних.

Міжнародний досвід та практики у сфері електронного урядування показують різноманітність підходів та стратегій, спрямованих на покращення якості та доступності публічних послуг, підвищення взаємодії з громадянами та бізнесом, а також забезпечення відкритості та прозорості урядової діяльності. Впровадження таких моделей та міжнародних стандартів сприяє підвищенню ефективності управлінських процесів та забезпечує стале зростання електронного урядування у всьому світі.

ТЕМА 7. 2.

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Електронне урядування стає важливою складовою сучасної адміністративної реформи в Україні, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Новітні технології та електронні платформи не лише полегшують доступ до послуг, а й сприяють оптимізації адміністративних процесів та підвищенню ефективності управління.

Системи електронної взаємодії. Інтероперабельність даних

Забезпечення інтероперабельності між державними інформаційними системами є необхідною умовою для ефективного функціонування електронного урядування. Що містить нормативну, організаційну, семантичну та технічну інтероперабельність, яка сприяє безперешкодному обміну даними між різними платформами та системами.

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»

Законодавча база регулює процеси створення, обміну та зберігання електронних документів, забезпечуючи їх юридичну важливість та цілісність.

Основні етапи документообігу в організації

Система електронного документообігу включає кілька ключових етапів:

- Прийняття і реєстрація вхідних документів.
- Попередній розгляд та підготовка до подальшого руху.
- Організація внутрішнього руху документів, включаючи узгодження та підписання.

- Відправлення вихідних документів та формування справ.
- Підготовка документів до передачі в архів.

Система електронної взаємодії органів виконавчої влади

Ця система призначена для автоматизації обміну електронними документами між різними державними органами. Вона забезпечує безпеку, цілісність та ефективність взаємодії, сприяючи швидкому обміну інформацією та прийняттю управлінських рішень.

Система електронного документообігу «АСКОД»

Ця система є однією з ключових інфраструктур для надання електронних послуг громадянам та бізнесу. Вона забезпечує єдиний доступ до державних реєстрів та спрощує процеси взаємодії з державними органами через інтернет.

Модель е-врядування включає кілька рівнів взаємодії:

- Презентаційний рівень, який забезпечує доступ до інформації.
- Рівень взаємодії, що сприяє обміну даними між різними системами.
- Рівень даних, який забезпечує інтеграцію та аналіз інформації.
- Інтероперабельність даних, що забезпечує можливість безперешкодного обміну даними між різними інформаційними системами.

Інтероперабельність даних

Забезпечення інтероперабельності включає різні аспекти:

Рівні інтероперабельності

Інтероперабельність є ключовою характеристикою сучасних інформаційних систем, що дозволяє різним системам та технологіям взаємодіяти та обмінюватися даними без перешкод. Вона охоплює кілька рівнів, кожен з яких важливий для забезпечення ефективної інтеграції між різними інформаційними системами. Розглянемо кожен з них детальніше з прикладами:

Нормативна інтероперабельність

Визначає норми, стандарти та правила, які регулюють обмін даними між системами. Нормативна інтероперабельність охоплює узгодження протоколів обміну даними, форматів файлів та методів аутентифікації. Наприклад, в Україні нормативна інтероперабельність забезпечується за допомогою законодавчих актів, які стандартизують формати електронних документів та вимагають використання електронного підпису для підтвердження їх автентичності.

Організаційна інтероперабельність

Визначає процеси й організаційні структури, які забезпечують спільне використання даних між різними організаціями або відділами в межах однієї організації. Наприклад, управління державними реєстрами в Україні, такими як Єдиний державний демографічний реєстр або Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, забезпечується через організаційну інтероперабельність між різними відомчими структурами, які збирають і обробляють ці дані.

Семантична інтероперабельність

Визначає способи уніфікації значень і термінів, що використовуються в різних інформаційних системах. Семантична інтероперабельність забезпечує зрозумілість та однозначність інформації, обмінюваної між системами, незалежно від того, які терміни використовуються в кожній з них. Також забезпечується використання унікальних ідентифікаторів особи у електронних реєстрах (РНОКПП, УНЗР).

Технічна інтероперабельність

Визначає технічні аспекти обміну даними, такі як протоколи комунікації, мережеві структури та формати даних. Технічна інтероперабельність включає в себе використання стандартизованих API, мережевих протоколів (наприклад, HTTP або SOAP), а також форматів даних (наприклад, XML або JSON), що дозволяє різним системам ефективно обмінюватися інформацією. Наприклад, інтеграція різних систем платіжних терміналів в одну мережу для оплати комунальних послуг міста потребує використання однакових технічних протоколів для передачі та обробки платіжних інформаційних даних.

Кожен з цих рівнів є важливим для обміну даними між інформаційними системами, які забезпечують ефективну взаємодію, що є критичним для розвитку сучасного електронного урядування.

Smart city: компоненти

Концепція «розумного міста» охоплює широкий спектр компонентів, які сприяють покращенню якості життя громадян через використання передових технологій. Основні компоненти включають:

1. Інтегровані інформаційні системи.

Системи, що об'єднують дані з різних джерел (наприклад, транспортні потоки, енергоспоживання, якість повітря), для забезпечення аналізу та прийняття управлінських рішень на основі даних.

2. Платформи для збору та аналізу даних.

Технологічні рішення, які забезпечують збір, обробку та аналіз великих обсягів інформації для ефективного управління містом.

Наприклад, впровадження системи «Smart Kyiv» дозволяє автоматизувати міські управлінські процеси, підвищуючи ефективність розподілу ресурсів та забезпечуючи інтерактивний діалог між міською владою та її мешканцями. Це включає розумне управління транспортними потоками, моніторинг якості повітря та оптимізацію енергоспоживання.

Smart cities index 2023

Індекс «розумних міст» за 2023 рік є важливим інструментом оцінки ступеня інтеграції цифрових технологій у муніципальне управління та якості наданих електронних послуг. Постійні покращення у цьому напрямі свідчать про зростання інтересу до використання цифрових інструментів у містах, що сприяє підвищенню рівня життя та комфорту для їхніх мешканців. Такі індекси відображають рівень розвитку електронного урядування, доступність електронних сервісів для громадян і підприємств, а також ефективність використання технологій для оптимізації муніципальних процесів.

ТЕМА 7.3.**ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ****Урядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення**

Сьогодні ми спостерігаємо суттєві зміни у сфері публічного управління та надання послуг населенню, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Однією з ключових особливостей є впровадження електронних публічних послуг, що дозволяє громадянам взаємодіяти з державними установами дистанційно, використовуючи сучасні інформаційно-телекомунікаційні системи.

Електронна публічна послуга

Електронна публічна послуга надається на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі. Означає, що громадяни можуть подати свої заяви або запити через інтернет, не виходячи з дому. Прикладом такої послуги може бути онлайн-реєстрація народження дитини, отримання податкового номера або зміна місця проживання.

Адміністративна послуга

Адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи. Вона спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи. Наприклад, видача паспорта громадянина або дозвіл на будівництво.

Види електронних публічних послуг**Автоматична послуга**

Автоматична послуга надається програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги у режимі реального часу. Означає, що процес обробки заяви відбувається автоматично, без втручання людини. Прикладом може бути автоматична реєстрація фізичних осіб-підприємців (ФОП), де заявник подає документи через портал, а реєстрація відбувається за кілька хвилин.

Комплексна послуга

Комплексна послуга — електронна публічна послуга, у результаті якої суб'єкту звернення на підставі однієї заяви (звернення, запиту) програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем надаються декілька електронних публічних послуг одночасно.

Так, до комплексної послуги «Малюк» входять 10 послуг для батьків малюків, зокрема:

- державна реєстрація народження дитини;
- отримання РНОКПП (податкового номера);
- декларування місця проживання дитини;
- отримання державної допомоги при народженні дитини;
- отримання «пакунку малюка»;
- внесення інформації про дитину до Реєстру пацієнтів тощо.

Проактивна послуга

Проактивна послуга надається за ініціативи держави з настанням певної події або життєвої ситуації у житті громадянина (наприклад, народження дитини, пенсія за віком, житлова субсидія). Означає, що держава автоматично надає певні послуги громадянам, коли виникає відповідна потреба, без необхідності подавати окремі заяви.

Платформи для надання публічних послуг:

Онлайн:

- Єдиний державний вебпортал електронних послуг – Портал Дія.
- Мобільний додаток Порталу Дія – Дія.
- Власні системи органів державної влади.

Отримання адміністративних послуг **офлайн**:

- Дія.Центри (Мережа ЦНАП).

Е-демократія та її інструменти

Е-демократія — форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Інструменти е-демократії в Україні:

- Електронні звернення.
- Електронні петиції.
- Електронні опитування.
- Електронні конкурси.
- Публічні е-консультації.
- Бюджет участі.
- Аналітика відкритих даних.
- Онлайн-трансляції засідань.
- Моніторинг підзвітності державних витрат.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Електронне урядування становить собою форму організації державного управління, що базується на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Інтеграція сучасних технологій у процеси управління дозволяє зменшити бюрократичні бар'єри та зробити державу більш доступною та прозорою для громадян та бізнесу.

Міністерство цифрової трансформації України є центральним виконавчим органом, відповідальним за розвиток електронного урядування в Україні.

Принципи електронного урядування: прозорість і відкритість влади, конфіденційність та інформаційна безпека, єдині технічні стандарти та взаємна сумісність, орієнтація на інтереси та потреби споживачів послуг, підконтрольність та підзвітність органів влади.

Електронне урядування стає важливою складовою сучасної адміністративної реформи в Україні, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Новітні технології та електронні платформи не лише полегшують доступ до послуг, а й сприяють оптимізації адміністративних процесів та підвищенню ефективності управління.

Е-демократія — форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Упровадження електронних публічних послуг дозволяє громадянам взаємодіяти з державними установами дистанційно, використовуючи сучасні інформаційно-телекомунікаційні системи.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Поясніть значення поняття «електронне урядування».

Чому електронне урядування є важливим елементом адміністративної реформи в Україні?

Хто і як формує державну політику розвитку електронного урядування?

Які існують інструменти е-демократії?

Які існують види електронних публічних послуг?

Охарактеризуйте сучасну систему електронної взаємодії органів виконавчої влади.



ДЖЕРЕЛА

1. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. / Н.В. Грицяк, Л.В. Литвинова. – К.: К.І.С., 2015. – 108 с.
2. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. Дзюба С.В., Жилиєв І.Б., Полумієнко С.К., Рубан І.А., Семенченко А.І. За ред. А.І. Семенченка. – Київ, 2012.
3. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження. Київ: Поліграфі-Плюс. 2017. 254 с.
4. Електронне урядування: підручник / авт. кол.: А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. / за заг. ред. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – К.: НАДУ, 2016. – 128 с.
5. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. – К., 2017
6. Інтеграція України в Європейський інформаційний простір: виклики та завдання. – К.: ФОП Клименко, 2014. – 212 с.

7. Міхровська М.С., Чорноус А.Г. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. Право і суспільство. 2016. № 2(2). С. 122-127.
8. Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг (Редакція друга, квітень 2021). URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/718/White-Book_web_2021.pdf
9. Досвід впровадження електронного урядування на прикладі Естонії. - URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/06/Prihodko.-Estoniya.pdf>
10. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2(53). С. 148-156.
11. Линьов К.О. Навчальний посібник до модуля «Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби». Київ. 2016. 42 с.
12. Лопушинський І. П. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
13. Роль ЦНАП (Центрів ДІА) у використанні е-послуг. Навчальний посібник для працівників ЦНАП (Центрів Дія). - URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/703/E-skills-Manual.pdf>
14. Успіхи електронного урядування: досвід Естонії для України - URL:<https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2019/UNRPP-forum-e-governance-estonian-practices-for-Ukraine.html>

РОЗДІЛ 8.

ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

МЕТА ТЕМАТИЧНОГО МОДУЛЯ

Очікується, що опанувавши цей тематичний модуль слухач/слухачка зможе:

- чітко розуміти сутність процесу європейської інтеграції та основних напрямів подальшого зближення країн-учасниць, інституційну структуру ЄС, специфіку розподілу повноважень між національними та наднаціональними структурами управління;
- обґрунтовувати особливості процесів творення політики поза межами держав стосовно розподілу політичних повноважень, процесу ухвалення рішень на рівні ЄС;
- практично визначати завдання та перспективи застосування моделей розвитку держав-членів ЄС.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАВЧАННЯ

У результаті навчання за цим тематичним модулем слухачі будуть:

- характеризувати особливості етапів утворення та розвитку ЄС, інституційних основ європейської інтеграції;
- аналізувати можливості розширення повноважень та функцій європейських інституцій в контексті інтеграції, особливості системи органів управління та процес ухвалення рішень у ЄС;
- розуміти специфіку реалізації політичного процесу в ЄС.

ТЕМА 8.1.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІЇ

Європейський Союз – це правова та інституціональна основа функціонування Європейського Співтовариства як об'єднання трьох співтовариств: Європейської об'єднання з вугілля та сталі (ЄОВС), Європейської економічної спільноти (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (ЄАЕС). Європейський Союз на відміну від Європейського Співтовариства не має права юридичної особи. Для пояснення відмінностей між поняттями Європейський Союз і Європейське Співтовариство користуються схемою, яка має вигляд своєрідного будинку з трьох колон: найбільша з них тримає дах – це Європейське Співтовариство, котре тримається на трьох договорах про створення, відповідно, ЄОВС, ЄЕС і ЄАЕС; друга колона символізує співробітництво країн-членів Співтовариства у сфері єдиної зовнішньої політики та політики безпеки; третя колона – співробітництво у галузі правосуддя та вирішення внутрішніх питань. «Дахом» виступає Європейський Союз у зведенні законів і регулюючих актів для впровадження в життя головних напрямів співробітництва.

Утворення та розвиток ЄС відбувалося під впливом двох світових війн. У 1946 р. прем'єр-міністр Великобританії Вінстон Черчіль у своїй історичній промові у Цюрихському університеті заявив: «Ми повинні створити свого роду Сполучені Штати Європи. Тільки так сотні мільйонів трудівників зможуть повернути собі прості радощі та надії, які роблять життя вартим того, щоб жити» [1]. У 1947 р. було запропоновано американський план Маршалла щодо сприяння прискореному відродженню економіки Європи. Для розподілу допомоги згідно з планом Маршалла у 1948 р. було засновано Організацію Європейського Економічного Співробітництва (яку згодом було перейменовано в Організацію Економічного Співробітництва та розвитку), а в 1949 р. було створено Раду Європи (це об'єднання 40 країн, що займається переважно питаннями освіти і культурного співробітництва). У 1948 р. почав діяти митний союз країн Бенілюксу, який об'єднав Бельгію, Нідерланди та Люксембург. 9 травня 1950 р. Жак Моне та Роберт Шуман запропонували ідею та план створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС); відтоді ця дата відзначається як День Європи.

В основу створення ЄОВС було закладено ідею про передачу управління виробництвом вугілля та сталі єдиному наднаціональному органу, а метою стало переведення ключових галузей військової індустрії під міжнародний контроль (аби запобігти підготовці до нової світової війни). Договір про створення ЄОВС було підписано у Парижі 18 квітня 1951 р., який набрав чинності 10 серпня 1952 р. Учасниками цього об'єднання стали шість країн – Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, Німеччина та Італія. За Паризьким договором (1951 р.), а пізніше Римським договором (1958 р.), було створено Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (ЕАЕС). ЄОВС і ЄЕС пізніше були включені до Європейського Союзу (ЕАЕС зберігає чітку юридичну ідентичність, незважаючи на спільні члени та інституції). На порядку денному постали питання вирішення нових завдань, зокрема політичних; з назви Єдиного Європейського Співтовариства було вилучено слово «економічне» як підтвердження того, що віднині будуть вирішуватися не тільки завдання економіки.

Європейський Союз з його системою колон, включаючи зовнішні та внутрішні справи разом з Європейським Співтовариством, було створено у 1992 р. (Маастрихтський договір). Договір набрав чинності 1 листопада 1993 р.; з цього дня європейські співтовариства стали офіційно називатися Європейським Союзом. Трансформація співтовариств у ЄС передбачала перехід країн-членів що в багатьох сферах від координації дій національних урядів до проведення спільної політики.

У 1993 р. відбулося створення Внутрішнього (Спільного) ринку – простору без внутрішніх кордонів, у межах якого забезпечено чотири свободи (свобода пересування товарів, послуг, робочої сили і капіталу). До Маастрихтського договору було внесено поправки згідно з Амстердамським, Ніццьким та Лісабонським договорами (відповідно - 1997 р., 2001 р., 2007 р.).

На сьогоднішній день існують поняття як Європейський Союз, так і Європейське Співтовариство (кожний з них має конкретну сферу застосування).

Суть та форми економічної інтеграції

Європейський Союз є найбільшим та найпотужнішим інтеграційним об'єднанням у світі, метою якого є сприяння економічному добробуту, підвищенню життєвого рівня народів Європи, зміцнення миру та створення стійкого союзу Європейської Спільноти.

Долучення України до ЄС означає зобов'язання нашої влади дотримуватися демократичних, правових та соціальних стандартів [2]. Європейська інтеграція для українського суспільства означає входження до єдиної сім'ї європейських політичних і культурних традицій.

Основні етапи, які пройшов Європейський Союз у своєму розвитку з часу його заснування:

Зона вільної торгівлі – група країн скасовує обмеження на взаємну торгівлю, але разом з цим кожна країна-учасниця зберігає свою власну систему тарифів і квот на торгівлю з третіми країнами. Це є преференційна зона, в межах якої підтримується вільна від митних і кількісних обмежень міжнародна торгівля товарами. Розрізняють повну та промислово зони вільної торгівлі (промислова зона – репрезентує незначну ступінь економічної інтеграції і охоплює торгівлю лише промисловими товарами; прикладом промислової зони вільної торгівлі є Європейська асоціація вільної торгівлі (ЕАВТ).

Митний союз – інтеграційне об'єднання (утворюється тоді, коли країни-учасниці усувають будь-які обмеження на взаємну торгівлю, а також вводять спільну систему тарифів і квот по відношенню до третіх країн). Митний союз передбачає заміну декількох митних територій однією при повній ліквідації митних податків в межах митного союзу й створенні єдиного зовнішнього митного тарифу (форма колективного протекціонізму). Митний союз перетворюється у спільний ринок з усуненням будь-яких обмежень на переміщення товарів, послуг, а також виробничих факторів – капіталу і робочої сили. Експерти стверджують, що створення справді єдиного внутрішнього ринку вимагає гармонізації та уніфікації значної кількості законодавчих правил та норм у багатьох сферах діяльності.

Спільний ринок – передумови переходу до спільного ринку створює митний союз, оскільки він ліквідує митні податки між державами-учасницями і розробляє єдину торговельну політику щодо третіх країн.

Для створення спільного ринку вирішуються додаткові завдання: розробити спільну політику розвитку окремих галузей і секторів економіки (в ЄС при переході до спільного ринку пріоритетними сферами було визнано сільське господарство та транспорт); створити умови для вільного переміщення капіталу, робочої сили, послуг та інформації; сформувати спільні фонди сприяння соціальному та регіональному розвитку; гармонізувати та уніфікувати національні закони; формування наднаціональних органів управління і контролю. Побудова спільного ринку завершується створенням єдиного економічного, правового та інформаційного простору для переходу до якісно нової сходинки економічної інтеграції – економічного союзу.

Економічний союз – має наступні ознаки: ліквідація будь-яких торговельних обмежень і проведення єдиної зовнішньоторговельної політики; вільне переміщення товарів, послуг,

капіталу та громадян; жорстка координація (навіть – єдність) економічної, фінансової та соціальної політики. У Західній Європі спільний ринок було побудовано на початку 1993 р., поставлені завдання створення економічного і валютного союзу до початку 1999 р.

Економічний і валютний союз – найвища сходинка економічної інтеграції, яка передбачає проведення єдиної валютної політики, введення єдиної валюти, створення нового інституту – Єдиного Центрального банку (разом з Центральними банками країн-учасниць створює єдину систему Центральних банків країн, що входять до економічного і валютного союзу). Тоді, як зона вільної торгівлі, митний союз чи спільний ринок здебільшого виникають внаслідок ліквідації обмежень, то створення економічного союзу та економічного і валютного союзу потребує згоди всіх країн-членів на передачу економічного суверенітету до нових наднаціональних установ.

ТЕМА 8.2.

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

«Під інституційним механізмом ЄС слід розуміти систему органів, встановлену установчими договорами, та інші органи, які закріплені в договорах, а також створені на основі вторинного права Європейських Спільнот та Європейського Союзу. Головними ознаками інституту ЄС можна визначити формальне заснування на основі установчих договорів; закріплену в договорах самостійність; здійснення діяльності на основі горизонтального поділу компетенції та участь у процесах управління і прийнятті рішень» [3].

Підґрунтям інституційних основ Європейського Союзу є система договорів: Паризький договір про утворення Європейської спільноти вугілля і сталі (1951р.); Римський договір про заснування Європейської економічної спільноти (1957 р.); Угода про Європейський Союз (Маастрихт, 1992 р.), Амстердамський договір (1997 р.); Ніццький договір (2001 р.); Лісабонський договір (2007 р.).

Еволюція інституційного розвитку ЄС

1. Становлення інституційної системи Європейської Спільноти (1950-ті рр.).
2. Розвиток інституційної системи (кінець 1950 – 1960 рр.).
3. Реформація інституційної системи – знаменувався першими спробами докорінної реформації інститутів Спільноти (1970 –1980 рр.).
4. Формування інституційної системи новоствореного Європейського Союзу (1990 рр.).
5. Модернізація інституційної системи ЄС (2000 рр.), пов'язана з новим етапом європейської інтеграції, правовим оформленням якого став Лісабонський договір [3].

Європейські інституції (основні та допоміжні)

Європейська Рада (англ. – European Council) – встановлює цілі спільних політик;

Європейська Комісія (англ. – European Commission) – вносить пропозиції щодо рішень, які слід ухвалити;

Європейський Парламент (англ. – European Parliament) – затверджує рішення;

Рада міністрів (англ. – Council of the European Union) – затверджує рішення;

Європейський центральний банк (англ. – European Central Bank);

Суд ЄС (Court of Justice of the European Union) та Рахункова палата (англ. – European Court of Auditors) – контролюють законність цих рішень;

Економічно-соціальний комітет (англ. – European Economic and Social Committee) та Комітет регіонів (англ. – Committee of Regions) – дають свої висновки щодо зазначених рішень.

Основні функції інституцій ЄС:

- стратегічне керівництво та політичне планування (Європейська Рада): імпульси, політичні пріоритети та орієнтири;
- законодавчі повноваження (розподілені між Радою ЄС і Європейським Парламентом, при цьому право законодавчої ініціативи має Європейська Комісія); не здійснює жодних законодавчих функцій Європейська Рада (п. 1 ст. 15 ДЄС);
- реалізація виконавчих повноважень (Рада ЄС та Комісія);
- правотворчий орган (суд ЄС): нові принципи та норми, судова влада (Суд, Суд загальної юрисдикції та спеціалізовані суди);
- функції контролю як юридичного, так і політичного: кожен з інститутів (вотум недовіри; участь у формуванні складу певного інституту або органу, шляхом заслуховування звітів, перевірки рахунків, перевірки законності певних дій та рішень, ін.).

Принципи, які визначають місце, роль і призначення інституцій ЄС в реалізації завдань і цілей європейської інтеграції

1. Принцип пріоритетності правових приписів і дотримання норм європейського права – один з головних щодо основ інституційної системи: установчі договори проголошують необхідність зміцнення *acquis communautaire* (“спільний доробок”), що слугує забезпеченню ефективності механізмів та інституцій Спільноти [4].

2. Принцип цілісності та єдності інституційного механізму ЄС – з 1967 р. кожний інститут Європейської Спільноти є одночасно інститутом для інших спільнот; з 1993 р. – також для утвореного ними Європейського Союзу в цілому (Лісабонський договір, за яким було ліквідовано систему трьох колон і запроваджено єдину інституційну систему (ст. 13 (1) Договору про ЄС(далі – ДЄС), наділив ЄС статусом юридичної особи, повноваження якої має здійснювати єдина система інституцій ЄС).

3. Принцип поділу влади – стосовно інституційного механізму ЄС зводиться до досить умовного поділу владних повноважень між різними інститутами й незалежності інституцій ЄС одна від одної; встановлення між ними системи стримувань та противаг (нормативним проявом принципу інституційної рівноваги є закріплені в установчих договорах положення про вертикальний та горизонтальний поділ компетенції в ЄС, за яким вертикальний поділ компетенції стосується розмежування повноважень між державами-членами та Європейськими Спільнотами (ст. 4 ДЄС), а горизонтальний поділ компетенції стосується

повноваження органів ЄС, форм та методів співпраці між ними, закріплених в установчих договорах).

4. Принцип встановлення і підтримки балансу владних повноважень та інтересів між різними інститутами ("інституційного балансу", сформульованого Європейським судом у справі «Європарламент проти Ради» в 1990 р.) – полягає в розподілу владних повноважень між різними інститутами Спільноти, кожний з яких виконує свою роль в інституційній структурі Спільноти, та передбачає надання кожному інституту необхідного для виконання своїх владних повноважень рівня самостійності; неможливість безумовної передачі своїх повноважень іншим інститутам або іншим утворенням; необхідність прояву поваги до владних повноважень інших інститутів [3].

5. Принципи надання повноважень, пропорційності й субсидіарності – ЄС діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з договорами заради досягнення визначених в них цілей; повноваження, яких не надано ЄС згідно з договорами, залишаються за державами-членами. Принцип пропорційності передбачає, що заходи ЄС за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей договорів (відповідно, принцип субсидіарності передбачає, що у сферах, які не належать до виключної компетенції ЄС, Європейський Союз діє у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях; натомість це краще здійснити на рівні ЄС з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів. Закріплені в установчих договорах (ст. 5 ДЄС) і спеціальному протоколі №2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», доданому до Лісабонського договору).

6. Принцип ефективності – закріплений в Договорі про Європейський Союз (в преамбулі зазначено, що "країни-учасниці прагнуть сприяти ефективному функціонуванню установ таким чином, щоб надати їм можливість у межах єдиної інституційної структури краще виконувати покладені на них завдання" [3]).

7. Принцип відповідності керуючих впливів реальним потребам і запитам керованих компонентів і керованих об'єктів – визначає основні тенденції розвитку інституцій Європейського Союзу: інституційна еволюція ("поступові й малопомітні зміни законодавчих та адміністративних практик і процедур взаємодії інституцій ЄС з національними урядами і неурядовими акторами, що не вимагають внесення змін до засновницьких договорів, та інституційні революції, тобто ухвалення цілого ряду нових договорів, які істотно реформують інституції і їх взаємодії"[3]); взаємна пов'язаність процесів.

8. Принцип колегіальності в обговоренні й прийнятті рішень – відкритість та прозорість при їх прийнятті.

9. Принцип паритетності, взаємної доповнюваності та відповідальності даних наднаціональних і національних утворень один перед одним.

10. Принцип відкритої співпраці – ЄС та держави-члени зі взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з договорів (держави-члени вживають загальних або спеціальних заходів, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що поста-

ють з договорів або впливають з актів установ ЄС; держави-члени сприяють виконанню завдань ЄС й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Європейського Союзу (ст. 4 (3) ДЕС) [3].

ТЕМА 8.3.

ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



Рис. 8.1 Процедура співпраці під час ухвалення рішень в Європейському Союзі [5]

Короткий словник основних термінів і понять

Амстердамський договір – результат роботи міжурядової конференції, яка була скликана на туринській Європейській Раді 29 серпня 1996 р.; був прийнятий на Амстердамській Європейській Раді 16 - 17 червня 1997 р. та підписаний 2 жовтня 1997 р. міністрами закордонних справ п'ятнадцяти держав-членів; набрав чинності 1 травня 1999 р. (першого дня другого місяця після ратифікації останньою державою-членом) після ратифікації всіма державами-членами згідно з їх відповідними конституційними вимогами. З правової точки зору цей Договір дозволив внести поправки до деяких положень Договору про Європейський Союз та Договорів, що засновують Європейські Співтовариства.

Європейська зелена угода – нова стратегія дружнього до довкілля зростання ЄС [6]. Зелена угода є невід'ємною частиною стратегії Європейського Союзу щодо виконання плану Об'єднаних Націй до 2030 року та цілей сталого розвитку. У рамках Зеленої угоди Європейська Комісія переорієнтує процес економічної координації на інтеграцію цілей сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй, поставлення стійкості та добробуту громадян у центр економічної політики та цілей сталого розвитку в основі політики та дій ЄС. Європейська «зелена угода» охоплює такі сфери політики:

- чиста енергія – створення можливостей для альтернативних, більш чистих джерел енергії;

- стале виробництво – стимулювання більш сталих та екологічних методів виробництва;
- будівництво – потреба в більш чистому будівельному секторі;
- стала мобільність – сприяння більш сталим та екологічним видам транспорту;
- біорізноманіття – заходи щодо захисту крихкої екосистеми;
- «від лану до столу» (англ. from farm to fork) – залучення шляхів забезпечення більш екологічних систем харчування для населення;
- усунення забруднення – створення заходів щодо швидкого та ефективного усунення забруднень навколишнього середовища [6].

Європейська Комісія – інституція з повноваженнями законодавчої ініціативи, а також виконавчими, управлінськими та контрольними повноваженнями; складається з двадцяти незалежних членів, включно із Президентом та двома віце-президентами (призначається на п'ятирічний строк Радою, яка діє кваліфікованою більшістю за згодою держав-членів; для призначення підлягає затвердженню Європейським Парламентом, якому є підзвітною); комісіонерам допомагають адміністрації, що складаються з генеральних директоратів і спеціалізованих департаментів, штат яких в основному є розподіленим між Брюсселем і Люксембургом.

Європейська політика безпеки і оборони Європейського Союзу – передбачає поступове формування спільної оборонної політики, яка з часом може привести до спільної оборони; заснована у 1999 р. з метою надати можливість ЄС розвивати свою цивільний і військовий потенціал для запобігання конфліктам на міжнародному рівні, допомоги у підтримці миру та міжнародної безпеки відповідно до Статуту ООН; не передбачає створення європейської армії і розвивається у спосіб, який є сумісним та скоординованим з НАТО.

Європейська Рада – інституція, створена з метою регулярних зустрічей глав держав або урядів країн-членів ЄС; заснована на підставі комюніке, оголошеного на закритті паризької зустрічі у грудні 1974 р.; першу зустріч було проведено у 1975 р. у Дубліні; її існування було визнане Єдиним Європейським Актом; офіційний статус отримала на підставі Договору про Європейський Союз. Глави держав або урядів країн-членів ЄС зустрічається щонайменше двічі на рік, а Президент Європейської Комісії бере у ній участь в якості повноправного члена. Завдання Європейської Ради полягають у наданні ЄС стимулу, якого він потребує з метою подальшого розвитку та у визначенні загальнополітичних настанов.

Європейський Парламент – асамблея представників громадян Європейського Союзу; з 1979 р. вони обираються прямим загальним голосуванням. і нині налічують 720 представників, розподілених між державами-членами відповідно до кількості їх населення. Головними функціями Європейського Парламенту є наступні: розглядає пропозиції Комісії і разом з Радою бере участь у законотворчому процесі за допомогою різних процедур (процедури спільного прийняття рішень, процедури співпраці, надання згоди, консультативного висновку, тощо); має контрольні повноваження щодо діяльності Союзу затвердження призначення Комісії (права перевіряти її), а також письмові та усні запити, які Європейський Парламент направляє Комісії та Раді; розділяє з Радою бюджетні повноваження, затверджуючи річний бюджет та легітимізуючи його підписом Президента Парламенту, а також здійснюючи нагляд за його виконанням.

Затвердження Європейської Комісії – Маастрихтський та Амстердамський Договори змінили процедуру призначення Комісії (процедура затвердження); уряди держав-членів за спільною згодою пропонують особу, яку вони мають намір призначити Президентом Комісії, потім ця кандидатура схвалюється Європейським Парламентом; держави-члени пропонують інших осіб, яких вони мають намір призначити членами Комісії, консультуючись при цьому з кандидатом в Президенти; потім весь склад Комісії підлягає затвердженню Європейським Парламентом після проведення індивідуальних слухань відповідними парламентськими комітетами, і у кінцевому рахунку призначається представниками урядів держав-членів, які збираються на зустріч Ради. Ніццький договір, який набрав чинності 1 лютого 2003 р., запровадив подальші зміни до процедури призначення Комісії. За призначення Президента відповідає Європейська Рада, яка голосує у даному випадку кваліфікованою більшістю після отримання схвалення Парламенту. Рада, кваліфікованою більшістю голосів і за спільною згодою з кандидатом в Президенти приймає список інших осіб, яких вона має намір призначити членами Комісії. Список складається відповідно до пропозицій, внесених державами-членами; після цього Президент і члени Комісії призначаються Радою, яка голосує кваліфікованою більшістю, після того, як орган у цілому було схвалено Парламентом.

Зелена книга Комісії – це документи, спрямовані на стимулювання дебатів та початок консультацій на європейському рівні щодо окремого питання (наприклад, щодо соціальної політики, єдиної валюти, телекомунікацій); ці консультації можуть згодом привести до публікації Білої книги, яка трансформує висновки дебатів у практичні пропозиції для дій Співтовариства.

Кваліфікована більшість – близько 80% усього законодавства ЄС приймається за цією процедурою. Під час голосування в Раді за пропозицію Комісії або Високого представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки, пропозиція вважається прийнятою, якщо досягнуто кваліфікованої більшості. Кваліфікована більшість досягається, якщо виконуються дві умови одночасно:

- Перша: 55% держав-членів проголосували за - на практиці це означає 15 із 27.
- Друга: Цю пропозицію підтримують країни-члени, які представляють щонайменше 65% населення ЄС.

Ця процедура також відома як «правило подвійної більшості»: 55% країн-членів ЄС та 65% населення ЄС.

Комітет регіонів – створений у 1992 р. за Маастрихтським договором. Комітет регіонів складається з 222 представників місцевих і регіональних органів влади. Представники призначаються Радою на чотирирічний строк на підставі одностайних пропозицій від держав-членів; Комітет регіонів надає консультації Раді, Парламенту і Комісії у сферах, що стосуються місцевих та регіональних інтересів (освіта, справи молоді, культура, охорона здоров'я, соціальна та економічна єдність); може також висловлювати думку за власною ініціативою; після набрання чинності за Амстердамським договором (травень 1999 р.) коло питань, щодо яких інституції ЄС повинні консультуватися з Комітетом регіонів, було розширене (охорона довкілля, Соціальний фонд, професійна освіта, транскордонна співпраця, транспорт). Ніццький договір (укладений у грудні 2000 р.) не змінив кількості та розподілу місць між державами-членами у Комітеті регіонів.

Ніццький договір – прийнятий у грудні 2000 р. на завершення Ніццької Європейської Ради та підписаний 26 лютого 2001 р.; завершив Міжнародну конференцію, яка розпочалася в лютому 2000 р. та метою якої було пристосування європейських інституцій до приєднання нових держав-членів. Основні зміни, закріплені в Договорі, стосуються обмеження розміру і складу Комісії, розширення голосування кваліфікованою більшістю нового зважування голосів в Раді, а також надання більшої гнучкості процедурам посиленої співпраці; були вирішені інші питання інституційного характеру (спрощення договорів; визначення повноважень; інкорпорація Хартії основних прав та роль національних парламентів). Ніццький договір було ратифіковано всіма державами-членами відповідно до їх конституційних правил; набрав чинності 1 лютого 2003 р.

Нормативно-правові акти Співтовариства – акти, які, за Договором про заснування Європейського Співтовариства, можуть прийматися інституціями Співтовариства для виконання своїх завдань, беручи при цьому до уваги принцип субсидіарності. До них належать:

- **регламенти:** вони є зобов'язуючими у своїй цілісності і мають прямо застосування у всіх державах-членах;
- **директиви:** вони зобов'язують держави-члени щодо результатів, які мають бути досягнуті; директиви вимагають імплементації у законодавство держав-членів і, таким чином, залишають поле для маневру щодо форми і засобів свого застосування;
- **рішення:** вони накладають зобов'язання на тих суб'єктів, кому вони адресуються;
- **рекомендації і висновки:** це не обов'язкові для виконання акти декларативного характеру.

Одностайність – передбачає вимогу, що усі країни-члени на зустрічах у Раді повинні досягти згоди для прийняття рішення. Після прийняття Єдиного Європейського Акту, вимога одностайності застосовувалася у значно більш обмеженій сфері, ніж раніше. В контексті першої опори рішення приймаються кваліфікованою більшістю. Натомість, друга та третя опори все ще діють на підставі міжурядового методу та вимоги одностайності. Рада має проголосувати одногосно з низки питань, які країни-члени вважають чутливими.

Наприклад, спільна зовнішня політика та політика безпеки (за винятком певних чітко визначених випадків, які вимагають кваліфікованої більшості, наприклад, призначення спеціального представника); громадянство (надання нових прав громадянам ЄС); членство в ЄС; гармонізація національного законодавства про непряме оподаткування; фінанси ЄС (власні ресурси, багаторічна фінансова рамка); певні положення у сфері юстиції та внутрішніх справ (європейський прокурор, сімейне право, оперативна поліцейська співпраця тощо); гармонізація національного законодавства у сфері соціального забезпечення та соціального захисту.

Рада повинна одностайно проголосувати за відхилення від пропозиції Комісії, якщо Комісія не може погодитися з поправками, внесеними до її пропозиції. Це правило не поширюється на акти, які має прийняти Рада за рекомендацією Комісії, наприклад, акти у сфері економічної координації. При одностайному голосуванні утримання не перешкоджає прийняттю рішення.

Опори Європейського Союзу – поняття стосується Співтовариств, заснованих на підставі Договорів про ЄЕС, ЄСВС та ЄАЕС; охоплюють громадянство ЄС, політики Співтовариства, Економічний та Валютний Союз, тощо (перша опора); спільної зовнішньої політики та політики безпеки, яка встановлюється ДЄС (друга опора); співпраці поліцій та судів у кримінальних справах, яка встановлюється ДЄС (третя опора). Амстердамським договором певні сфери, які раніше знаходились у третій опорі, були перенесені у першу (вільне пересування осіб).

Проста більшість – проста більшість вважається досягнутою, якщо принаймні 14 членів Ради проголосують “за”. Рада приймає рішення простою більшістю у процедурних питаннях, таких як прийняття власних правил процедури та організація генерального секретаріату; прийняття правил, що регулюють діяльність комітетів, передбачених договорами.

Процедура отримання згоди – була введена Єдиним Європейським Актом; передбачає, що Рада повинна отримати згоду Парламенту перед прийняттям певних важливих рішень. Європейський Парламент може прийняти або відхилити пропозицію, але не може внести до неї зміни; якщо Європейський Парламент не дає своєї згоди, то акт, що розглядається, не може бути прийнятий. В основному, процедура отримання згоди застосовується при прийнятті нових держав-членів (стаття 49 ДЄС), при укладенні угод про асоціацію та інших важливих угод з третіми країнами (стаття 300 ДЄС), а також при призначенні Президента Комісії.

Процедура співпраці – запроваджена Єдиним Європейським Актом (стаття 252 ДЄС); надала Європейському Парламенту більший вплив на законодавчий процес, передбачивши з цією метою два читання; спочатку обсяг застосування цієї процедури було значно розширено Маастрихтським договором; згодом Амстердамський договір змінив цю тенденцію на протилежну, надавши перевагу процедурі спільного прийняття рішень (стаття 251 ДЄС); процедура співпраці зараз застосовується виключно до сфери економічного і валютного союзу (статті 99 (5) і 106 (2) ДЄС). Процедура співпраці завжди розпочинається із пропозиції Комісії, яка направляється до Ради та Європейського Парламенту; у першому читанні Парламент приймає висновок щодо пропозиції Комісії; після цього Рада кваліфікованою більшістю голосів формує спільну позицію, яка направляється Парламенту з усією необхідною інформацією та обґрунтуванням цієї спільної позиції. Парламент розглядає спільну позицію на другому читанні і протягом трьох місяців може її прийняти, змінити або відхилити; у двох останніх випадках рішення приймається абсолютною більшістю голосів списку Парламенту. Потім Комісія протягом одного місяця вивчає пропозицію, на якій ґрунтувалася спільна позиція Ради й може на власний розсуд прийняти або відхилити доповнення, запропоновані Парламентом.

Процедура спільного прийняття рішень – введена Маастрихтським договором (стаття 251 ДЄС); надав Європейському Парламенту право приймати акти разом з Радою; процедура включає одне, два або три читання; внаслідок введення цієї процедури зросла взаємодія між Парламентом та Радою та Європейською Комісією; на практиці процедура посилила законодавчу роль Парламенту у відповідних сферах (вільне пересування працівників; право на заснування; послуги; внутрішній ринок; освіта (стимулюючі заходи); охорона здоров'я (стимулюючі заходи); транс'європейські мережі (вказівки); довкілля (загальна програма дій); культура (стимулюючі заходи); дослідження (рамкова програма).

Амстердамський договір спростив процедуру спільного прийняття рішень, зробивши її більш швидкою й ефективнішою та посиливши роль Парламенту. Міжурядова конференція (лютий 2000 р.) закликала до розширення сфери спільного прийняття рішень та в якості доповнення до розширення голосування кваліфікованою більшістю у Раді. Сім положень, до яких Конференція планувала запровадити голосування кваліфікованою більшістю, є предметом спільного прийняття рішень, зокрема: стимули для боротьби з дискримінацією; судове співробітництво у цивільних справах; особливі заходи підтримки промисловості; дії щодо економічної і соціальної єдності (поза структурними фондами); статус європейських політичних партій та заходи, що стосуються віз, притулку та імміграції. З іншого боку, Конференція не поширила процедуру спільного прийняття рішень на сфери регулювання, щодо яких вже існує голосування кваліфікованою більшістю (сільськогосподарська і торгова політика).

Рада Європейського Союзу (інколи називається як Рада Міністрів) – є головною інституцією Союзу, що приймає рішення; складається з міністрів держав-членів, відповідальних за ту сферу діяльності, яка винесена на порядок денний (закордонні справи, сільське господарство, промисловість, транспорт тощо). Незважаючи на існування цих різних конфігурацій залежно від сфери діяльності, Рада, тим не менше, є єдиною інституцією. Кожна держава-член по черговою головує у Раді протягом шести місяців. Рішення Ради готуються Комітетом постійних представників держав-членів (англ. –Coreper), якому допомагають робочі групи службовців національних урядів. Раді допомагає її Генеральний секретаріат. Після набрання чинності Амстердамським договором у травні 1999 р., Генеральний секретар також діє як Високий Представник зі спільної закордонної політики та політики безпеки; йому допомагає заступник Генерального секретаря, якого призначає одностайним рішенням Рада і який відповідає за діяльність Генерального секретаріату. З урахуванням перспективи розширення, Ніццький договір розширив коло питань, щодо яких Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю.

Розмежування компетенції між Європейським Союзом і його державами-членами – є одним з головних питань, визначених у «Декларації про майбутнє Союзу», яка є додатком до Ніццького Договору, а також у Лаекенській декларації (2001 р.) щодо встановлення чіткого та точного розподілу компетенцій ЄС, поважаючи при цьому принципи субсидіарності і пропорційності.

Спільна позиція – у контексті спільної закордонної політики та політики безпеки приймається для покращення її координації та співпраці у цій сфері; держави-члени повинні дотримуватись та захищати позиції, які були одностайно прийняті на зустрічах Ради.

Субсидіарність (принцип субсидіарності) – призначений для забезпечення максимального наближення до громадян рішень, які приймаються, та для здійснення постійної перевірки того, чи діяльність на рівні Співтовариства є виправданою, беручи до уваги можливості, які існують на національному, регіональному або місцевому рівні; тісно пов'язаний з принципами пропорційності та необхідності (вимагає, щоб будь-який захід ЄС не виходив за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договору). У грудні 1992 р. Единбурзька Європейська Рада визначила основні принципи, на яких ґрунтується субсидіарність; виклала керівні положення щодо тлумачення статті 5, якою у ДЄС було введено субсидіарність (її висновки були зафіксовані у декларації, яка є підґрунтям для принципу субсидіарності).

Суд ЄС – кількість суддів Суду ЄС відповідає кількості держав-членів; на даний момент Суд налічує у своєму складі 27 суддів, яким допомагають Генеральні адвокати і які призначаються на шестирічний строк на підставі угоди між державами-членами. Суд ЄС виконує дві основні функції, що полягають у перевірці того, чи нормативні акти інституцій ЄС відповідають Договорі; прийняті рішення на запит національних судів щодо тлумачення або чинності норм права Співтовариства.

Шенгенська Угода і Конвенція – підписана у Шенгені 14 червня 1985 р.; Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург і Нідерланди погодилися, що вони поступово усунуть між собою прикордонний контроль та запровадять свободу пересування для всіх осіб, які є громадянами держав-членів, що її підписали, а також інших держав-членів або третіх країн. Шенгенська Конвенція була підписана тими ж п'ятьма державами 19 червня 1990 р., але набрала чинності у 1995 р.; встановлює заходи та гарантії щодо запровадження свободи пересування. Угода, Конвенція, правила, що прийняті на їх основі та відповідні угоди разом складають «Шенгенський правопорядок». Шенгенська зона поступово розширювалася: 1990 р. – до неї приєдналася Італія; у 1992 р. – Греція; у 1995 р. – Австрія; у 1996 р. – Данія, Фінляндія та Швеція; Ісландія та Норвегія також є сторонами Конвенції.

КЛЮЧОВЕ, ЩО НЕОБХІДНО ЗНАТИ ТА РОЗУМІТИ

Європейський Союз є результатом створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), створеного у 1958 р. з метою розширення економічного співробітництва між шістьма країнами: Бельгією, Німеччиною, Францією, Італією, Люксембургом та Нідерландами. Європейський Союз – це економічний і політичний союз між 27 країнами.

Безсумнівно, що мир у Європі є джерелом Європейського Союзу, оскільки континент був спустошений Другою світовою війною і веде боротьбу за демократичні цінності під час широкомасштабної агресії російської федерації проти незалежної України.

ЄС став глобальним актором і має вплив на глобальну економіку та політику. ЄС співпрацює з іншими великими світовими державами і відіграє дуже важливу роль у заохоченні демократії, свободи, миру та безпеки на глобальному рівні.

Єдиний європейський ринок є одним із найбільших досягнень ЄС. На нього припадає приблизно 500 мільйонів споживачів (ЄС, 2020). Він має на меті подолати всі перешкоди для бізнесу в країнах-членах, забезпечивши чотири свободи, тобто вільне переміщення товарів, послуг, капіталу та робочої сили. Єдиний ринок був дуже ефективним не лише завдяки своєму розміру, а й щодо зняття тарифів та зменшення адміністративної відповідальності із застосуванням єдиного набору правил для всіх країн-учасниць.

Протягом багатьох років ЄС підписав угоди про вільну торгівлю з низкою країн. Це дає можливість державам-членам торгувати з цими країнами без сплати податків на імпорт (мита) на більшість товарів. Європа має спільну та багату культурну спадщину, і ЄС працює над її підтримкою та збереженням. Громадяни країн-членів можуть подорожувати, працювати та оселятися в будь-якій точці ЄС. Це допомагає їм поглибити взаємні стосунки, вчитися та отримувати користь від різних субкультур.

ЄС є глобальним актором, і досяг відмінних результатів у багатьох сферах, включаючи науку та технології. Фактично, Німеччина, Швеція, Фінляндія та Франція є одними з найбільш технологічно розвинених країн світу. У будь-якому випадку ЄС є науковою силою з величезним внеском у науку та технології.

ЄС має власну правову систему, окремою від міжнародного права і є авторитетною в державах-членах. Уніфіковане застосування законодавства ЄС означає, що закони є послідовними в їх тлумаченні та застосуванні, а також є більш доступними, зрозумілими та прозорими.

Вирішальними чинниками успішності Європейського Союзу є високі стандарти управління та врядування, які запроваджені наднаціональними органами ЄС та на які зорієнтовані національні системи державного управління держав-членів; цивілізовані форми, способи, методи і прийоми врядування, управління, адміністрування, керівництва [7].



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

Охарактеризуйте розширення повноважень європейських інституцій в контексті інтеграції.

Охарактеризуйте систему органів управління Європейського Союзу.

Які прояви розширення повноважень європейських інституцій в контексті інтеграції ви можете назвати.

Охарактеризуйте основні мотиви до співробітництва, інтереси, ідеї, поточні питання в контексті європейської інтеграції.



ДЖЕРЕЛА

1. Промова Президента у Цюрихському Університеті. Посольство України в швейцарській конфедерації та в Князівстві Ліхтенштейн (за сумісництвом). [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://switzerland.mfa.gov.ua/news/31919-promova-prezidenta-u-cyurihskomu-universiteti>
2. Опитувальник ЄС та відповіді на нього для набуття Україною статусу кандидата в ЄС - Новини - European integration portal (kmu.gov.ua) [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/news/opytuvalnyk-yes-ta-vidpovidi-na-nogo-dlya-nabuttya-ukrayinoyu-statusu-kandydata-v-yes/>
3. Прокопенко Л. Л. Інституційна система ЄС : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 220 с.
4. Трихліб К.О. Зміст та обсяг *acquis communautaire*. [Електронний ресурс] / К. О. Трихліб // Режим доступу до ресурсу: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/14946/1/Trykhlb_84-87.pdf
5. Основи європейської інтеграції. [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: https://pidru4niki.com/2015101166776/politologiya/protsedura_uhvalennya_rishen

6. Зелена угода [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <http://cpis.org.ua/european-green-deal/>
7. PESTEL analysis of the European Union (EU). By:M Rahman| Tags:Global Business Issues [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу:
8. <https://howandwhat.net/pestel-analysis-european-union-eu/>

