

Розділ 3

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Інституціоналізація системи стратегічного управління в Україні

Соціально-економічний розвиток і конкурентоспроможність держав неможливо забезпечити без ефективної системи прогнозування та стратегічного планування. Це ставить перед Україною нові виклики: щодо необхідності науково обґрунтованого передбачення і врахування загальносвітових тенденцій розвитку суспільства й економіки, розуміння і використання регіональних переваг та перспектив у загальносвітовому вимірі.

Актуальні завдання державної політики у сфері реалізації новітньої моделі публічного управління полягають, з одного боку, у збереженні та нарощуванні економічного потенціалу та досягнень, з другого – в ініціюванні трансформаційних процесів щодо зростання якості людського капіталу для забезпечення високотехнологічного та інноваційного розвитку суспільства в умовах децентралізації влади. З огляду на зазначене в управлінському середовищі актуалізується питання щодо зростання рівня складності управлінських процесів та викликів, що з ним пов'язані. Динаміка процесу децентралізації неспинно прискорюється, тому перед органами державної влади, підприємствами, установами й організаціями постійно виникає дилема узгодження нових і традиційних методів розвитку з використанням підходів та принципів стратегічного управління.

Проблема

Аналіз сучасного стану стратегічного управління в Україні свідчить про його фрагментарність та правову невизначеність.

Стратегії, різні за масштабом, сферами суспільного життя, терміном дії, регулярно приймаються центральними органами влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України), центральними та місцевими органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами, а також органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів. Водночас відповідна законодавча база для їх появи та реалізації створена лише частково; відсутнє також визначення терміна “стратегія” як нормативно-правового документа, підготовка якого певним чином формалізована на державному рівні. А отже, існує парадоксальна ситуація, коли стратегії приймаються чи схвалюються органами влади, у подальшому ними реалізуються та оцінюються без чіткого формування вимог до кожної зі складових стратегічного процесу¹.

Зокрема, на відміну від таких прогнозних та програмних документів економічного і соціального характеру, як програми економічного і соціального розвитку – державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, здійснення яких визначено Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”², поняття стратегії лише згадується в цьому Законі у зв'язку із тлумаченням процесу прогнозування. Так, у ст. 1 “Визначення термінів” зазначається: “Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунту-

¹ Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2019. – 254 с.

² Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

вання вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів...”. Подібне трактування ніяк не розширює тлумачення поняття стратегії, зокрема як одного з типів програмно-прогнозних документів.

Проте, незважаючи на зазначений стан, в окремих випадках стратегії стають предметом розгляду Верховної Ради України. За останні десять років Верховна Рада України кілька разів приймала рішення про затвердження законів-стратегій:

– Закон України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”³;

– Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”⁴;

– проект Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року” (прийнятий у другому читанні 28 лютого 2019 р.)⁵.

Необхідність затвердження цих документів як законів супроводжувалося відповідним обґрунтуванням. Так, прийняття Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” зумовлювалося наявністю в частині першій ст. 18 Закону України “Про запобігання корупції” норми, за якою засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України⁶.

Аналогічна аргументація була використана і при внесенні у Верховну Раду України проекту Закону України щодо Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки⁷. Разом з тим, із правової точки зору, доцільність затвердження стратегії Законом видається сумнівною, оскільки стратегія не визнана нормативно-правовим документом. Цілком аргументованими видаються також і рекомендації Центру політико-правових реформ розглядати цю стратегію не як нормативно-правовий акт, оскільки він не містить правових норм і повністю складається з констатації тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів, а як документ, що має ознаки державної цільової програми⁸. Як відомо, стратегія може існувати, у тому числі у таких формах, як програма чи план.

Така сама аргументація стосується і стратегій щодо державної екологічної політики. Вони також скоріше претендують на статус державних цільових програм, а не законів, оскільки в цілому відповідають вимогам, які визначені законодавством: (1) існування проблеми, розв’язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; (2) відповідності мети програми пріоритетним напрямам державної політики;

³ Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

⁴ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

⁵ Проект Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www/rada.gov.ua

⁶ Про запобігання корупції : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁷ Висновок Головного експертно-наукового управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України “Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rada.gov.ua>

⁸ Висновок Центру політико-правових реформ на проект Закону України “Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pravo.org.ua

(3) необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зав'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв; (4) реальної можливості і ресурсного забезпечення виконання програми⁹. Крім того, практика свідчить, що затвердження стратегії законом зовсім не гарантує значної ефективності її імплементації. Це, зокрема, демонструє аналіз реалізації Стратегії державної екологічної політики України до 2020 року, а також мотивація прийняття нової аналогічної стратегії на період 2030 року.

Порівняння складових цих двох стратегій (табл. 3.1) засвідчує ідентичність в оцінці наявних довготривалих проблем екологічного становища в Україні; однаковою є і задекларована основна мета державної (національної) екологічної політики. Ідентичними в обох документах є засади/принципи екологічної політики, стратегічні цілі з урахуванням завдань, що сформульовані в їх рамках; загальні напрями, визначені ними, є також схожими. Тобто задекларований перегляд основних стратегічних завдань державної екологічної політики в Законі “Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики на період до 2030 року” видається перебільшенням¹⁰.

Таблиця 3.1

Визначення цілей у Законі України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року” та проекті Закону України (перше читання) “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року”

Цілі	Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2020 року	Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2030 року (проект, перше читання, Верховна Рада України)
1	Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості	Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва
2	Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки	Забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу
3	Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища	Забезпечення інтеграції екологічної політики в процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку
4	Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління	Зниження екологічних ризиків для екосистем для здоров'я населення до соціально прийняттого рівня
5	Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі	Удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління
6	Забезпечення екологічно збалансованого природокористування	
7	Удосконалення регіональної екологічної політики	

Аналіз виконання чинного Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, здійснений міжнародним проектом “Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ре-

⁹ Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 25. – Ст. 352. – Режим доступу : [www/rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua)

¹⁰ Висновок на проект Закону України “Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики на період до 2030 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua

курсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки”¹¹, засвідчив, що успішною є лише реалізація цілі 7 “Удосконалення регіональної екологічної політики”, оскільки ефективність виконання стратегічних завдань цієї цілі перевищує 60% (хоча певною мірою подібна оцінка має формальний характер, оскільки базується на обчисленні частки заходів, виконаних із загального їх переліку по цій цілі).

Незадовільним визнано виконання цілей 3 “Досягнення безпечного для здоров’я людини стану навколишнього природного середовища” та цілі 6 “Забезпечення екологічно збалансованого природокористування” (рівень виконання завдань та заходів нижче 30%). Подібна ситуація опосередковано свідчить про недостатню взаємопов’язаність між собою цілей стратегії, адже удосконалення регіональної екологічної політики мало б позитивно вплинути і на стан навколишнього середовища, і на покращення збалансування природокористування. Свідченням недостатньої координації діяльності різних центральних та місцевих органів влади в рамках реалізації стратегії є і відсутність протягом двох–чотирьох років будь-яких ознак виконання таких важливих стратегічних заходів, як: підтримка проектів громадських екологічних організацій, затвердження на відповідному рівні Стратегії екологічної освіти для сталого розвитку, визначення цільових показників якості об’єктів довкілля, упровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, сталого споживання та виробництва, розвитку органічного землеробства, екологічного страхування, запровадження еколого-соціально-економічного планування.

Отже, безсумнівним видається необхідність внесення коректив у стратегію державної екологічної політики на період до 2020 року, зокрема щодо вдосконалення процедур моніторингу та оцінювання реалізації стратегії, а також створення ефективного механізму координації всіх учасників стратегічного процесу. Саме подібні мотиви і стали причиною розробки Основних засад (стратегії) державної екологічної політики на період до 2030 року ще до завершення дії попередньо затвердженої стратегії. Проте затвердження нового проекту Стратегії шляхом прийняття Закону України зовсім не є запорукою успішної її реалізації.

Значна кількість стратегій затверджується указами Президента України. Усі вони мають різноплановий характер і стосуються різних сфер суспільного життя. Зокрема, указами Президента України затверджені Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” (Указ від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Національна стратегія у сфері прав людини (Указ від 25 серпня 2015 р. № 501/2015), Стратегія національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки (Указ від 13 жовтня 2015 р. № 580/2015), Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (Указ від 20 травня 2015 р. № 276/2015), Стратегія національної безпеки України (Указ від 26 травня 2015 р. № 287/215), Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (Указ від 26 лютого 2016 р. № 68/2016), Стратегія кібербезпеки України (Указ від 15 березня 2016 р. № 96/2016), Національна стратегія з оздоровчої активності в Україні на період до 2025 року (Указ від 9 лютого 2016 р. № 42/216) тощо. У більшості випадків завдання щодо формування планів заходів з реалізації цих стратегій, а також звітності про їх імплементацію (крім випадку Стратегії національної безпеки України) покладено на Кабінет Міністрів України.

¹¹ Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (проект) [Електронний ресурс]. – Київ, 2014. – Режим доступу : greenmind.com.ua/images/meropriyatiya/osenka-vupolneniya-strategii-i-npd.pdf

У цьому зв'язку слід відзначити, що, по-перше, законодавством ніяк не регламентується діяльність Президента України щодо його повноважень розробляти стратегії з різних питань життєдіяльності суспільства, а також не визначені процедури моніторингу та оцінювання їх реалізації. По-друге, через відсутність нормативного трактування самого терміна “стратегія”, зміст, форма, термін дії стратегій також мають різний вид в указах Президента України. По-третє, невизначеність у законодавстві щодо умов застосування стратегій як інструменту державного управління, організації процесу їх реалізації призводить до того, що при обранні нового Президента України нормативно-правові документи попередніх президентів України або скасовуються, або їх реалізація жодним чином не продовжується і не контролюється.

Найбільш узагальнюючим прикладом, який віддзеркалює основні проблеми, пов'язані із застосуванням стратегічного управління, свідчить становище із реалізацією Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” (застосування терміна “сталий розвиток” для цієї стратегії є дискусійним, оскільки в міжнародному трактуванні він має інший контекст)¹². Ряд вітчизняних дослідників вважають, що “з позицій класики стратегічного управління цей документ не можна вважати стратегією розвитку держави. Це, скоріше, політична декларація намірів... трансформування цього документа в класичну стратегію розвитку держави вимагає термінового впровадження процесу стратегічного планування з деталізацією задекларованих намірів у контексті та в розрізі цілей розвитку регіонів країни і галузей національного господарства”¹³.

Означена стратегія потенційно могла б претендувати на роль генеральної загальнодержавної стратегії, яка визначає ключові напрями реформування країни на п'ятирічний період. Проте цьому завадили відсутність механізму координації, який би узгоджував у часі та ресурсах рішення, що приймаються центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, неврахування динамічних драматичних змін, що відбулися в країні, а також брак ефективного моніторингу, який би оцінював просування цілей Стратегії до реалізації задекларованих кінцевих результатів. Аналіз окремих ключових індикаторів Стратегії свідчить про малоймовірність досягнення намічених нею цілей (табл. 3.2) на момент завершення її дії.

Найбільш прийнятним для стратегій подібного масштабу є формування складного механізму багаторівневого управління, який би визначав повноваження та відповідальність, а також ресурсне забезпечення всіх гілок і територіальних рівнів влади щодо забезпечення процесу досягнення більш обмеженого кола кінцевих цілей, досягнення яких перебуває під контролем суспільства.

Останнім часом стратегування як інструмент державного управління особливо активно використовується в діяльності Кабінету Міністрів України, а також центральних органів виконавчої влади. Урядом країни регулярно схвалюються/затверджуються різноманітні стратегії з багатьох питань суспільного життя. Проте виявити чіткі ознаки, за якими той чи інший документ обирається ним, щоб бути прийнятим як стратегія, не уявляється можливим. Без сумніву, суттєвим чинником вибору Кабінету Міністрів України нерідко стає політичний фактор, і подібне, як уже зазначалося, достатньо поширена практика у світі в цілому. Разом з тим по структурі, рівню деталізації цілей та

¹² Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : www.president.gov.ua

¹³ Дзвінчук Д. Аналіз досвіду управління соціально-економічним розвитком регіону (на прикладі Івано-Франківської області) / Д. Дзвінчук, В. Петренко, В. Попович // Регіон. економіка. – 2016. – № 1. – С. 22–31.

завдань, пов'язаності з іншими документами, терміну дії, обґрунтованості обсягів використання необхідних ресурсів, рівню оцінки результатів реалізації стратегії Уряду суттєво різняться.

Таблиця 3.2

**Рівень досягнення задекларованих індикаторів у процесі реалізації
Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”**

Індикатори	Значення у 2014 р.	Україна–2020	Зміна значень показника станом на 2017/2018 рр.
Рейтинг легкості ведення бізнесу	96	ТОП-30	76
Індекс глобальної конкурентоспроможності	84	ТОП-40	81
ВВП на одну особу (за паритетом купівельної спроможності)	8683,6 дол. США	16000 дол. США	8666,9 дол. США
Чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015–2020 рр.	–	40 млрд дол. США	2,2 млрд дол. США
Максимальне відношення показника загального державного боргу та гарантованого державного боргу до ВВП, %, розраховано на кінець 2018 р.	69,4	60	82,4
Індекс сприйняття корупції	144	ТОП-50	130

Складено за: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 465–478.

Традиційно найбільш уразливим у стратегічному процесі, що забезпечується Урядом, є організація виконання стратегії, створення механізму координації дій усіх його учасників, у тому числі суб'єктів приватного сектору, а не лише представників центральних та місцевих органів виконавчої влади. Як правило, схвалення стратегічного документа (стратегії, концепції, доктрини тощо) відповідним розпорядженням супроводжується формулюванням завдань органам влади щодо забезпечення виконання плану завдань (заходів) та періодичної звітності¹⁴.

Іноді поява окремих стратегій уявляється недостатньо аргументованою. Зокрема, схвалена в 2018 р. Урядом Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року¹⁵ передбачає такі завдання, як “удосконалення нормативно-правової бази з бухгалтерського обліку та фінансової звітності; удосконалення системи бухгалтерського обліку; підвищення прозорості та якості фінансової звітності”, що доцільніше вважати постійним процесом, ніж діяльністю, націленою на кінцевий результат, який у цій стратегії сформульований теж не достатньо чітко. Стратегія доповнюється планом заходів, який охоплює період, на який розрахована стратегія (до 2025 року) і якому також бракує чіткості та націленості на результативність. Отже, доцільність подібних стратегій, які цілком можливо замінити операційними планами заходів центральних органів виконавчої влади, видається сумнівною.

Система стратегічного планування на рівні міністерств як головних розпорядників бюджетних коштів почала розвиватися із запровадженням програмно-цільового

¹⁴ Про схвалення Експортної стратегії України (“дорожньої карти” стратегічного розвитку торгівлі) на 2017–2021 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1017-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/file/1017-2017-%D1%80>

¹⁵ Там само.

методу в бюджетному процесі на рівні державного бюджету. Основні методологічні засади, елементи та принципи його імплементації в діяльність органів влади визначені Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538¹⁶. У подальшому ключові положення застосування програмно-цільового методу були закріплені Бюджетним кодексом України і введені в дію 1 січня 2011 р. Відповідно до законодавства міністерства як головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України, разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (що включають заходи з реалізації інвестиційних проектів) відповідно до прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, державних цільових програм із визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. З метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди¹⁷. Для формалізації процесу складання міністерствами планів своєї діяльності Міністерство економічного розвитку і торгівлі України затвердило відповідні методичні рекомендації¹⁸, якими визначило стратегічним план діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим. Таким чином, звичайний план роботи міністерства був наділений статусом особливого документа із планування державної політики у відповідній сфері (секторі), що визначає мету (місію) головного розпорядника бюджетних коштів як суб'єкта державного управління у відповідній сфері (секторі), стратегічні цілі, завдання, заходи та очікувані результати діяльності з урахуванням наявних ресурсів.

Відтоді такі стратегічні плани почали складатися щороку з метою їх узгодження із бюджетним запитом на наступний бюджетний період. При цьому сам термін “стратегічне планування” в методичних рекомендаціях трактується як “процес визначення цілей та завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу планування”.

Слід відзначити, що зобов'язання щорічно складати стратегічні плани діяльності на поточний та два наступних за плановим роки із визначенням мети (місії) є достатньо обтяжливим процесом. До того ж визначення місії конкретного міністерства як мети його існування окреслюється при його створенні, закріплюється у відповідному положенні, і як правило, щорічно ця місія не змінюється; вона підлягає перегляду при реорганізації того чи іншого міністерства (поділу на кілька центральних органів вико-

¹⁶ Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Каб. Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538-р // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 38. – Ст. 1793.

¹⁷ Бюджетний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

¹⁸ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим [Електронний ресурс] : наказ Мінекономрозвитку від 25 лип. 2012 р. № 869. – Режим доступу : www.me.gov.ua

навчої влади, злиття чи передачі певних функцій іншому центральному органу). Отже, міністерство не може мати окремі цілі (місію), які відмінні від тих, якими наділив його Уряд, а політика міністерства в певній сфері його відповідальності має бути затверджена Кабінетом Міністрів України.

Сформована у такому вигляді інтерпретація стратегічного планування в остаточному підсумку перетворює його в міністерстві у формальну процедуру. Типовим прикладом відповідних рішень є наказ Міністерства соціальної політики України від 15 лютого 2018 р. № 218, яким, разом із затвердженням Стратегічного плану діяльності Міністерства на 2018 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2019–2020 роки), визнається таким, що втратив чинність, інший наказ, яким затверджувався стратегічний план діяльності міністерства на 2017 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2018–2019 роки)¹⁹. Подібна практика має небагато спільного із стратегічним процесом і більше відповідає формальним вимогам підготовки бюджетних запитів та бюджетних програм головних розпорядників коштів державного бюджету, до яких віднесено назване Міністерство.

Слід зазначити, що намагання вдосконалити процес стратегічного планування центральними органами здійснюються постійно. Зокрема, Міністерство юстиції з 2018 р. переходить на сучасну методологію стратегічного планування, яка забезпечує управління, орієнтоване на результат. Прийнята зазначеним Міністерством стратегія визначає чотири пріоритети діяльності протягом наступних трьох років: (1) гарантія та захист прав людини відповідно до принципів правової держави; (2) створення сприятливого середовища для ведення бізнесу та залучення інвестицій; (3) ефективне представництво держави в судах, в Європейському суді з прав людини та інших міжнародних юрисдикційних органах; (4) ефективна координація сектору юстиції та забезпечення якісного нормопроекування в Уряді²⁰.

Ці пріоритети певною мірою є пролонгацією пріоритетів попередньої трирічної стратегії (забезпечення верховенства права, мінімізація корупційних ризиків та поліпшення бізнес-клімату, реалізація державної правової політики, подальша інституційна розбудова Міністерства юстиції). Водночас, як і в попередній період, задекларовані пріоритети формуються виходячи з основних завдань, окреслених у Положенні про Міністерство юстиції²¹ (перелік яких набагато ширший за визначені у стратегічних документах Міністерства), тому обґрунтування їх “стратегічності”, очевидно, може здійснюватися за безпосередньої участі Кабінету Міністрів України, виходячи з пріоритетів, які визначені в цей час Урядом: саме такого підходу вимагала б ієрархічна природа стратегічних рішень у системі центральних органів виконавчої влади. На користь такого підходу свідчить і те, що, зокрема, такий пріоритет Міністерства на 2018 р., як “створення сприятливого середовища для ведення бізнесу та залучення інвестицій” потребує скоординованої роботи всіх центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, а також суб’єктів недержавного, у тому числі приватного, сектору, а не є виключно справою лише Міністерства юстиції України.

¹⁹ Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2018 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2019–2020 роки) [Електронний ресурс] : наказ Міністерства соціальної політики України від 15 лют. 2018 р. № 218. – Режим доступу : <https://www.msp.gov.ua/documents/3547.html?PrintVersion>

²⁰ Стратегія: цілі та пріоритети [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/strategy>

²¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 02 лип. 2014 р. № 228. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/228-2014-%D0%BF>

Отже, спроба на державному рівні в рамках бюджетного процесу запровадити Урядом та центральними органами виконавчої влади стратегічний процес (визначення рішень (цілей), якими керується орган влади певний період часу) як систему є недостатньо ефективною. Зв'язок між стратегічними пріоритетами державної політики, видатками державного бюджету та результатами діяльності міністерств – головних розпорядників бюджетних коштів – виявився слабким. Це стало підставою для того, щоб на рівні Кабінету Міністрів України констатувати відсутність системи державного стратегічного планування в країні: “Окремі документи не є взаємоузгодженими і не орієнтовані на досягнення цілей, які визначені на довгостроковий період і підтримані суспільством. Основними причинами такої ситуації є відсутність єдиної системи державних стратегічних документів – типів, ієрархії, підпорядкованості, періоду і ступеня деталізації планування, а також відсутність консенсусу на політичному рівні щодо розподілу повноважень як у частині розроблення і затвердження таких документів, так і в частині відповідальності за їх виконання”²².

Для порівняння, системи стратегічного управління різних держав відрізняються, іноді суттєво, одна від одної. Водночас їм властиві певні спільні риси, наявність яких зумовлена сутністю стратегічних процесів. Насамперед доцільно відмітити в держав із високою культурою управління і стратегічного управління існування так званої генеральної стратегії (Grand strategy), яка є стрижневим елементом стратегічного процесу в країні, що свідчить про усвідомлення державними органами влади ієрархічної природи стратегії як управлінського інструменту. Якщо “проста” стратегія встановлює зв'язок між кінцевими результатами та заходами, що здійснюються особливими методами, які означають напрями досягнення цілей²³, головна стратегія (Grand Strategy) означає те ж саме, але спеціально призначена для досягнення “великих цілей”²⁴.

Головна (велика, генеральна) стратегія є великою у трьох різних вимірах. По-перше, вона створюється на державному рівні і, на думку деяких дослідників, її розроблення під силу лише великим потужним державам²⁵. По-друге, значимість цієї стратегії також пов'язується з типом поставлених цілей. Головна стратегія спеціально слугує найвищим цілям політики нації в цілому і використовує широкий набір інструментів державної влади, не обмежуючись традиційним – військовим. Нарешті головна стратегія оперує довготривалими часовими рамками.

У цілому головна стратегія робить можливим те, чого не може звичайна стратегія. Виходячи з цих трьох вимірів можна стверджувати, що практично всі держави, до певної міри, мають головні стратегії. Особливий підхід при створенні чіткої головної стратегії полягає у її зв'язку із національною безпекою. Саме такий підхід на практиці застосували США у 1980-х при розробці Стратегії Національної Безпеки (National Security Strategy – NSS). Ряд дослідників вважають головну стратегію та NSS синонімами²⁶. Єдина відмінність полягає у тому, що NSS фокусується на кінцевих цілях, у той час як головна стратегія залишає питання найвищих пріоритетів політики більш від-

²² Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс] : схвалено Розпорядженням Каб. Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npsas/249797370>

²³ Freedman L. *Strategy: A History*. Oxford University Press, 2013, at. – P.ix.

²⁴ Gaddis, J. L. *What is Grand Strategy?* Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, 26 February 2009.

²⁵ Williamson M. *Thoughts on Grand Strategy and the United States in the Twenty-first Century*, *Journal of Military and Strategic Studies*, 13 (1), 2010. – P. 75.

²⁶ Strachan H. *Strategy and Contingency*. *International Affairs* 87 (6), 2011. – P. 1282.

критим. Зокрема, NSS має на меті забезпечення національної безпеки, що рівнозначно збереженню ключових національних цінностей, або принаймні забезпечення мінімальної вірогідності їх втрати. Ряд подібних цінностей сповідують практично усі держави (територіальна цілісність). Отже, підхід з точки зору національної безпеки, яка вміщує широку концепцію поняття “безпеки”, дає змогу кожній країні визначити її набір фундаментальних, базових цінностей.

Визначаються сім умов, за яких можна стверджувати про наявність головної стратегії в державі; вони характеризуються трьома основними складовими будь-якої стратегії – цілі, шляхи та заходи²⁷:

- головна стратегія можлива лише у разі чіткого визначення ідентичності країни, оскільки ця ідентичність забезпечує відправну точку і точку необхідного досягнення (кінцевий для стратегії пункт). Тому країна повинна мати реалістичне бачення власного майбутнього;

- головна стратегія спрямована на майбутнє і не є реакцією на поточне середовище. Стратегія, яка має правила адаптації до умов середовища, що змінюється, не є головною стратегією: вона в такому разі є орієнтованою на заходи, а не на кінцеві цілі;

- головна стратегія розробляється суб’єктами влади на найвищому політичному рівні, які повинні мати всебічне бачення того, чого вона вимагає;

- дані суб’єкти повинні мати ефективну спроможність координувати всі державні органи, що мають відношення до базових національних цінностей;

- головна стратегія повинна мати змогу мобілізувати всі інструменти, що перебувають у розпорядженні держави, які, у свою чергу, повинні узгоджуватися із економічними, демографічними та соціальними ресурсами суспільства. Отже, головна стратегія потребує мобілізації широкого кола як інструментів, так і ресурсів;

- країна повинна розвивати свої ресурси відповідно до їх головної стратегії;

- стратегія має визначити чіткі пріоритети розвитку ресурсів і розподілу та застосування різноманітних інструментів: ресурси та інструменти, якими розпоряджається держава, є обмеженими, і наявність великої кількості пріоритетів рівнозначна їх відсутності²⁸.

Убачається, що практично всім цим умовам відповідають стратегії національної безпеки США, які регулярно оновлюються керівництвом цієї країни. Зокрема, презентуючи нову стратегію національної безпеки на 2018 р., Президент США підкреслив, що для органів влади країни найперше зобов’язання – це люди і громадяни, забезпечення їх потреб, гарантування їх безпеки, захист їх прав та цінностей²⁹.

Стратегію національної безпеки країни “для нової ери” визначають чотири життєвих національних інтереси: захист батьківщини, американських громадян і американський спосіб життя; сприяння американському процвітання; збереження миру через демонстрацію сили; просування впливу Америки. Стратегія визначає також ключові виклики і тенденції, які впливають на стан Америки у світі, формулює і деталізує концепцію “принципового реалізму” Президента США. Зокрема, з метою процвітання

²⁷ Prats I., Amoros J. The practice of Grand Strategy in Britain and Spain. Ieee.es. Opinion Paper. 25. N 44/2017. – April, 2017. – P. 1–14.

²⁸ Clarke M. Constraints on United Kingdom foreign and defence policy. Defence Analysis, 14 (1), 1998. – P. 67–77.

²⁹ President Donald J. Trump announces a national security strategy to advance America’s interests: A new national security strategy for a new era. Center for Strategic Studies. January 11, 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nesa-center.org/us-national-security-strategy-2018

Америку запроваджується сильний економічний протекціонізм американського народу, підтримка його способу життя й американської могутності, зокрема через:

- оновлення американської економіки для вигід американських працівників і компаній, що є необхідним для відновлення національної могутності;
- нетерпимості до зловживань торгівельними режимами і налагодження вільних, справедливих взаємовигідних економічних відносин;
- лідируючі позиції в дослідженнях, технологіях та інноваціях, просування національної інноваційної безпеки;
- використання домінуючих позицій в енергетиці для гарантування відкритості міжнародних ринків, що дасть змогу отримати вигоди від диверсифікації і доступу до енергетики, що забезпечуватиме економічну та національну безпеку.

Тож будь-які стратегії, які розроблятимуться чи діють в умовах розробленої стратегії національної безпеки США, у той чи інший спосіб оцінюватимуться з урахуванням задекларованих у ній пріоритетів. Це підтверджується аналізом стратегічних документів різних державних структур, про що йтиметься нижче.

Стосовно України, то з прийняттям Закону України “Про національну безпеку України”³⁰ для формування Стратегії національної безпеки (NSS), яка мала б слугувати головною стратегією держави (Grand strategy), створений законодавчий каркас, що визначає цю стратегію як таку, що має найвищий ієрархічний рівень. Про це свідчать:

– п. 19 ст. 1 Закону, де стратегія національної безпеки характеризується як документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України і є основою для планування й реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

– п.1 ст. 3 Закону, в якому визначається, що державна політика у сфері національної безпеки та оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій;

– п. 3 ст. 3, де серед фундаментальних національних інтересів України визначені державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Ці норми зазначеного Закону охоплюють усі найважливіші сторони життя суспільства, держави, територіальних громад і у загальних рисах детермінують розв’язання різноманітних проблем їх розвитку на довготривалу перспективу. Відповідно, сформована на цій основі Стратегія національної безпеки повною мірою може виконувати роль головної стратегії України, з якою мають узгоджуватися всі інші стратегії, що формуються державними та місцевими органами влади.

Аналіз організації стратегічного управління в різних державах свідчить про існування різноманітних механізмів її інституціоналізації. Зокрема, система стратегування на загальнодержавному (федеральному) рівні у США запроваджена з прийняттям Кон-

³⁰ Про національну безпеку України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2469-19

гресом у 1993 р. Акта законодавства про діяльність уряду та її результати (Government Performance and Results Act – GPRA)³¹. За цим законом від агентств (департаментів) вимагалось формувати стратегічні плани із визначенням цілей та завдань, готувати щорічні плани реалізації, визначаючи вимірювальні цілі для всіх програмних заходів, а також оприлюднювати річні звіти про діяльність, розкриваючи реальні результати порівняно із кожною задекларованою річною метою. Цілі щорічних планів реалізації мають демонструвати очікуваний прогрес у досягненні довготермінових цілей стратегічного плану. Усі плани повинні описувати стратегії та різноманітні ресурси, необхідні для досягнення цих цілей. У подальшому в цей закон були внесені зміни³²; оновлена редакція закону регламентує стратегічне планування в державних установах, зокрема визначаючи:

- терміни надання кожним керівником агентства (департаменту) стратегічного плану новопризначеному Президенту США; кожен такий стратегічний план має бути представлений і Конгресу США;

- вичерпну місію, яка охоплює основні функції і напрями діяльності;

- загальні цілі та завдання для основних функцій та напрямів діяльності, орієнтованих на результат;

- пояснення, яким чином сформульовані цілі та завдання працюють на досягнення пріоритетних цілей федерального уряду;

- пояснення, яким чином цілі будуть досягнуті, а завдання виконані, включно із обґрунтуванням поточних процесів, необхідних навичок, технологій, людських, капітальних, інформаційних та інших ресурсів;

- пояснення, яким чином установа працює з іншими державними структурами для досягнення цілей і виконання завдань як і відповідних пріоритетних цілей федерального уряду;

- пояснення щодо врахування у формуванні цілей та завдань поглядів та пропозицій, які виявилися в результаті консультацій на рівні членів Конгресу;

- обґрунтування координації всіх планів і програм із задекларованими у стратегічному плані цілями та завданнями;

- пояснення методу оцінювання програм, що використовується у формулюванні чи перегляді основних цілей та завдань.

Керівник департаменту (агентства) може здійснювати зміни в стратегічному плані, обов'язково повідомляючи про це Конгрес США.

В Акті достатньо детально викладені вимоги як до самого процесу планування, так і до звітності в реалізації планів агентств (департаментів) та відповідності отриманих результатів задекларованим у стратегічних і поточних планах цілям.

Аналіз документів федеральних урядових структур засвідчує життєздатність побудованої інтегрованої системи стратегічного управління. Оновлення стратегій департаментів (агентств) здійснюється кожні чотири роки (поточний період стратегічного планування розрахований на період 2018–2022 рр.). У них сформульовані стратегічні цілі, які агентства намагаються досягти протягом терміну дії Адміністрації новообраного Президента США. Цілі є обґрунтуванням напрямів і результатів роботи федеральних виконавчих органів у реалізації своєї місії. Стратегічні цілі детермінують довгострокові результати, визначені у стратегічних планах, і підтримуються більш конкретними цілями та показниками ефективності. Керівники федеральних структур

³¹ The Government Performance and Results Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.strategisys.com/gpa>

³² GPRA MODERNIZATION ACT OF 2010/ PUBLIC LAW 111–352–JAN. 4, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW.../content-detail.html>

щорічно аналізують прогрес, досягнутий по кожному стратегічному напрямку шляхом здійснення стратегічного огляду³³.

Зокрема, сформоване у стратегічному плані федерального департаменту праці США на бюджетний період 2018–2022 рр. бачення (vision) відображає один із пріоритетів Стратегії національної безпеки США – оновлення економіки країни на користь працівників та компаній: допомогти працюючим отримувати і забезпечувати себе хорошими, безпечними робочими місцями. Відповідно визначена і місія департаменту: посилювати, просувати й розвивати все, що пов'язано із добробутом працюючих, осіб, які зайняті пошуком роботи, та тих, хто вийшов на пенсію; покращувати умови праці; розширити можливості продуктивної зайнятості; забезпечити гарантії щодо пільг та прав, пов'язаних із роботою.

На основі місії сформульовані три стратегічні цілі, кожна з яких деталізується у підцілях: стратегічна ціль 1: підтримка спроможності американських громадян знайти прийнятні робочі місця (п'ять підцілей); стратегічна ціль 2: сприяти створенню безпечних місць із справедливою оплатою для всіх американських громадян (сім підцілей); стратегічна ціль 3: забезпечувати керівництво програмами компенсацій та пільг для працюючих (дві підцілі). Крім того, стратегічним планом сформульована окрема ціль, пов'язана з удосконаленням управління (Management Goal): оптимізувати можливості надання структурами департаменту публічних послуг (чотири підцілі).

Стратегічним планом окреслено коло учасників (стейкхолдерів), які мають відношення до його формування та реалізації – організації, які підтримують інформацію про ринок праці, навчання, перекваліфікації, безпеки праці, умов праці, з якими встановлений постійний зв'язок через Інтернет; системна координація здійснюється також із адміністративно-бюджетним управлінням (The Office of Management and Budget) адміністрації Президента США. У рамках стратегічного плану департаментом ідентифіковані чотири цілі діяльності, на яких зосереджена увага у 2018–2019 бюджетному році, за якими здійснюється регулярний моніторинг та звітування. Інформація про кількісну оцінку досягнення цих цілей міститься в показниках стратегічних цілей, визначених стратегічним планом.

Отже, особливість механізму координації в рамках стратегічного планування США полягає в тому, що міжвідомчі пріоритетні цілі визначаються федеральним бюджетом³⁴. Адміністративно-бюджетне управління адміністрації Президента фактично виконує основну координуючу функцію в системі виконавчої влади на федеральному рівні, визначаючи пріоритетні сфери діяльності уряду й узгоджуючи їх із федеральними департаментами (агентствами) і відповідними комітетами Конгресу США. Це забезпечує побудову чіткої системи інтегрованих та взаємопов'язаних стратегічних документів, яка зумовлює забезпечення стратегічного процесу в державі на національному рівні.

Висновки та пропозиції:

1. Ключовою проблемою на державному рівні в Україні залишається відсутність системи державного стратегічного планування в країні, оскільки окремі документи не є взаємоузгодженими і не орієнтовані на досягнення цілей, які визначені на довгостроковий період та підтримані суспільством. Основними причинами такої ситуації є відсутність єдиної системи державних стратегічних документів – типів, ієрархії, під-

³³ Performance Framework. Strategic Objectives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.performance.gov/about/objectives_about.html

³⁴ GPRA Modernization Act of 2010. PUBLIC LAW 111–352–JAN. 4, 2011.

порядкованості, періоду і ступеня деталізації планування, а також брак консенсусу на політичному рівні щодо розподілу повноважень як у частині розроблення і затвердження таких документів, так і в частині відповідальності за їх виконання.

2. Відсутність системи стратегування як одного з ключових процесів сучасного державного управління призводить до фрагментарності та неузгодженості дій органів влади у проведенні реформ, а це, у свою чергу, спричиняє неефективне витрачання державних ресурсів, недостатній контроль з боку суспільства за діяльністю органів державної влади. Стратегічні плани міністерств, запроваджені з прийняттям Бюджетного кодексу, не стали (та і по суті не могли стати) дієвим інструментом планування й реалізації політики насамперед унаслідок відсутності чітко визначеної сфери державного управління та затверджених цілей, неможливості оперативного управління бюджетними видатками міністерства та обмежень стосовно зміни організаційної структури³⁵.

Таким чином:

1. На державному рівні стратегічне управління потрібно формувати як цілісну і складну багаторівневу систему для реалізації нагальної потреби розв'язання різного типу проблем, що накопичуються в українському суспільстві, а її розбудова повинна узгоджуватися з реформуванням системи державного управління та впровадженням середньострокового бюджетного планування.

2. Відповідальним структурам за розробку та реалізацію стратегічного управління важливо дотримуватись одного з фундаментальних принципів формування стратегічного процесу, який і надає йому системності, – принципу ієрархічності. Крім того, важливим для суспільства, держави має бути існування головної, генеральної стратегії, яка б забезпечувала умови формування пріоритетів у різних сферах суспільного життя, а, відповідно, формувала б основу для створення інших стратегій центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

3. Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України необхідно розробити та подати на затвердження Верховною Радою України проекту Закону України про процес стратегування в державі, Державну стратегію економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу (на період 10–15 років) з урахуванням світових трендів промислової революції (“Індустрія 4.0”) та спрямовану на побудову соціально орієнтованої економіки. На її основі розробити та передати на затвердження Верховною Радою України нову Програму діяльності Кабінету Міністрів України, на основі чого впорядковуватиметься діяльність із формування стратегічного публічного управління в країні.

3.2. Стан та перспективи інституціоналізації публічного управління у сфері регіонального розвитку

В українському науковому середовищі та політикумі триває процес осмислення та формування сучасної парадигми регулювання регіонального розвитку. Актуальним залишається теоретичне обґрунтування моделей регіональних процесів, що відповідає наявному стану української економіки. Водночас практика показує, що швидкість адаптації регіонів до міжнародної економічної інтеграції не однакова, супроводжується існуванням міжрегіональних і внутрішньорегіональних диспропорцій у розвитку, зрос-

³⁵ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс] : схвалено Розпорядженням Каб. Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370>

таючою концентрацією економічної діяльності, яка має як позитивні, так і негативні наслідки. Існуючі процеси еволюційної трансформації підходів до формування та реалізації політики регіонального розвитку, її інструментарію в розвинутих державах світу в умовах відкритої економіки потребують визначення характеру змін, які повинні відбутися в державній політиці України. Завдання ускладнюється через війну на Сході країни, анексію Криму і втрату через це значної частки національного економічного потенціалу.

Визначальною зміною останніх років у державній політиці регіонального розвитку став акцент на активне запровадження стратегічних підходів. Перші законодавчі засади створення системи стратегування регіонального розвитку були визначені Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV³⁶, яким запроваджений механізм узгодження пріоритетів державної регіональної політики та спільних інтересів територіальних громад регіонів. Цей механізм передбачав формування Кабінетом Міністрів України Державної стратегії регіонального розвитку, з одного боку, а з другого – стратегій розвитку регіонів (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) відповідними місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (ст. 3 Закону). Документом, в якому узгоджувались державні та регіональні пріоритети, є угода щодо регіонального розвитку.

Перша Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р.³⁷ Цією самою постановою відповідним місцевим органам виконавчої влади доручалося у тримісячний строк розробити проекти регіональних стратегій розвитку на період до 2015 р. та подати їх на розгляд відповідних рад; запроваджувалися щорічна розробка планів заходів щодо реалізації Державної стратегії, а також інформування Уряду щодо стану її виконання. Означений період став першим стратегічним циклом регіонального розвитку, одночасно запровадженим державними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, хоча нормативно-правові засади стратегічного планування на регіональному рівні запроваджені лише в 2011 р. У подальшому вони були вдосконалені прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів” від 11 листопада 2015 р. № 932³⁸.

Другий стратегічний цикл пов’язаний із прийняттям у 2015 р. Закону України “Про засади державної регіональної політики”³⁹. Уперше на законодавчому рівні задекларовані ієрархічна побудова системи стратегічного планування в державній регіональній політиці (ст. 7 Закону), а також пов’язаність Стратегії розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, регіональні стратегії розвитку та планів з реалізації регіональ-

³⁶ Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15>

³⁷ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

³⁸ Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 932. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

³⁹ Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

них стратегій розвитку. Визначений семирічний цикл стратегування на державному і регіональному рівнях, який синхронізований у часі, а також у переліку стратегічних документів, вимогах до їх змісту. Головними інструментами реалізації Державної і регіональних стратегій визнано розроблення та укладання в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку, а також відповідних програм і проєктів, що формуються як на державному, так і регіональному рівнях.

У цьому Законі також у загальних рисах окреслені напрями координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення формування й реалізації державної регіональної політики. Зокрема, ст. 16 Закону визначено, що районні, міські, селищні, сільські ради можуть самостійно розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл, а також подають до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення: 1) проєкту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації; 2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проєктів), спрямованих на розвиток регіонів. Крім того, ст. 17 визначено, що така координація здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань.

До інституційного забезпечення координаційної діяльності органів влади та інших учасників стратегічного процесу також відносять міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка утворена в 2015 р. Кабінетом Міністрів України⁴⁰, а також агенції регіонального розвитку як неприбуткові небюджетні установи, засновниками/співзасновниками яких можуть бути місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, регіональні торговельно-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону (ст. 19 Закону).

Слід відзначити, що оскільки Кабінетом Міністрів України друга Державна стратегія регіонального розвитку – на період до 2020 року⁴¹ – була затверджена до прийняття Закону України “Про засади державної регіональної політики”, на практиці здійснення координації стратегічного процесу на всіх територіальних рівнях (місцевому, регіональному та державному) виявилось ускладненим.

Проблема

Українські науковці зазначають, що визначені стратегічні цілі та механізм вибору пріоритетних цілей регіонального розвитку не коригуються, незважаючи на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі країни. В українській практиці при плануванні регіонального розвитку основна увага приділяється розробленню стратегії (документа) та недостатньо плану її реалізації. Логіка традиційного підходу базується на

⁴⁰ Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 714. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9>

⁴¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 06 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

розумінні того, що якщо розроблено якісний документ, то його реалізація відбуватиметься автоматично та результативно. В Україні механізми та інструменти проведення систематичного (відповідно до українського законодавства щорічного) моніторингу результативності реалізації Стратегії розробляються формально та декларативно. Технократичний підхід переважає під час стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, що не сприяє формуванню суспільної відповідальності за ідентифікацію та розв'язання регіональних проблем. Стратегії розробляються за принципом згори донизу працівниками департаментів економіки обласних державних адміністрацій із незначним залученням працівників районних державних адміністрацій, спеціалістів на децентралізованих рівнях управління і партнерів із громадянського суспільства⁴².

Проте варто зазначити, що рівень розробки регіональних стратегій розвитку за останні п'ять років суттєво покращився. У всіх регіонах стратегії розвитку затверджені відповідними обласними радами протягом вересня 2014 – лютого 2016 р. і розроблені на період до 2020 р. Стратегії передбачають складання планів заходів з їх реалізації, розрахованих на трирічний (дворічний) період, які вміщують опис пріоритетних заходів та проектів, що забезпечують досягнення цілей, визначених стратегіями, і передбачають періодичну (щоквартальну та щорічну) звітність обласних державних адміністрацій з їх виконання. Ці плани заходів також затверджені на сесіях обласних рад (або одночасно із самою стратегією, або на наступних сесіях). Виняток становлять Київська та Львівська облради, які плани заходів не затверджували.

Здебільшого стратегії розглядаються обласними радами як планові документи найвищого рівня в регіонах та основа для уточнення діючих і розроблення нових регіональних та місцевих галузевих програм, щорічних програм економічного і соціального розвитку територій, а також як інструмент налагодження партнерства між облдержадміністраціями, облрадами, районними держадміністраціями, районними радами, науковими установами, бізнесом та громадянським суспільством. У рішеннях більшості обласних рад рекомендовано всім місцевим радам привести власні стратегії у відповідність із регіональною.

Практично усі стратегії розроблялися спеціально створеними робочими групами, до складу яких входили представники місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, бізнесу, наукових організацій, громадських організацій. У процесі їх підготовки проводилися різноманітні обговорення, анкетування та опитування. Методологічне супроводження підготовки більшості стратегій здійснювалося проектом Європейського Союзу “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”, що зумовило уніфікацію технології їх розробки, аналізу та методів оцінки економічного і соціального становища, обґрунтування стратегічних та операційних цілей (на основі SWOT-аналізу), визначення принципів реалізації стратегій.

Формулювання цих цілей здійснено на основі дослідження процесів, що відбувалися в регіонах протягом трьох–п'яти років, які передували розробці стратегій. Вони відображають основні тенденції, що характеризують сучасний регіональний розвиток в Україні: динамічна економічна територіальна концентрація (зосередження найбільш кваліфікованого персоналу, капіталу, фінансових ресурсів, обсягів виробництва товарів та послуг, будівельної активності в обласних центрах та в містах обласного значення, суттєве скорочення економічно активного населення, ділової активності, бюджетних установ у малих містах та населених пунктах, що розташовані в сільській місцевості)

⁴² Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні / А. Бойко // Вісн. КНТЕУ. – 2017. – № 1. – С. 19–35.

та зростаюча територіальна нерівність у доступі громадян до основних публічних та інших послуг: освітніх, медичних, транспортних, інформаційних, комунікативних тощо.

У більшості регіональних стратегій визначені цілі, спрямовані на розв'язання проблем, пов'язаних із вищезначеними територіальними процесами. У регіональних стратегіях сформульовані від трьох до шести стратегічних цілей, які деталізуються операційними цілями (від трьох до десяти по кожній стратегічній цілі). По всіх цілях визначені індикатори, за якими здійснюється оцінка досягнення результатів, а також сформульовані очікувані результати.

Як декларується в текстах, усі стратегії узгоджені (по цілях, пріоритетах, основних завданнях) із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року і є посилення (в планах заходах їх реалізації у разі, коли стратегії розроблені до прийняття Указу Президента України) на Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”. У регіональних стратегіях зазначена необхідність створення спеціальних регіональних органів, які повинні організовувати та координувати їх реалізацію, забезпечувати постійний моніторинг виконання розроблених програм та проектів.

Разом з тим аналіз регіональних стратегій, операційних планів їх реалізації, а також результативність виконання заходів, розрахованих на цей період, засвідчив наявність низки *проблем*, які пов'язані із суттєвими ризиками недосягнення задекларованих цілей⁴³.

1. Насамперед слід відмітити, що регіональні стратегії не ідентифікують спільні інтереси територіальних громад, які відповідно до законодавства є основою діяльності обласних та районних рад (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) і мали б слугувати основою стратегічного планування діяльності останніх. У зв'язку з цим зацікавленість територіальних громад у регіональних стратегіях обмежується лише можливістю отримати фінансування з обласного бюджету (та з інших джерел – Державного фонду регіонального розвитку, проектів та програм міжнародної технічної допомоги) своїх поточних проблем (розв'язання яких у невеликих громадах розглядається як стратегічні завдання). Відсутність ідентифікації спільних інтересів територіальних громад області позначається на характері об'єктів, що обираються в регіонах відповідними створеними регіональними комісіями з метою їх фінансування з Державного фонду регіонального розвитку. Аналіз поданих проектів свідчить, що практично всі вони стосуються локальних проблем сільських, селищних та міських громад і не мають відношення до розв'язання загальних регіональних проблем, які мають довготривалий характер і стосуються значної кількості населення регіонів.

2. У жодній регіональній стратегії не визначений механізм координації діяльності державних, місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників регіональних об'єднань, підприємницьких структур та громадськості у процесі реалізації стратегії. Практично всі затверджені стратегічні документи (тексти стратегій та операційні плани) лише декларують необхідність взаємодії між різними учасниками стратегічного процесу. Тільки в тексті чотирьох регіональних стратегій – Вінницької, Житомирської, Кіровоградської та Волинської областей – визначена необхідність укладання угод щодо регіонального розвитку з Кабінетом Міністрів України (відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”), яка є механізмом узгодження державних, регіональних та місцевих цілей і пріоритетів розвитку конкретного регіону. У зв'язку

⁴³ Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2019. – 254 с.

з цим реалізація заходів, визначених у стратегіях, пов'язується з різноманітними довгостроковими державними цільовими програмами, виконання, у тому числі фінансування, яких не залежить від можливостей місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Тому реалізація низки визначених у стратегіях цілей і завдань (децентралізація влади та міжбюджетних відносин, будівництво та реконструкція міжнародних аеропортів, розбудова міжнародних переходів на державному кордоні, укріплення державних кордонів, утилізація та вивезення боєприпасів, ліквідація наслідків господарської діяльності державних підприємств, що становлять екологічну загрозу для населення, тощо) виходить за рамки повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

3. Тотальна відсутність наскрізної координації в рамках реалізації державної стратегії регіонального розвитку, Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”, регіональних та місцевих стратегій проявляється у повній неузгодженості відповідних операційних планів на рівні заходів, програм та проектів їх реалізації: План заходів на 2015–2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року прийнятий Кабінетом Міністрів України лише 7 жовтня 2015 р. (Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання реалізації у 2015–2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року” від 07 жовтня 2015 р. № 821), тому регіональні операційні плани на відповідний період (які затверджувалися обласними радами у березні 2015 р. – жовтні 2016 р.) не були узгоджені з нею і в подальшому не переглядалися (крім Полтавської, Харківської та Сумської областей, де в планах заходів наявний розширений перелік проектів). Це стосується і 19 різноманітних державних цільових, загальнодержавних програм і стратегій (що містяться в державному Плані заходів), реалізація яких безпосередньо впливає на розвиток регіонів: жоден регіон не був обізнаний щодо можливих обсягів виконання заходів, які були передбачені ними у 2015–2016 рр., та їх фінансування.

4. Слід відзначити некоректність більшості індикаторів, що застосовані в регіональних стратегіях для оцінювання рівня досягнення задекларованих цілей. Винятками є стратегії Закарпатської, Дніпропетровської, по окремих заходах Харківської областей, де індикатори відображають дійсне покращення ситуації в ключових сферах надання різноманітних публічних та ринкових послуг (використання програмних індикаторів, або індикаторів результату – outcome): зокрема в доступі до якісної середньої освіти – результати зовнішнього незалежного оцінювання, в охороні здоров'я – час, необхідний для надання швидкої медичної допомоги, у створенні сприятливого інвестиційного клімату – зменшення витрат бізнесу (в часі і в грошах) на трансакційні витрати, у можливостях покращення працевлаштування – зменшення часу для населення дістатись до населених пунктів – центрів економічної активності в регіонах і т. ін.

Результат аналізу виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій засвідчив, що місцеві органи влади користуються здебільшого контекст-індикаторами або індикаторами випуску (кількість відремонтованих і побудованих об'єктів соціального призначення, доріг і т. ін.), які важко пов'язати із задекларованими цілями. Аналогічна ситуація склалася із заходами, передбаченими в регіональних програмах економічного і соціального розвитку та фінансуванням з обласних бюджетів різних проектів та об'єктів, що розташовані на території різних територіальних громад: такі проекти та об'єкти пов'язані з реалізацією регіональних стратегій лише окремими проектами локального територіального значення, і визначити, наскільки вони, відповідно до обраних індикаторів, дають змогу наблизитися до виконання стратегічних цілей, не уявляється можливим.

Серед проблем, які виникли при формуванні та реалізації регіональних і місцевих стратегій розвитку до 2020 р., експерти та практики також відмічають: недостатньо активне залучення громадськості до розробки стратегічних документів; занадто широкий спектр пріоритетів, унаслідок чого залучені ресурси для реалізації стратегій розпорошуються і не створюють ефекту виникнення точок зростання; нерідко вибір цілей обґрунтований не об'єктивними чинниками, а більше детермінується політичними інтересами учасників стратегічного процесу, внаслідок чого відсутнє публічне обговорення щодо обрання проектів, непрозорим також стає розподіл обмежених матеріальних ресурсів; завдання, які формуються в рамках проектів, що розробляються, часто не відповідають структурі стратегічних пріоритетів⁴⁴.

Як відмічають вітчизняні науковці, типовими для стратегій територіальних міст, селищ, сіл, у тому числі об'єднаних територіальних громад, залишаються недоліки, пов'язані із:

- відсутністю єдиного підходу до розробки стратегічних документів з точки зору представлень про зміст таких документів, обсяг і глибину розроблення, джерел інформації, необхідної для аналізу й оцінок. Це виглядає дещо парадоксальним, адже обсяг технічної і фінансової допомоги різних міжнародних інституцій та іноземних держав місцевому розвитку за останні роки збільшився багатократно. Висновок тут може полягати в недостатній результативності використання такої допомоги органами влади різних територіальних рівнів у контексті її пристосування із урахуванням територіальної специфіки розвитку;

- неузгодженістю стратегічних цілей розвитку у стратегічних документах регіонального та місцевого рівня, що є наслідком відсутності чіткого порядку встановлення їх взаємозв'язку при розробці таких документів. Доцільно також додати до цього і відсутність механізму врахування інтересів різних громад у регіональних стратегіях;

- неврахування змін, що відбуваються, у стратегічних документах. Іншою стороною подібної проблеми є те, що суб'єкти стратегічного процесу, особливо невеликих за потенціалом громад, намагаються розробити стратегії на тривалий період, а це пов'язано із зростанням невизначеності в умовах розвитку;

- відсутністю адекватного моніторингу виконання стратегічних документів, перевірки їх виконання після прийняття, використання для моніторингу неадекватних індикаторів;

- економічною необґрунтованістю планів та стратегій, декларативністю багатьох положень розроблених стратегій розвитку територій.

Отже, незважаючи на певний прогрес за останні більш ніж десять років, стратегічне управління на регіональному та місцевому рівнях залишається недостатньо ефективним і таким, що потребує суттєвого вдосконалення в частині економічного, організаційного та кадрового забезпечення⁴⁵.

Однак слід зазначити, що модернізація публічного управління на засадах децентралізації є складним, перманентним процесом, який вимагає врахування історичних, соціально-економічних та ментальних особливостей розвитку країни, що необхідно брати до уваги при здійсненні реформ децентралізації. Так, досвід ЄС показує, що результат деяких етапів адміністративних реформ в європейських країнах виявив-

⁴⁴ Підготовка проектів на ДФРР. Центр розвитку місцевого самоврядування. Дніпропетровський відокремлений підрозділ. 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : lgdc.org.ua/.../seminar-pidgotovka-proektiv-na-dfir-praktyk

⁴⁵ Беззубко Б. Проблеми сучасного етапу стратегічного планування розвитку територіальних громад у Донецькій області / Б. Беззубко, Ю. Беззубко // Екон. вісн. Донбасу. – № 2 (52). – 2018. – С. 17–20.

ся далеким від бажаного. Зокрема, “залишаються проблемні місця у сфері розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади; має місце значний рівень фінансової залежності регіональних територіальних громад від центральної влади; виборчі системи і принципи набору на службу, за якими формуються органи місцевого самоврядування, у низці випадків політизують їх керівний склад, що негативним чином впливає на якість надання публічних послуг, тощо”⁴⁶.

Аналізуючи реальний вплив державної регіональної політики, пов’язаний із упрощенням стратегічних підходів до розвитку регіонів, слід відмітити, що домінуючі традиційні погляди на завдання регіональної політики – забезпечити збалансований, комплексний, рівномірний, гармонійний, сталий розвиток регіонів – видаються вже доволі віддаленими від реальних процесів швидкого зростання міжрегіональних, а особливо внутрішньорегіональних диспропорцій у країні.

Як відмічає Організація економічного співробітництва та розвитку, після 2010 р. географічна структура розвитку в Україні повністю змінилася⁴⁷. Західні регіони загалом стали розвиватися динамічніше за східні. Створився чітко окреслений кластер розвитку, який охоплює Вінницьку, Тернопільську, Хмельницьку та Житомирську області, Черкаську та Кіровоградську області, а також міську агломерацію Києва (м. Київ і Київська область). Сільські території в центрі та на Заході України, за оцінками експертів ОЕСР, стали основними факторами зростання економіки країни. І навпаки, промислові області – Запорізька, Харківська, Дніпропетровська, а також територія Донбасу – увійшли в рецесію ще в 2012 р. Збройний конфлікт на Донбасі суттєво погіршив ситуацію. Одночасно деякі регіони – Вінницька, Житомирська, Волинська і Тернопільська області – скористалися перевагами розвитку “легких” промислових секторів – харчової промисловості, виробництва запчастин для авто та деревообробки. Як наслідок, у період 2004–2014 рр. розвиток економіки був сконцентрований у кількох регіонах, які швидко розвивалися. За цей час, як стверджують фахівці, частка шести областей із найвищими темпами приросту ВРП, становила 93,5% загальнонаціонального приросту ВВП. Такий високий рівень територіальної економічної концентрації зумовлений ось чим: (1) незначні результати найбільших суб’єктів економіки на Сході, і не тільки через збройний конфлікт на Донбасі, а й у зв’язку із скороченням темпів виробництва в Дніпропетровській та Запорізькій областях; (2) найпотужніша динаміка економіки м. Києва та Київської області (на цих два регіони припадало 60% зростання національної економіки в період 2004–2014 рр.)⁴⁸.

Основним чинником регіональних диспропорцій у розвитку останні два десятиліття років залишається м. Київ, яке зосереджує три чверті працюючих, які мають вищу освіту, і забезпечує понад половину сукупного приросту ВВП країни. Так, у 2018 р. 60% усіх прямих іноземних інвестицій, що надійшли в Україну, припадало на столицю держави. Іншим регіоном, який робить суттєвий внесок у сучасний розвиток, є Київська область. Це чітко вказує на сильну динаміку міської агломерації. Фактично така домі-

⁴⁶ Пухкал О. Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України [Електронний ресурс] / О. Г. Пухкал. – Режим доступу : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html

⁴⁷ ОЕСР (2018). Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. – Париж : Вид-во ОЕСР, [б. р.]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>

⁴⁸ Там само.

нанта двох регіонів із структурою розвитку “центр – периферія” поширена в країнах із перехідною економікою⁴⁹.

Про суттєву економічну територіальну концентрацію, поступовий занепад розвитку промислових регіонів країни свідчить і динаміка валового регіонального продукту по регіонах країни у розрахунку на одну особу за період 2012–2017 рр. (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу по регіонах України за період 2012–2017 рр. у фактичних цінах, грн

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Україна	32002	33473	36904	46413	55899	70233
АРК	22675	23595
Вінницька	20253	22303	27249	37270	46615	58384
Волинська	19249	19817	23218	30387	34310	49987
Дніпропетровська	44650	46333	53749	65897	75396	97137
Донецька	38907	37830	27771	26864	32318	39411
Житомирська	19551	20286	23678	30698	38520	49737
Закарпатська	17088	17044	19170	22989	25727	34202
Запорізька	30656	30526	37251	50609	59729	75306
Івано-Франківська	23379	24022	27232	33170	37220	46312
Київська	40483	39988	46058	60109	74216	90027
Кіровоградська	22082	25533	29223	39356	47469	55183
Луганська	25950	24514	14079	10778	14251	13883
Львівська	24387	24937	28731	37338	45319	58221
Миколаївська	24838	27355	30357	41501	50091	60549
Одеська	27070	29118	31268	41682	50159	62701
Полтавська	38424	39962	48040	66390	81145	106248
Рівненська	18860	19003	24762	30350	33958	42038
Сумська	21722	2351	26943	37170	41741	51419
Тернопільська	16644	16819	20228	24963	29247	38593
Харківська	29972	31128	35328	45816	51150	69489
Херсонська	17910	19311	21725	30246	36585	45532
Хмельницька	19920	20165	24662	31660	37881	49916
Черкаська	24558	26168	30628	40759	48025	59697
Чернівецька	14529	15154	16552	20338	23365	31509
Чернігівська	22096	22603	26530	35196	41726	55198
м. Київ	97429	109402	124163	155904	191736	238622
м. Севастополь	25872	28765

Складено за даними Державної служби статистики України.

Наведені дані свідчать, що за період з 2012 по 2017 р. розрив між регіонами за таким визначальним показником, як ВРП на одну особу, який вважається визначальним індикатором конкурентоспроможності території, суттєво зріс. Якщо в 2012 р. він становив 6,7 раза (мін. – Чернівецька область – 14529 грн, макс. – м. Київ – 97429 грн), то у 2017 р. досяг значення 17,2 раза (мін. – Луганська область, макс. – м. Київ – 238622 грн).

Про суттєве падіння промислового виробництва в індустріально розвинених регіонах свідчить те, що ВРП на одну особу в Запорізькій, Харківській, Дніпропетровській областях нижче за цей показник у Полтавській області. Більше того, про значне погір-

⁴⁹ Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2013. – 408 с.

шення за останній час конкурентоспроможності економіки таких областей, як Запорізька, Харківська, Одеська свідчить повільна динаміка зростання їх показника ВРП на одну особу порівняно з цим показником у Київській області. Аналіз дає підстави зробити висновок про існування сталої тенденції територіальної економічної концентрації в Україні, що суттєвим чином має вплинути на зміну державної політики регіонального розвитку. У цьому контексті повчальний кейс удосконалення відповідних механізмів державного регулювання демонструє уряд Польщі, який модернізує систему стратегічного управління. Про це свідчить чотирирічна Стратегія Відповідального Розвитку (The Strategy for Responsible Development – SRD), що визначає напрям розвитку Польщі на період до 2020 р. Її імплементація передбачається через упровадження дев'яти модернізованих секторальних інтегрованих стратегій, які, у свою чергу, базуються на стратегічних програмах. Ціль SRD – створити умови для формування високих доходів населення та кращої якості життя, забезпечуючи одночасно конкурентоспроможність національної економіки⁵⁰.

Три основні завдання в державній політиці визначені ключовими для підтримки цієї цілі. Польща прагне створити законодавчі, інституційні та інвестиційні умови, які забезпечать: стале економічне зростання, яке базується на знаннях, інформації та організаційних перевагах; соціально чутливий і територіально сталий розвиток; ефективну державу та економічні інститути, які роблять внесок у зростання, а також соціальну та економічну інклюзію (табл. 3.4). Нова стратегія визначає, що рушієм вражаючого економічного зростання в Польщі в основному було підвищення добробуту урбаністичних агломерацій, водночас більшість невеликих міст та сільських територій не брали в цьому адекватної участі та не отримали відповідної вигоди. Бідність і соціальна відчуженість периферійних територій стали наслідками цього процесу, і таку тенденцію має подолати затверджена урядом Стратегія відповідального розвитку.

Таблиця 3.4

Ключові цілі Стратегії відповідального розвитку Польщі

Ціль 1	Ціль 2	Ціль 3
<p>Стале економічне зростання на основі наявних та нових переваг:</p> <ul style="list-style-type: none"> – реіндустріалізація на основі більш повного використання внутрішніх ресурсів країни; – інноваційний розвиток бізнесу, стимулювання розвитку нових технічних та організаційних рішень на основі власних ресурсів підприємств; – малі та середні підприємства – капітал для зростання; – мобілізація різноманітних джерел капіталу для розвитку; – експансія польських підприємств на зовнішніх ринках 	<p>Соціально та територіально чутливе зростання:</p> <ul style="list-style-type: none"> – соціальне єднання; – територіально сталий розвиток: переваги від економічного розвитку країни мають бути доступними для всіх жителів, незалежно від місцезнаходження 	<p>Ефективна держава та економічні інститути для зростання, а також для соціального та економічного охоплення:</p> <ul style="list-style-type: none"> – спрощення регулювання та підвищення якості законодавчих актів; – інститути, спрямовані на стратегічний розвиток, координацію його складових; – використання в державному управлінні цифрових технологій; – стабільні, ефективні та сталі публічні фінанси; – координація використання коштів фондів ЄС з метою підвищення рівня створення доданої вартості при реалізації проектів

Складено за: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multy-level-governance-in-Poland.pdf>

⁵⁰ Strategy for Responsible Development-Delegate.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.delegate.com/.../2017/.../Poland%20-%20Pawel>

Основними елементами нового, “інтегрованого” підходу, є:

- підготовка документів економічного, соціального та просторового характеру в інтегрованій манері на уніфікованій основі;
- удосконалений (на основі регулювання) механізм погодження документів різних територіальних рівнів, що формує стратегічну програмну систему;
- стратегічний державний інвестиційний механізм, який враховує інтереси всіх залучених суб’єктів (місцеві органи влади, спільноти, підприємства) в рамках територіального контракту;
- інтеграція інтервенцій політики розвитку, що здійснюється різними суб’єктами національного, регіонального та місцевого рівнів з урахуванням принципу субсидіарності;
- визначення територій стратегічного втручання (на національному, регіональному чи місцевому рівнях).

Пропоновані зміни повинні покращити багаторівневе управління, забезпечити чітко означені цілі і завдання розвитку кожного територіального рівня одночасно із механізмом взаємодії через територіальні контракти. Інтегровані стратегії, які враховують широкий спектр сфер політики, повинні стимулювати компліментарність та зростаючу пов’язаність інвестицій, зокрема координацію інвестицій у розвиток транспортної мережі з інвестиціями у нові навчальні заклади чи медичні та рекреаційні центри на динамічно зростаючих територіях; об’єднання послуг та їх постачання на території, де скорочується чисельність населення.

Подібний підхід вимагає відповідних ефективних відносин взаємодії між центральними органами виконавчої влади у здійсненні політики в різних секторах (фактично йдеться про створення складових стратегічної маневреності). Крім того, важливим є усвідомлення, що стратегії інтегрованого розвитку – не тільки інструмент удосконалення державного планування; вони слугують інструментом комунікації між державними органами влади та населенням для активізації діалогу та визначення напрямів подальшого розвитку.

У формуванні масштабу та характеру цієї інтегрованої основи на наступні роки уряд Польщі розглядатиме роль таких стратегій як обов’язкових документів і визначатиме, яким чином вони можуть також використовуватися як інструмент управління всередині апарату органів влади для стимулювання спільної діяльності різних його підрозділів при прийнятті рішень щодо спрямування державних інвестицій і залучення фізичних та юридичних осіб у процеси розвитку.

Важливим є і те, що Стратегія відповідального розвитку визначає низку територій країни цільовими для спеціальної підтримки (табл. 3.5). У ряді випадків цільова територіальна підтримка продовжуватиметься в рамках існуючих програм, наприклад низка заходів для територій на сході країни. Інші, нові ініціативи, такі як стратегічні проекти SRD – Пакт для Сільських Територій – пропонують координовані заходи сільського розвитку з метою покращення цільової підтримки шляхом використання національних фондів та фондів ЄС, узгодженої із думкою численних учасників – експертів, центральних органів влади, органів влади воєводств, недержавних організацій, дослідницьких установ, сільськогосподарських суб’єктів. Із залученням різних груп інтересів на ранній стадії процесу роботи над документом пропонуватиметься більш широкий спектр проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних сфер: розвиток підприємництва, технічну та соціальну інфраструктуру, публічні послуги, захист навколишнього середовища, сільськогосподарські ринки і т. ін.

**Заходи Стратегії відповідального розвитку
щодо окремих територій Польщі**

Визначена територія	Заходи стратегічного впливу
Східна Польща	Пакет заходів для Східної Польщі – посилення координації інструментів впливу на розвиток; міжрегіональні програми для відсталих регіонів
Сілезія	Програми підтримки сприятливого клімату для залучення інвестицій і сприяння структурним змінам
Середні міста, що втрачають соціальні та економічні функції	Програми просторової інтеграції таких міст із територіями високої динаміки розвитку
Території із загрозою перманентної маргіналізації	Програми цільової інвестиційної підтримки на диверсифікованій основі
Сільські території	Пакт для сільських територій, який підтримує розвиток сільських громад
Регіональні агломерації	Програми підтримки самоврядування із відновлення життєдіяльності, ініціативи з урбанізації, інтегровані територіальні інвестиції

Складено за: Government of Poland (2017), Strategy for Responsible Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.delegate.com./2017/Poland%20-%20>

Подібні ініціативи – можливість для фундаментальних змін у майбутньому і конкретизації зусиль із розширення міжсекторальної координації на національному рівні, яка є альтернативою існуючим неефективним механізмам територіального розвитку в Польщі. З урахуванням здійсненого вище аналізу проблем стратегічного управління в українському суспільстві дослідження результативності таких ініціатив сусідньої держави видається доцільним.

Висновки та пропозиції:

1. Дослідження вказують на існування сталої тенденції територіальної економічної концентрації в Україні, що суттєвим чином має вплинути на зміну державної політики регіонального розвитку. У цьому контексті приклад стосовно вдосконалення відповідних механізмів державного регулювання урядом Польщі, який модернізує систему стратегічного управління (йдеться про чотирирічну Стратегію відповідального розвитку (The Strategy for Responsible Development – SRD), що визначає напрям розвитку Польщі на період до 2020 р.), зокрема її імплементація передбачається через упровадження дев'яти модернізованих секторальних інтегрованих стратегій, які, у свою чергу, базуються на стратегічних програмах) буде корисним для України.

2. Успіх упровадження стратегічного управління в країні значною мірою залежить від формування системи багаторівневого управління. Її незавершеність суттєво скорочує можливості стратегічного розвитку на регіональному (обласному та районному) рівні. Обмеженість у повноваженнях та ресурсах, що є ключовим при повноцінному багаторівневому управлінні, знижує зацікавленість місцевих органів влади та місцевого самоврядування приймати стратегічні рішення, пов'язані із регіональним/місцевим розвитком та нести політичну відповідальність за їх реалізацію перед своїми виборцями.

3. У стратегічному вимірі Україна повинна подолати три найбільші перешкоди: низький рівень міжрегіональної мобільності робочої сили, поширеність неформальної частки зайнятості, а також суттєвої невідповідності освіти випускників навчальних закладів вимогам ринку праці.

Таким чином:

1. При розробці стратегічних документів щодо подальшого розвитку децентралізації влади в Україні важливим убачається запровадження інтегрованих підходів до розвитку територій субнаціонального рівня. В умовах динамічного скорочення кількості жителів у населених пунктах сільської місцевості, а також малих міст, концентрації товарів, послуг, робочої сили, знань, фінансових ресурсів у великих містах ці підходи залишаються одним із результативних шляхів забезпечення по всій території країни надання базових публічних послуг для жителів незалежно від їх місцезнаходження.

2. Органам державної влади, що відповідають за розробку стратегічних документів розвитку України, разом із науковим та експертним середовищем розробити Концепцію нової регіональної політики з урахуванням досвіду ЄС та результатів і перспективних завдань реалізації децентралізації публічної влади та виконання умов інтеграції з ЄС. При цьому нова регіональна політика повинна характеризуватися такими ознаками: (1) наявністю усвідомленого і сформульованого бачення цілей регіонального розвитку держави (у вигляді загальних цілей, стратегічних планів); (2) наявністю органів влади, що несуть відповідальність за зміну пропорцій територіального розвитку; (3) наявністю спеціальних інструментів, спрямованих на розвиток територій; (4) ступенем децентралізації владних повноважень, від якого залежать особливості здійснення регіональної політики, тобто характер участі регіональних органів влади (влади на місцях) в розробці й реалізації такої політики.

3. На законодавчому рівні затвердити процедуру організації контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування як важливу складову механізму запобігання зловживанням органом державного контролю своїми контрольними повноваженнями. До того ж контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування має відбуватися паралельно із процесом формування об'єднаних територіальних громад, забезпечуючи тим самим динамізм реформ без відволікань на усунення помилок та наслідків невчасно виявлених загроз.

3.3. Забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад

Базовим елементом ефективної системи влади в Україні мають стати спроможні громади. Процес децентралізації влади, що активізувався в Україні у 2014 р. із прийняттям Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”⁵¹, привів до створення в 2015 р. перших об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За період 2015–2018 рр. об'єдналися або приєдналися 4110 територіальних громад, що становить 37,5% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р. Загалом було створено 884 ОТГ (із них 78 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів (у тому числі 45 ОТГ, у яких вибори не відбулись у зв'язку з введенням воєнного стану) та 24 міста обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади), у яких проживає 9,1 млн осіб, що становить 25,7% від загальної чисельності населення України. Площа, на якій розташовані ОТГ, – 215,2 тис. кв. км, що складає 38,5% від загальної площі України)⁵².

⁵¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

⁵² Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 12 берез. 2019 р. [Електронний ресурс] / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житлово-комун. госп-ва України. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf>

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації дає громадам нові можливості розвитку через значне розширення повноважень і суттєве зміцнення фінансової спроможності. Водночас виникають нові управлінські виклики для органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Так, на етапі створення та перших років функціонування ОТГ стикнулися з такими **викликами**:

- нові повноваження (у сфері планування, управління фінансами, земельними питаннями, сферою містобудування, соціальною сферою тощо);
- необхідність самостійно створювати систему ефективного управління новими земельними, бюджетними ресурсами, які стали доступними для ОТГ і можуть бути використані для їх сталого розвитку;
- збільшення кількості заінтересованих сторін, з якими потрібно узгоджувати прийняття рішень у межах ОТГ;
- відсутність органів і фахівців щодо надання базових публічних послуг мешканцям ОТГ;
- необхідність конкурувати із іншими ОТГ за отримання додаткових ресурсів.

В об'єднаних територіальних громадах активізувалися внутрішні процеси, а нові повноваження та ресурси додали відповідальності органам місцевого самоврядування. У свою чергу, керівництво та члени територіальних громад почали усвідомлювати, що більшість проблем, які їх турбують, може розв'язуватися “на місцях”, що стає визначальним каталізатором розвитку громадянського суспільства, тягне за собою активізацію природних процесів самоорганізації, формування оновлених підходів до використання різноманітних можливостей громадянського суспільства.

Водночас міжнародний досвід демонструє, що важливим шляхом підвищення ефективності місцевого самоврядування є максимальне залучення інституцій громадянського суспільства та представників бізнесу до співробітництва на партнерських засадах для вироблення публічних політик. І сьогодні таке партнерство все частіше здійснюється з широким використанням програмно-цільових підходів, тобто із застосуванням стратегічних і проектних технологій прийняття й реалізації рішень⁵³. Отримувана при цьому синергія ресурсів інституцій громадянського суспільства та місцевої влади з високою ймовірністю призводять до формування якісно нових, не властивих жодній зі сторін, рішень. Розробка компромісних цілей, які здатні консолідувати інтереси трьох сторін (влада, громадськість, бізнес), спільний пошук альтернативних шляхів їх досягнення та обрання найбільш ефективного рішення із максимальним залученням стейкхолдерів дозволяють, спираючись на явища малих впливів та резонансу, досягти синергетичних та мультиплікативних ефектів в управлінні територіальною громадою. Отже, нові українські реалії спонукають до пошуку шляхів радикального покращення існуючих моделей управлінської діяльності на територіях, в ОТГ.

Проблеми

Актуальність процесів забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку пов'язана також із виявленням специфіки стратегічного планування інвестиційного та інфраструктурного розвитку ОТГ для підвищення їх спроможності⁵⁴; формуванням портфеля проектів з реалізації стратегічних пріоритетів з опрацюванням новітніх форм співробітництва в ОТГ на основі партнерства, громадської співучасті та із застосуван-

⁵³ Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Сergyоїн, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Сergyоїна, Ю. П. Шарова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 278 с.

⁵⁴ Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко, А. С. Ушакова // Аспекти публ. упр. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 54–61.

ням інтеграційних структур мережевого типу; розв'язанням проблем якісного надання публічних послуг в ОТГ і формуванням новітніх схем комунікацій влади з громадянами та бізнесом; подальшим розвитком громадського моніторингу діяльності влади, становленням і розвитком процесів формування громадянських, проектних та мережевих компетентностей в ОТГ⁵⁵, застосуванням таких інструментів, як бенчмаркінг, краудсорсинг, прогнозування та оцінювання з формуванням відповідної системи показників, запровадження моделі проектної зрілості, елементів е-урядування та е-демократії на місцевому рівні (в ОТГ) тощо.

Саму проблему, що вирішується, можна сформулювати так: наявність протиріччя між необхідністю реалізації інноваційних інструментів управління та оцінювання динаміки розвитку ОТГ і відсутністю належного теоретико-методологічного та науково-прикладного забезпечення зазначеної діяльності. Зазначене актуалізує необхідність розроблення науково-методичного забезпечення потенційних підходів та інструментів розв'язання управлінських проблем і соціально-економічних наслідків, що виникають у процесах розвитку й співробітництва об'єднаних територіальних громад, та створення на цій основі комплексу системних засобів для оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад і забезпечення його ефективності під час практичної діяльності органів місцевого самоврядування.

Процеси планування інвестиційного та інфраструктурного розвитку ОТГ мають свою специфіку, яка пов'язана з їх структурно-функціональними особливостями, місцевими умовами та реаліями, іншими факторами. Процеси управління стратегічним розвитком ОТГ не закінчуються із затвердженням підсумкового документа стратегії сесією селищної (сільської) ради, а переходять до наступної фази – фази управління реалізацією стратегії. На цій фазі основними є процеси управління проектами, а саме управління вартістю, часом, змістом, інтеграцією, ризиками тощо⁵⁶.

Отже, у нових умовах роботи ОТГ провідним засобом досягнення цілей розвитку, інструментом змін, ефективним засобом залучення додаткових ресурсів до розвитку громад стає проектний підхід. Проте поточний рівень проектної компетентності управлінських команд в об'єднаних територіальних громадах не є достатнім для реалізації поставлених завдань і функцій. Якість проектів низька, дотримання вимог концепції проекту є умовним, робота зі стейкхолдерами здійснюється дещо поверхово, ризики та сталість результатів проекту досліджуються формально⁵⁷. У свою чергу, використання проектів як інструменту реалізації стратегічних цілей місцевого розвитку дає змогу залучити до реалізації стратегій додаткові кошти державних та приватних фондів, а також програм і проектів технічної допомоги, і в підсумку реалізувати низку проектів зі здійснення стратегічних ініціатив⁵⁸. Але для отримання належного результату слід мати достатньо кваліфікований, підготовлений для проектної діяльності управлінський персонал, який дотримується методології управління проектами, що забезпечується

⁵⁵ Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 292 с.

⁵⁶ Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко, А. С. Ушакова // Аспекти публ. упр. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 54–61.

⁵⁷ Ушакова А. С. Проектні компетентності об'єднаних територіальних громад: вимірювання й оцінювання / А. С. Ушакова, Ю. П. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – № 3 (38). – С. 164–169.

⁵⁸ Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.

вітчизняними та зарубіжними стандартами, а також різноманітними методичними рекомендаціями з розробки концепції проекту.

Малодослідженими залишаються в Україні й механізми імплементації “чутливості до конфліктів” (Conflict Sensitivity) у контексті забезпечення успішності проектів місцевого розвитку. Тому, враховуючи значний рівень конфліктності навколишнього середовища, в якому реалізуються проекти ОТГ в Україні, існує потреба наукового обґрунтування механізмів розвитку компетентності керівників і команд проектів місцевого розвитку в Україні у сфері реалізації конфлікт-сенситивного проектного/програмного менеджменту⁵⁹.

У цьому контексті перспективним видається підхід до покращення якості діяльності в органах місцевого самоврядування через упровадження стандартизованих практик за настановами Міжнародної організації зі стандартизації (The International Organization for Standardization, ISO): здійснення діагностики/самооцінки для визначення операційних умов, процесів та досягнутих результатів та для посилення адміністративних структур та впровадження дій для покращення продуктів/послуг для споживачів/громадян за ISO 18091:2014; забезпечення моніторингу сталості розвитку громад через використання показників результативності місцевих послуг та якості життя за ISO 37120:2014; гарантування сталості місцевих заходів/подій та отримання за їх результатами позитивних економічних, екологічних та соціальних наслідків, мінімальної кількості відходів, зниження споживання електроенергії та інших ресурсів за ISO 20121:2012 тощо. Використання визнаних на рівні міжнародних стандартів принципів і усталених практик дасть змогу органам місцевого самоврядування продемонструвати власну надійність і забезпечити сталість розвитку відповідної території та громади (табл. 3.6)⁶⁰.

Таблиця 3.6

Приклади встановлення відповідності між Цілями сталого розвитку ООН та міжнародними стандартами ISO, що рекомендовані для імплементації в ОТГ⁶¹

Номер міжнародного стандарту	Назва міжнародного стандарту, англ.	Цілі сталого розвитку, реалізації яких сприятиме міжнародний стандарт
1	2	3
ISO 9004:2018	Quality management -- Quality of an organization -- Guidance to achieve sustained success	8–10
ISO/FDIS 18001(:2019)	Quality management systems -- Guidelines for the application of ISO 9001 in local government	8–10, 16
ISO 14001:2015	Environmental management systems -- Requirements with guidance for use	1–9, 12–15
ISO 20121:2012	Event sustainability management systems -- Requirements with guidance for use	3, 5–13, 16
ISO 22301:2012	Societal security -- Business continuity management systems -- Requirements	6–9, 11, 16
ISO 31000:2018	Risk management -- Guidelines	3, 8, 9, 11, 14–16
ISO 37001:2016	Anti-bribery management systems -- Requirements with guidance for use	8, 10, 11, 16

⁵⁹ Маматова Т. В. Особливості механізмів імплементації “чутливості до конфліктів” у проектах публічного сектору / Т. В. Маматова // Аспекти публ. упр. – 2017. – Т. 5. – № 5–6. – С. 27–34.

⁶⁰ Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 292 с.

⁶¹ Там само.

1	2	3
ISO 37101:2016	Sustainable development in communities -- Management system for sustainable development -- Requirements with guidance for use	1–16
ISO 37120:2018	Sustainable cities and communities -- Indicators for city services and quality of life	3–6, 8, 10, 11, 13, 16
ISO/DIS 37122	Sustainable cities and communities -- Indicators for smart cities	3–8, 10, 11, 13, 16
ISO/DIS 37123	Sustainable cities and communities -- Indicators for resilient cities	3–8, 10, 11, 13, 16
ISO 50001:2018	Energy management systems -- Requirements with guidance for use	7, 11–13

У рамках технічного комітету ISO/TC 268 “Сталі міста та громади” стандартизація у сфері сталого розвитку громад передбачає розроблення та оприлюднення стандартів серії ISO/PRF 37100, як у вигляді проектів технічних доповідей (наприклад ISO/DTR 37121), так і у вигляді підготовки нових пропозицій щодо формування вимог до систем управління (ISO/NP 37122), що застосовуються до різних видів “Smart community”⁶². Відповідальне використання ресурсів, збереження навколишнього середовища і покращення добробуту громадян є основними завданнями, на вирішення яких спрямовані настанови міжнародного стандарту ISO 37101:2016 “Сталий розвиток громад – Системи управління задля сталого розвитку – Вимоги із настановами щодо використання”. Міжнародний стандарт ISO 37120 став першим документом, що пропонує набір стандартизованих показників, які забезпечують єдиний підхід до вимірювання у сфері сталого розвитку на рівні територіальної громади. Стандарт допомагає визначити цілі сталого розвитку громади і впровадити стратегії для їх досягнення. Громади зможуть також взаємодіяти через упровадження глобальних стандартизованих порівняльних даних, що дасть змогу отримувати інформацію для еталонного порівняння (бенчмаркінгу)⁶³.

Індикатори та пов’язані методи випробування за ISO 37120 були обрані так, щоб зробити звітність максимально простою та недорогою, і тому відображають початкову платформу для звітування. Вони були розроблені, щоб допомогти містам/громадам: вимірювати ефективність управління послугами на рівні міста/громади та якість життя з часом; навчатися один в одного, даючи змогу порівнювати широке коло заходів щодо підвищення ефективності; підтримувати розроблення політики та встановлення пріоритетів розвитку.

Для імплементації в ОТГ може бути рекомендований і міжнародний стандарт ISO 37106 “Сталі міста та громади – Настанови по встановленню операційних моделей розумного міста для сталих громад”, який містить вказівки щодо розроблення ефективної моделі функціонування міста/громади, методичні матеріали щодо “розумних” методів управління послугами, даними і системами міста/громади у цифровому вигляді⁶⁴.

⁶² Технічне регулювання у сфері стандартизації “розумних громад” та “розумних міст”: європейський досвід [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. – 2016. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/az-tr-vropeyskiy-dosv-d-dcb7c.pdf>

⁶³ SO 37120:2018 Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.iso.org/standard/68498.html>

⁶⁴ Stronger cities for the future: a new set of International Standards just out [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.iso.org/news/ref2305.html>

Слід зазначити, що до комплексу потенційних елементів моделі оцінювання динаміки розвитку ОТГ доцільно долучити елементи, що характеризують інституційну спроможність управління територіальною громадою в умовах децентралізації та поширення економіки знань: оцінювання проектної зрілості органу місцевого самоврядування; розвиненість мережевих систем в управлінні місцевим розвитком, орієнтованим на громаду; сформованість громадянських компетентностей територіальної громади як колективного суб'єкта управління; результативності процесів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик; результативності віртуальних платформ публічно-приватного партнерства як елементу електронної демократії на рівні територіальної громади; визначення досконалості системи управління територіальною громадою на основі критеріїв загальної схеми оцінювання САФ, що в подальшому дасть змогу при опрацюванні загального підходу до оцінювання динаміки розвитку ОТГ визначити та використати найбільш значущі фактори.

Підхід до вимірювання та оцінювання рівня проектних компетентностей побудовано на основі моделі проектної зрілості органу місцевого самоврядування, яка пристосована до потреб практики і дає змогу проводити “польові” дослідження для проектів місцевого розвитку. Слід зазначити, що перший варіант моделі проектної зрілості ОМС, який був запропонований Д.Г.Безуглим і Ю.П.Шаровим⁶⁵, містив чотири рівні зрілості. Практика виявила, що це є надлишковим різноманіттям унаслідок практичної відсутності ОМС, рівень яких би відповідав четвертому рівню зрілості (рівень розвитку та вдосконалення). У поточному вигляді модель має три рівні (1 – стартовий, 2 – рівень базових стандартів, 3 – рівень керованої методології) з виокремленими субрівнями (1⁺ – стартовий просунутий і 2⁺ – просунутий рівень базових стандартів), для кожного з яких визначено критерії віднесення ОМС до даного рівня (рис. 3.1)⁶⁶.

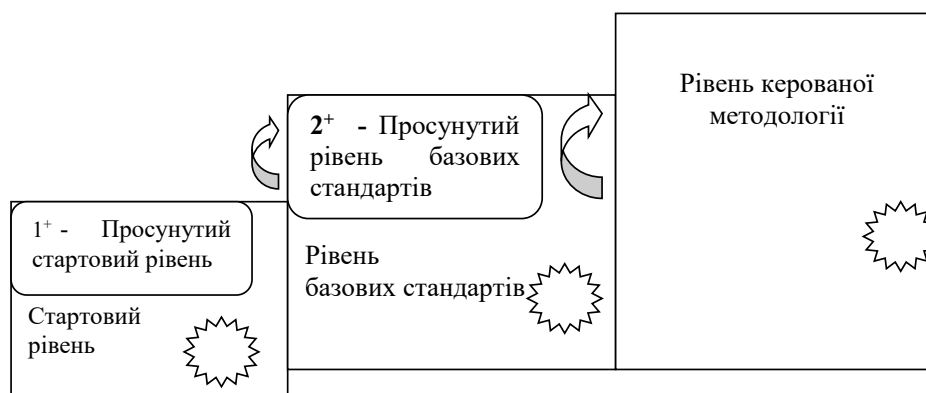


Рис. 3.1. Структура моделі проектної зрілості органів місцевого самоврядування

Перший рівень моделі (“стартовий”) характеризується тим, що проектні компетентності персоналу практично відсутні, успішність і якість проектної діяльності переважною мірою визначаються індивідуальними здатностями персоналу (можливим є випадковий несистемний успіх, який базується на емпіричних знаннях по окремих проєктах, коли відносна удача з одного проєкту не гарантує успіх іншого).

⁶⁵ Безуглий Д. Г. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // Аспекти публ. упр. – 2015. – Т. 3. – № 11–12. – С. 89–97.

⁶⁶ Ушакова А. С. Проектні компетентності об'єднаних територіальних громад: вимірювання й оцінювання / А. С. Ушакова, Ю. П. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – № 3 (38). – С. 164–169.

Другий рівень моделі (рівень базових стандартів) характеризується тим, що персонал ОМС уже достатньо впевнено використовує базові знання та вміння з управління проектами, але це робиться ще недостатньо компетентно й системно. Це стосується, насамперед, процесів формування проектів та управління ними, процедури яких є недостатньо усталеними й регламентованими, можуть відхилятися від базових прийнятих стандартів.

Третій рівень моделі (рівень керованої методології) є найбільш високим рівнем зрілості й характеризується формалізацією і регламентацією всіх основних процесів управління проектами, професійним володінням термінологією і методологією управління проектами, регулярним адекватним і якісним застосуванням командної роботи, належним документуванням й архівацією проектною діяльності, наявністю сертифікованих проектних менеджерів та виокремленого проектного офісу, безперервним підвищенням кваліфікації персоналу ОМС, регулярними перемогами в різноманітних конкурсах проектів. Дістала подальшого розвитку і система індикаторів оцінювання за зазначеною моделлю⁶⁷.

В умовах децентралізації в Україні ключову роль у реалізації підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, має відігравати комплекс мережесистем, що зараз формується. До таких систем належать, зокрема: мережа агенцій регіонального та місцевого розвитку; мережа ресурсних центрів розвитку громад; мережа асоціації органів місцевого самоврядування; мережа територіальних проектних офісів; мережі спільнот практики; мережі консалтингових центрів та хабів, що створюються в останні роки у межах реалізації програм і проектів технічної допомоги (UNDP, EGAP, DESPRO, DOBRE, U-LEAD тощо)⁶⁸. До оцінювання ступеня розвитку подібних систем і визначення напрямів їх подальшого вдосконалення також застосовні моделі зрілості.

Оцінювання відповідності мережесистем, що формуються на території, міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам може бути здійснено за чотирма рівнями зрілості: “Знання й консенсус в однозначності сприйняття термінології сучасних мережесистем” (1); “Розуміння вимог щодо елементів моделі мережевої взаємодії у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду (стандартизовані практики, системи управління якістю, моделі організаційної досконалості, поширення позитивної практики та бенчмаркінг)” (2); “Практичне використання сучасних інструментів забезпечення результативності мережевої взаємодії” (3); “Інновативний розвиток організацій та мереж, заснований на знаннях” (4). Для вимірювання зрілості мережесистем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, запропоновано використовувати чотирирівневу якісну шкалу. В ній передбачено рівні “знати”, “розуміти”, “використовувати”, “розвивати”, які мають відповідати трьом установленим вимірам, що забезпечують успішність діяльності у визначеній сфері. Для сфери забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, визначено три виміри: зрілість у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду; проектна зрілість; зрілість мережевої взаємодії. Графічно результати такої формалізації можуть бути зображені у вигляді призмової моделі (рис. 3.2)⁶⁹. Використання відповідних матриць із описом характерних особливостей

⁶⁷ Ушакова А. С. Проектні компетентності об'єднаних територіальних громад: вимірювання й оцінювання / А. С. Ушакова, Ю. П. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – № 3 (38). – С. 164–169.

⁶⁸ Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 292 с.

⁶⁹ Борисенко Ю. В. Підхід до оцінювання зрілості мережесистем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / Ю. В. Борисенко, Т. В. Маматова // Аспекти публ. упр. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 19–30.

кожного рівня та переходів на наступний рівень зрілості дає змогу формалізувати показники зрілості системи.

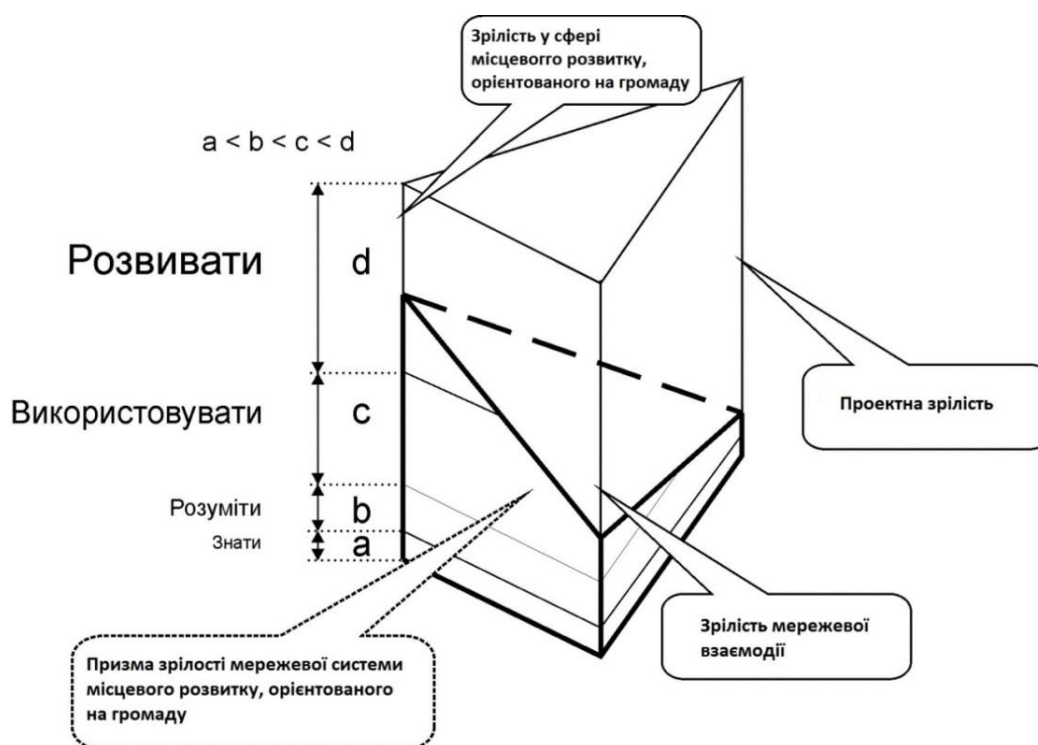


Рис. 3.2. Призмова модель зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

Для об'єктивного визначення власного рівня розвитку ОТГ доцільним є проведення комплексного оцінювання рівня сформованості громадянських компетентностей територіальних громад, для чого пропонується відповідна модель, яка базується на логічній інтеграції релевантних інструментів (“індекс спроможності місцевої влади”, “конструктивна оцінка компетентності”) (модель формування громадянських компетентностей територіальних громад представлено на рис. 3.3⁷⁰). Для розвитку громадянських компетентностей ОТГ є важливим знання про існуючий стан відкритості, прозорості місцевої влади, інструментів, які вона запровадила та активно використовує для залучення громадян до прийняття рішень.

Оцінки за “індексом спроможності місцевої влади” мають ефективно сигналізувати про існуючі сильні та слабкі сторони ОМС в напрямі роботи із залучення громадян до управління місцевим розвитком та сприяти розробці дієвої дорожньої карти розвитку. Для цього потрібно застосовувати типологію діяльності, орієнтованої на формування громадянських компетентностей територіальних громад, яка містить такі її види: за ознакою походження залучених ресурсів, за суб'єктом впровадження, за ознакою участі органу влади, за ознакою повторюваності, за ознакою обов'язковості реалізації. Найкращим каталізатором формування громадянських компетентностей територіальних громад є застосування програмно-цільових підходів до управління місцевим розвитком. Реалізація конкретних проектів у рамках програми підтримки розвитку громадянського суспільства має дати значні результати у формуванні громадянських компетентностей

⁷⁰ Кондратинський О. С. Інструменти оцінювання спроможності органів місцевого самоврядування в контексті демократичних перетворень публічного управління в Україні / О. С. Кондратинський // Аспекти публ. упр. – 2017. – Т. 5. – № 12. – С. 53–61.

територіальних громад, проте для кожної окремої ОТГ необхідно індивідуально підходити до розробки такої програми та обирати її власні пріоритети розвитку.

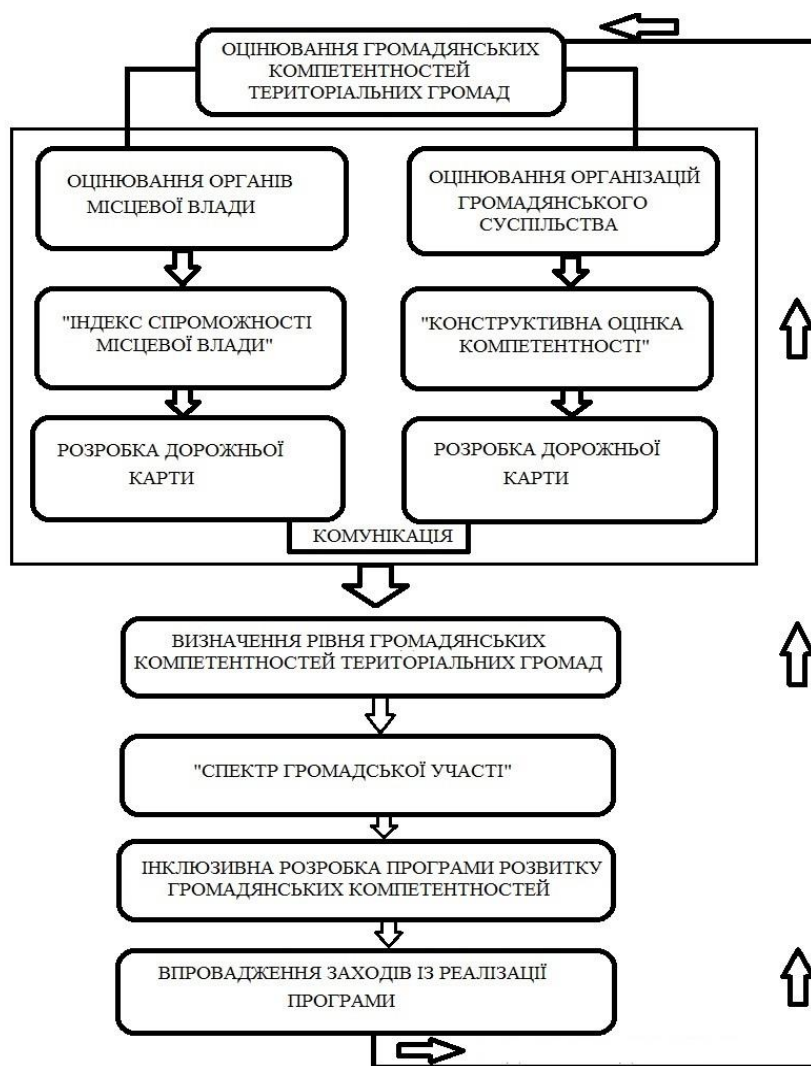


Рис. 3.3. Модель формування громадянських компетентностей територіальних громад

Водночас не менш важливим для забезпечення розвитку територіальних громад є розв'язання низки ключових проблем. Насамперед суттєве збільшення фінансових ресурсів, що спрямовуються в місцеві бюджети територіальних громад у результаті бюджетної децентралізації, не є достатньою умовою їх розвитку. Існує стійка тенденція до зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та одночасне зниження частки податкових надходжень. Дизайн реформи, що застосовується сьогодні в Україні, передбачає принципи, коли центральні органи влади повинні зосереджуватися на створенні та підтримці сприятливого середовища та загальних стратегічних питань, тоді як місцеві виконавчі органи та органи місцевого самоврядування повинні зосередити увагу на розробці конкретних механізмів надання послуг та державних видатків на відповідність місцевим потребам. Однак насправді різний рівень місцевої спроможності – як місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства/приватного сектору – очевидно, впливає на рішення про те, які рівні влади можуть найкраще виконувати ці завдання.

У більшості випадків децентралізація надання базових послуг населенню та бізнесу не має означати тотальну передачу місцевим органам влади всіх завдань, пов'язаних із цими послугами. Оцінка місцевого потенціалу є невід'ємною частиною проектування децентралізації. А от вимірювання місцевої спроможності може бути складним, а дебати щодо кількісної оцінки цього часто супроводжуються політичними процесами.

Окремим питанням залишається гостра необхідність проектування можливих механізмів та інструментів, які можуть бути застосовані для стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у рамках упровадження децентралізації, що має переслідувати ключову мету – економічне зростання новостворених територіальних громад.

Вважаємо, що більш чіткого трактування доцільно надати поняттю спроможності територіальної громади. Зокрема, в Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України⁷¹, визначення спроможної територіальної громади трактується як “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці”. Фактично, таке трактування спроможної громади не визначає той поріг (критерій) здатності, за яким громада втрачає спроможність або в разі наявної спроможності не досягає її у сфері надання публічних послуг. Очевидним є і те, що рівень такої спроможності буде різним у громад із різною чисельністю, а точніше з різною щільністю населення, а отже, і якість послуг, що надаватимуться, буде різною, як і доходи та витрати на їх виробництво. Певне протиріччя у визначенні спроможної територіальної громади міститься і в Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”.

Зокрема, у ст. 9 йдеться про те, що “Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територіальних громад Автономної Республіки Крим, області, як адміністративного центру територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області”. Отже, вбачається можливим установа спроможності/неспроможності громад виключно адміністративним шляхом, не враховуючи їх здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг.

У цьому контексті критерії спроможності територіальних громад доцільно визначити незалежно від того, чи об'єднуються громади, чи ні. Головне, щоб їх спроможність базувалася на можливості сформувати доходи бюджету в такому обсязі, який дав би їм змогу надавати чітко визначений державою перелік обов'язкових публічних послуг відповідної якості, яка регламентується державними стандартами, що повинен отримати кожний член територіальної громади. Як відмічалось вище, така здатність достатньо переконливо корелює із певною чисельністю населення, нижче якої забезпечити спроможність органів місцевої влади надавати послуги суттєво зменшується. До критерію

⁷¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

чисельності доцільно додавати показник щільності населення, адже в такому разі враховується і розмір території, на якій здійснює власну юрисдикцію місцева влада, і необхідна фізична інфраструктура для забезпечення належних умов життєдіяльності.

Висновки та пропозиції:

1. Питання забезпечення ефективності й оцінювання динаміки розвитку ОТГ в умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування набули особливої актуальності, що зумовлено відсутністю належного теоретико-методологічного та науково-прикладного забезпечення оцінювання динаміки розвитку ОТГ, необхідністю запровадження інноваційного управлінського інструментарію для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, а також низьким рівнем компетентностей, що мають посадові особи місцевого самоврядування в ОТГ, який не забезпечує надійної спроможності громад у процесах розвитку.

2. Децентралізація є ефективним способом покращення доступу до послуг, адаптації дій влади до приватних потреб та збільшення можливостей для взаємодії держави й суспільства. Однак субнаціональні органи влади будуть ефективними тільки тоді, коли матимуть доступ до необхідних людських та фінансових ресурсів для здійснення наданих ними послуг. До того ж, правова база повинна чітко визначати відповідальність та стандарти. Створення системної правової бази для вирішення питань, пов'язаних із фінансуванням та звітністю, визначення типу механізмів контролю (особливо фінансових), які є необхідними, має бути пріоритетним у будь-яких зусиллях із реформування, спрямованих на забезпечення належного використання публічних ресурсів та мінімізації корупції.

Таким чином:

1. Для покращення якості діяльності в органах місцевого самоврядування пропонується підхід через упровадження стандартизованих практик за настановами Міжнародної організації зі стандартизації (The International Organization for Standardization, ISO): здійснення діагностики/самооцінки для визначення операційних умов, процесів та досягнутих результатів та для посилення адміністративних структур і впровадження дій для покращення продуктів/послуг для споживачів/громадян за ISO 18091:2014; забезпечення моніторингу сталості розвитку громад через використання показників результативності місцевих послуг та якості життя за ISO 37120:2014; гарантування сталості місцевих заходів/подій та отримання за їх результатами позитивних економічних, екологічних і соціальних наслідків, мінімальної кількості відходів, зниження споживання електроенергії та інших ресурсів за ISO 20121:2012 тощо.

2. Центральним та місцевим органам влади необхідно:

– увести в практику оцінювання рівнів проектної зрілості, сформованості громадянських компетентностей територіальних громад, зрілості мережевих систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, за відповідними моделями як основи процесів постійного вдосконалення, поширення позитивної практики та бенчмаркінгу;

– сприяти покращенню якості діяльності органів публічного управління через упровадження стандартизованих практик за настановами Міжнародної організації зі стандартизації (ISO) щодо здійснення діагностики/самооцінки у сфері покращення продуктів/послуг для споживачів/громадян, забезпечення моніторингу сталості розвитку громад через використання показників результативності місцевих послуг та якості життя, гарантування сталості місцевих заходів/подій та отримання за їх результатами позитивних економічних, екологічних та соціальних наслідків, мінімальної кількості відходів, зниження споживання електроенергії та інших ресурсів.

3.4. Стан та перспективи впровадження реформ у соціогуманітарній сфері

Один із важливих напрямів інституціональних змін системи публічного управління стосується комплексного та якісного реформування механізмів державного регулювання розвитку соціогуманітарної сфери держави, зокрема розвитку суспільних інститутів охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Останнім часом органами державної влади здійснено низку заходів, завдяки яким вдалося дещо призупинити негативні наслідки розвитку цієї сфери, викликані не лише успадкованими від минулої влади соціально-економічними проблемами, а й непослідовністю та безсистемністю в управлінні змінами вже після Революції Гідності. Насамперед варто згадати про ухвалені нормативно-правові акти, якими розпочато процес реформування сфери охорони здоров'я. Так, Законом України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення” встановлено, що в межах програми медичних гарантій держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів⁷².

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я”⁷³ від 6 квітня 2017 р. № 2002-VIII започатковано процес зміни організаційно-правової форми закладу охорони здоров'я (ЗОЗ) на комунальне некомерційне підприємство (автономізація).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення” від 28 березня 2018 р. № 391, отримання статусу комунального некомерційного підприємства (КНП) є однією з обов'язкових умов, які повинні виконати заклади охорони здоров'я для укладання договорів із Національною службою здоров'я України (НСЗУ), та переходу на нову систему фінансування медичного закладу⁷⁴. Схвалені Методичні рекомендації з питань перетворення ЗОЗ із бюджетних установ у КНП (Протокол засідання Робочої групи з питань реформи фінансування сфери охорони здоров'я України від 14 квітня 2017 р. № 9)⁷⁵.

Загалом, упродовж 2017–2018 рр. у реформуванні системи охорони здоров'я вдалось досягти таких позитивних результатів:

- змінено механізми фінансування ЗОЗ, що надають первинну медичну допомогу;

⁷² Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення [Електронний ресурс] : Закон України від 19 жовт. 2017 р. № 2168-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

⁷³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України від 6 квіт. 2017 р. № 2002-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>

⁷⁴ Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 28 берез. 2018 р. № 391. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-%D0%BF>

⁷⁵ Методичні рекомендації з питань перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства [Електронний ресурс] : схвалено Робочою групою з питань реформи фінансування сфери охорони здоров'я України від 14 лют. 2018 р. – Режим доступу : http://moz.gov.ua/uploads/0/3562-moz_metod_recomendations_autonomization_2018_ua_final_web.pdf

– створено НСЗУ – єдиний національний закупник медичних послуг, який станом на 1 березня 2019 р. уклав договори з 1216 ЗОЗ, що надають первинну медичну допомогу, із них 111 – приватними клініками та 103 – ФОПами⁷⁶;

– вперше громадяни України можуть вільно обирати лікаря у ЗОЗ, незалежно від форми власності;

– запроваджено принцип “гроші ходять за пацієнтом”;

– розпочато процес автономізації постачальників медичної допомоги – на кінець 2018 р. автономізовано більшість закладів, що надають первинну медичну допомогу;

– існує можливість створення спостережних та опікунських рад;

– суттєво (майже у 3 рази) зросла заробітна плата лікарів первинної медичної допомоги⁷⁷;

– прийнято Закон України “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості” і тим самим започатковано напрям розвитку охорони здоров’я у сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування⁷⁸;

– змінились принципи закупівлі лікарських засобів і медичних виробів: із 2015 р. державні закупівлі здійснюються через спеціалізовані міжнародні організації;

– реалізована програма “Доступні ліки” (реімбурсація), якою скористалося понад 6,6 млн громадян України. Пацієнти отримали ліки за понад 32 млн рецептів на суму більш ніж 1,6 млрд грн⁷⁹. Нині у програмі беруть участь понад 8 тис. аптек. У 2019 р. на цю програму передбачено 1 млрд грн⁸⁰;

– ЗОЗ поступово переходять на систему e-Health, зокрема, постановою КМУ від 25 квітня 2018 р. № 411 затверджено Порядок функціонування електронної системи охорони здоров’я⁸¹;

– визначено засади переорієнтації фокусу системи охорони здоров’я від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров’я людини.

Практика показує, що процес *реформування сфери охорони здоров’я* відбувається не просто, суперечливо, без достатньої позитивної динаміки. Основними проблемами цієї сфери є:

– відсутність належного фінансового захисту населення у випадку захворювання: половину всього бюджету системи охорони здоров’я становлять власні кошти пацієнтів;

– нераціональне використання коштів: у стаціонарі лікуються нозології, за якими у всьому світі проводять лікування в амбулаторних умовах;

– не завжди обґрунтоване використання спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги;

⁷⁶ Дані із сайту НСЗУ: <https://nszu.gov.ua/ukladeni-dogovori>

⁷⁷ Дані із сайту МОЗ: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/jak-pidvischilisja-zarplati-u-simejnih-likariv-terapevtiv-i-pediatriv-u-lipni>

⁷⁸ Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості [Електронний ресурс] : Закон України від 14 листоп. 2017 р. № 2206-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

⁷⁹ Дані із сайту КМУ: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/moz-dostupni-liky-bezoplatnih-preparativ-stalo-bilshe>

⁸⁰ Дані із сайту МОЗ: <http://moz.gov.ua/article/news/vzhe-ponad-6-miljoniv-ukrainsiv-skoristalisja-programoju-dostupni-liky>

⁸¹ Деякі питання електронної системи охорони здоров’я [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від від 25 квіт. 2018 р. № 411. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF>

- високий рівень самолікування населення (приблизно 50%) та низька схильність до використання галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я;
- неефективність екстреної медичної допомоги: у 2016 р. 72,9% смертей від впливу зовнішніх причин в Україні сталося поза межами лікарень⁸²;
- недовіра, а відповідно – супротив реформі серед медичних працівників, політиків та населення в цілому;
- поглиблення кадрової кризи; кадровий дефіцит на первинній ланці, особливо в сільській місцевості та в системі екстреної медичної допомоги, брак кваліфікованих управлінських кадрів.

Слід також ураховувати чинники, які суттєво можуть ускладнити подальше впровадження реформ у сфері охорони здоров'я:

- негативні медико-демографічні показники (стійка депопуляція, переважно за рахунок людей працездатного віку);
- високий рівень захворюваності та смертності від причин, яким можна було б запобігти (серцево-судинні захворювання, онкологія);
- низький рівень довіри до вакцинації: рівень вакцинації від таких небезпечних хвороб, як дифтерія, кашлюк та правець залишається в Україні критично низьким. Як наслідок – спалахи епідемій (приміром кору).

Звідси **пріоритетними напрямками** подальшого реформування системи охорони здоров'я в Україні є:

- завершення процесу впровадження фінансових механізмів за принципом “гроші ходять за пацієнтом” на первинному рівні надання медичної допомоги та впровадження їх на рівні спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги амбулаторного і стаціонарного рівнів;
- уведення в дію нових фінансових механізмів шляхом реалізації програми “Безкоштовна діагностика” – у поліклініках, які увійдуть у другий етап реформи, візит до лікарів-спеціалістів та інші послуги за направленням сімейного лікаря буде оплачувати НСЗУ;
- розробка Державної програми медичних гарантій на 2020 рік, яка включала б усі рівні надання медичних послуг, які оплачуватиме НСЗУ у 2020 р. за принципом “гроші йдуть за пацієнтом”;
- продовження реалізації програми “Доступні ліки”;
- перехід на електронний документообіг та адміністрування в системі охорони здоров'я;
- завершення організаційної розбудови системи громадського здоров'я, здійснення чіткого розподілу функцій та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- безумовне виконання Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року⁸³;
- забезпечення реалізації програми розвитку сільської медицини: додаткове фінансування, створення ефективної системи мотивації лікарів, упровадження практики телемедицини тощо;

⁸² Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ України, ДУ “УІСД МОЗ України”. – Київ, 2017. – 516 с.

⁸³ Про схвалення Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 11 січ. 2018 р. № 10-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10-2018-%D1%80>

- здійснення дієвих заходів щодо реформування екстреної медичної допомоги;
- реформування системи до- та післядипломної медичної освіти на основі досягнень сучасної медичної науки та доказової медицини;
- створення умов для розвитку лікарського самоврядування як інституту регулювання якості медичних послуг та захисту прав медичних працівників.

Поряд з охороною здоров'я стратегічним пріоритетом державної політики та публічного управління є сьогодні *система освіти*. Серйозний поштовх для її реформування дала Революція Гідності. Починаючи з 2014 р. в інституційно-правовому забезпеченні державної освітньої політики розпочався новий період, який характеризується прийняттям:

Закону України “Про вищу освіту”⁸⁴ (2014), який визначив засади функціонування системи вищої освіти, створив умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу із закладами вищої освіти; покликав до життя колегіальний орган – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), уповноважене на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти; закладено базис для створення й забезпечення функціонування ефективної системи запобігання академічному плагіату та його виявлення (академічна доброчесність); заклади вищої освіти отримують право остаточного присудження наукових ступенів; запроваджено новий механізм електронного вступу до закладів вищої освіти, автоматичного розміщення місць державного замовлення в Інтернеті;

Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”⁸⁵ (2015), яким передбачено створення Національної ради з питань розвитку науки і технологій, Національного фонду досліджень; запроваджено нові форми дослідницької інфраструктури та грантового фінансування; розширено взаємодію академічної та університетської науки; створено умови стимулювання молодих учених; уведено окремі положення стимулювання діяльності наукових установ, запроваджено нові норми фінансування науки;

Закону України “Про освіту”⁸⁶ (2017), який заклав нові можливості для розвитку і підвищення конкурентоспроможності здобувачів освіти, освітян та закладів освіти; ліквідував радянську управлінську вертикаль в освіті, змінив повноваження органів влади у сфері освіти; розширив автономію закладів вищої освіти; запровадив норми академічної доброчесності та рамкові вимоги щодо основних видів академічної відповідальності; визначив освіту дорослих;

Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року”⁸⁷ (2016), яке передбачає створення умов для реформування загальної середньої освіти, розроблення нових стандартів змісту загальної середньої освіти; запроваджує перехід до 12-річного циклу навчання в середній школі із три-

⁸⁴ Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2014 р. (зі змінами). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁸⁵ Про наукову та науково-технічну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 26 лип. 2015 р. (зі змінами). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

⁸⁶ Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 05 верес. 2017 р. (зі змінами). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁸⁷ Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 988-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249613934>

річною профільною школою; реформується система управління загальною середньою освітою, зокрема заклади середньої освіти отримали право розробляти і впроваджувати власні освітні програми.

У результаті упродовж 2014–2018 рр. вдалось досягти таких позитивних здобутків:

- уведено чітку класифікацію видів освіти (формальне, неформальне та інформальне (самоосвіта) навчання);

- розширено автономію закладів освіти (право остаточного присудження наукових ступенів; розміщувати власні надходження від своєї освітньої, наукової та навчально-виробничої діяльності на рахунках установ державних банків, самостійно розробляти освітні програми, обрання керівника закладу загальної середньої освіти на конкурсних засадах тощо);

- утворено окремий колегіальний орган – НАЗЯВО;

- суттєво посилено антиплагіатні норми і відповідальність за них;

- запроваджено 12-річне компетентнісне навчання починаючи з 2018 р.;

- закріплено можливості індивідуалізованого навчання (дистанційне, екстернатне, сімейне або домашнє навчання та педагогічний патронаж);

- скасовано атестацію шкіл та інспектування управліннями освіти, створено Державну службу якості освіти та її територіальні органи, змінено філософію перевірок – не карати, а допомагати;

- закріплено принцип “гроші ходять за дитиною”;

- із 1 січня 2019 р. в Україні запроваджується інститут освітнього омбудсмена, що має на меті захист прав здобувачів освіти та педагогічних працівників.

Незважаючи на позитивні зрушення у процесі реформування сфери освіти в Україні, залишається низка *проблем*, які потребують нагального вирішення. Серед них:

- не проведено аналізу здійснення попередніх реформ, що зумовило нестабільність державної освітньої політики (наявність кількох стратегічних документів розвитку освіти, таких як Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”)⁸⁸, більша частина завдань якої залишились, на жаль, на рівні декларації; Національна доктрина розвитку освіти⁸⁹, реалізація основних положень якої виявила також чимало об’єктивних і суб’єктивних перешкод на шляху модернізації національної освіти; Концепція державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України⁹⁰ від 12 липня 2006 р., і досі є чинною). Це призводить до втрати наступності і спадкоємності реформ, що дезінформує суб’єктів здійснення освітньої політики та вносить сум’яття в цей процес;

- незавершеність процесу створення системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти й системи забезпечення якості діяльності НАЗЯВО і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, що призводить до стримування процесу підвищення якості вищої освіти в Україні;

⁸⁸ Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”) [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 03 листоп. 1993 р. № 896. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>

⁸⁹ Про Національну доктрину розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

⁹⁰ Про схвалення Концепції державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 396-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-р>

– гострий дефіцит кваліфікованих кадрів у галузях матеріального виробництва у зв'язку з високим ступенем старіння робочої сили та від'ємними демографічними показниками⁹¹;

– освіта стає механізмом відтворення соціальної нерівності (переважання підходу до освіти як комерційної індустрії; посилення впливу ринкових відносин на мету та завдання освіти, позбавлення можливості особистісного розвитку та соціальної мобільності для людей із низькими доходами, які не в змозі платити за навчання);

– не вирішеними залишаються питання професійної підготовки керівних кадрів регіонального і місцевого рівнів управління освітою, що зумовлює необхідність прискорення розробки інноваційних навчальних програм і курсів.

– З метою розв'язання цих проблем *напрямами подальшого реформування сфери освіти* мають стати:

– забезпечення стабільності вектора державної освітньої політики, збереження наступності у здійсненні реформ та проведення системного аналізу досягнень і прорахунків попередніх реформ;

– забезпечення взаємозв'язку освітніх реформ із розв'язанням інших проблем: ідеться, зокрема, про підтримку соціальної стабільності та духовно-культурного розвитку соціуму, активізацію громадської ініціативи і соціального партнерства;

– ретельніше врахування часового ефекту, упровадження поступових та довготривалих змін (результати реформ можна оцінювати тільки в довгостроковій перспективі, поспішне проведення реформування освіти може внести в галузь хаос і викликати неочікувані та небажані ефекти);

– створення умов для розвитку дуальної освіти (упровадження механізмів фінансування, які б стимулювали професійні навчальні заклади розвивати дуальну освіту; залучення й заохочення роботодавців шляхом створення механізму відшкодування й компенсації їхніх витрат за внесок у розвиток дуальної освіти, а також зменшення бюрократичного тягаря, який може виникнути у зв'язку з урегулюванням цього відшкодування);

– сприяння автономізації українських університетів в управлінні, у підходах до фінансування та імплементації європейської практики формування ендаументів – безстрокових фондів, які переважно складаються з донорських благодійних внесків і є елементом стабільності для закладів вищої освіти;

– доопрацювання і прийняття Закону України “Про навчання протягом усього життя” з огляду на важливість безперервного навчання, що стало невід'ємною частиною людського життя, умовою для належного орієнтування людини в навколишньому світі, особливо на ринку праці;

– збалансування підходів до розгляду освіти як соціального інституту і як виду комерційної діяльності;

– залучення роботодавців до процесу формування державного замовлення на фахівців та визнання їх рівноправним суб'єктом цього процесу;

– посилення партнерства держави, науки, бізнесу, венчурних фондів, освіти та експертного середовища з питань прийняття й реалізації управлінських рішень щодо оцінки якості освіти споживачами освітніх послуг і контролю за їх виконанням;

– розвиток міжнародних зв'язків між університетами, без чого неможлива якісна наукова діяльність із реалізації масштабних проектів, що є неодмінною складовою функціонування закладів вищої освіти;

⁹¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про професійну освіту в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH3ZC00A.html

- створення умов для довгострокових фінансових інвестицій в освіту та науку;
- реалізація комплексу заходів для посилення привабливості української освіти в очах молоді.

Серед пріоритетних складових соціогуманітарної сфери, які потребують кардинального реформування, чільне місце посідає також *пенсійна система*. Потреба реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення продиктована серйозними кризовими явищами, які супроводжують її функціонування практично впродовж усього періоду новітньої незалежності України.

Зокрема, причинами кризи солідарної пенсійної системи стали неоднозначні соціально-економічні та демографічні зміни в українському суспільстві, розбалансоване пенсійне законодавство, дефіцит Пенсійного фонду, викликаний несплатою/частковою сплатою пенсійних внесків, високим рівнем зовнішньої трудової міграції економічно активного населення, “тіньовою” зайнятістю тощо. Відтак функціонування пенсійної системи в умовах сучасних трансформаційних процесів негативно позначилося на соціальному самопочутті пенсіонерів і зумовило низьку особисту зацікавленість громадян у майбутньому пенсійному забезпеченні. Діагностика державної політики у сфері пенсійного забезпечення виявляє безсистемність та фрагментарність здійснюваних заходів, їх залежність від політичної кон’юнктури, обмеженість інструментарію проведення кардинальних змін, неврахування об’єктивних чинників проведення реформи.

Щоправда, останнім часом відбулися певні позитивні зрушення у сфері пенсійного забезпечення в державі, які стали результатом реалізації окремих аспектів реформ, закладених у Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”⁹², Щорічному Посланні Президента до Верховної Ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2018 році”⁹³, Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року⁹⁴, Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій” (2017)⁹⁵ та ін.

У 2018 р. майже вдвічі знизилася питома вага дефіциту коштів Пенсійного фонду України (ПФУ) у загальному обсязі його видатків і становила 10,3%. У 2017 р. відповідна цифра становила 19,2%, у 2016 – 31,3%. В обсязі ВВП дефіцит ПФУ становив у 2018 р. – 1,1%, у 2017 – 1,9%, у 2016 – 3,3%. Власні надходження Пенсійного фонду порівняно з попереднім роком зросли на 43,2 млрд грн, або на 27,2%⁹⁶.

Відповідно до чинного законодавства органами ПФУ проведено перерахунки пенсій: пенсіонерам, які продовжують працювати; у зв’язку зі зміною прожиткового мінімуму (01 липня 2018 р., 01 грудня 2018 р.); військовослужбовцям; установлено мінімальний розмір пенсії, виходячи з мінімальної заробітної плати. Середній розмір пенсії упродовж 2018 р. зріс на 166,51 грн (6,7%) – з 2479,15 грн (на 1 січня 2018 р.) до 2645,66 грн

⁹² Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>

⁹³ Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2018 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>

⁹⁴ Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 14 верес. 2016 р. № 672-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-p>.

⁹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій [Електронний ресурс] : Закон України від 3 жовт. 2017 р. № 2148-VIII. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

⁹⁶ Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2019/03/Zvit_2018_21_03_2019.pdf

(на 1 січня 2019 р.). Мінімальна пенсія за віком зросла з 1452 грн (на 1 січня 2018 р.) до 1497 грн (на 1 січня 2019 р.).

Легалізовано 180,5 тис. робочих місць, унаслідок чого залучено додатково 189,1 млн грн Єдиного соціального внеску (ЄСВ). Протягом 2018 р. чисельність застрахованих осіб збільшилася на 320 тис. осіб; водночас на 38,2 тис. зросла кількість юридичних осіб – платників ЄСВ. Збільшилися надходження ЄСВ на одну застраховану особу в середньому на 22,3% і становили 19 178,21 грн (1 598,18 грн на місяць) проти 15 680,71 грн (1 306,73 грн на місяць) у 2017 р.

Постановами правління ПФУ затверджено: Порядок проведення перерахунку пенсії без додаткового звернення особи відповідно до частини четвертої ст. 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”; Порядок проведення у 2018–2019 роках інвентаризації пенсійних справ; нову редакцію Положення про Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування.

З метою підвищення ефективності роботи ПФУ в усіх регіонах України впроваджено централізовану систему призначення і виплати пенсій на базі електронної пенсійної справи, оформлено 418,9 тис. електронних пенсійних посвідчень, які водночас є банківською картою. Упроваджено сервіс формування та видачі довідок з Реєстру застрахованих осіб через веб-портал послуг ПФУ з функцією підтвердження аутентичності довідки через QR-код. Уведено в експлуатацію резервний центр обробки даних та атестовано комплексну систему захисту інформації. Поза межами територіальних органів ПФУ (в ОТГ, ЦНАПах) обладнано 1153 робочих місць, щоб максимально наблизити і спростити надання послуг у зазначеній сфері. Разом з тим, попри певні досягнення, у вітчизняній системі пенсійного забезпечення залишаються численні проблеми. До основних слід віднести проблеми детінізації заробітної плати та легалізації зайнятості, заборгованість зі сплати платежів до ПФУ та ЄСВ, недостатньо реформоване законодавство.

Заробітна плата в “конвертах” та нелегальна зайнятість негативно позначаються на нинішньому наповненні ПФУ та майбутньому отриманні пенсій. За даними Державної служби статистики України, кожен четвертий працівник (3,6 млн осіб) працює без оформлення трудових відносин. Найбільше таких працівників у сільському господарстві (42,9%), торгівлі (18,5%), будівництві (15,3%), промисловості (5,7%) та транспорті (4,3%). Протягом 2018 р. загальна заборгованість із платежів до ПФУ зросла на 8,1 млрд грн (38,6%), зокрема, борг із відшкодування пільгових пенсій зріс на 1,7 млрд грн, зі сплати ЄСВ – на 6,5 млрд грн. Загальна заборгованість зі сплати платежів до ПФУ та ЄСВ на 1 січня 2019 р. становила 29,1 млрд грн. Основними причинами зростання заборгованості є: несплата зобов’язань щодо сум ЄСВ фізичними особами-підприємцями; відсутність коштів на фінансування заборгованості та поточних зобов’язань державних підприємств із відшкодування сум фактичних витрат на виплату та доставку пільгових пенсій.

Незважаючи на вимоги законодавства, не реалізовані такі важливі заходи: не прийнято закон щодо порядку отримання сум пенсій, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав у зв’язку з перебуванням на території, тимчасово неконтрольованій державною владою України; не опрацьовано питання зміни порядку визначення розміру пенсії за віком та запровадження двоскладової обчислення пенсії; до Верховної Ради України не подано законопроект щодо запровадження обов’язкової професійної пенсійної системи. Запровадження професійної пенсійної системи має прийти на зміну морально застарілій системі пенсійного забезпечення осіб, зайнятих на шкідливому, важкому та небезпечному виробництві (зокрема списки № 1 та № 2).

Визначаючи напрями подальшого реформування, перспективи створення та розвитку сучасної ефективної моделі державної політики у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням існуючих викликів, варто наголосити, що ідеальної пенсійної моделі у світі не існує, а більшість цивілізованих країн перейшла на трирівневу систему пенсійного забезпечення. Для України це означає не тільки модернізацію солідарної пенсійної системи, а, головним чином, запровадження обов'язкової накопичувальної складової, як того вимагає законодавство⁹⁷. Нагадаємо, що добровільна накопичувальна складова (недержавне пенсійне забезпечення) функціонує з 2004 р., хоча й не дуже успішно, що також позначається на недосконалості вітчизняної пенсійної системи.

Для того щоб запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи стало дієвим інструментом соціального захисту українських громадян, необхідна така практична реалізація пенсійної реформи, яка б ураховувала соціальні, економічні, демографічні, фінансові та політичні аспекти цього процесу. Вирішення зазначеного питання неможливе без комплексного підходу, коли темпи і параметри пенсійної реформи мають бути узгоджені з темпами економічного розвитку держави, реформами рівня життя і доходів населення, податковою реформою, розвитком фондового ринку тощо. Крім забезпечення інституційної спроможності функціонування пенсійної накопичувальної системи, важливими є питання її адміністрування ПФУ, які в існуючих законопроектах недостатньо аргументовані.

На нашу думку, *прискорення пенсійної реформи потребує посилення державно-управлінського впливу, по-перше, на інституційну сферу* (зміни у законодавстві, створення необхідних інституцій для накопичувальної складової, підготовка відповідних кадрів тощо); по-друге, на фінансово-економічну сферу (стабілізація стану економіки, гарантії інвестування коштів, підвищення заробітної плати, виведення її з “тіні” тощо); по-третє, на соціальну сферу (проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи для різних вікових груп населення щодо прав і обов'язків суб'єктів нової пенсійної системи, підвищення фінансової та правової обізнаності населення в питаннях пенсійного забезпечення, подолання недовіри до недержавного сегмента пенсійної системи тощо).

Висновки та пропозиції:

1. Стратегія сталого розвитку “Україна–2020”, затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, крім іншого, передбачає здійснення реформи системи охорони здоров'я. Так, п. 7 розд. 3 передбачає, що метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром реформи є програма Європейського Союзу “Європейська стратегія здоров'я – 2020”.

2. Необхідність реформування сфери охорони здоров'я передбачена проектом Світового банку “Поліпшення охорони здоров'я на службі людей”, Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику, укладеним у зв'язку з підписанням чотирирічної розширеної угоди в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (лютий–березень 2015 р.), Національною стратегією побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років, іншими нормативно-правовими актами та програмними документами щодо реформування охорони здоров'я в Україні.

⁹⁷ У Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII визначена дата запровадження – 1 січня 2019 р.

3. Вітчизняна система охорони здоров'я потребує кардинальних інституційних змін у системі публічного управління галуззю. Ідеться про структурно-функціональні перетворення на вторинному й третинному рівнях медичної допомоги; визначення обсягу гарантованого пакета безоплатної медичної допомоги; проведення реструктуризації медичної галузі з метою ліквідації диспропорцій у розвитку різних видів медичної допомоги, раціоналізацію амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги; створення системи забезпечення і контролю якості надання медичної допомоги на основі розроблених показників якості та ін., що потребує подальшого правового врегулювання. Основним очікуваним результатом реформи системи охорони здоров'я є рівний доступ населення до якісної медичної допомоги; профілактичні засади охорони здоров'я; упровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування, а також фінансовий захист громадян України у випадку захворювання.

4. Україна постала перед важливими викликами, які мають бути віддзеркалені у політичних та правових рішеннях щодо посилення ролі освіти в забезпеченні розвитку людського капіталу: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і іншими державами-членами, з іншої сторони, у виконанні якої в частині розбудови сучасної системи освіти існують і до цього часу нерозв'язані проблеми; масова міграція працездатного населення за межі України; соціальна складова та фактор війни в країні актуалізують інституційні зміни в системі доступу до якісної освіти.

5. Функціонування пенсійної системи в умовах сучасних трансформаційних процесів негативно позначилося на соціальному самопочутті пенсіонерів і зумовило низьку особисту зацікавленість громадян у майбутньому пенсійному забезпеченні. Діагностика державної політики у сфері пенсійного забезпечення виявляє безсистемність та фрагментарність здійснюваних заходів, їх залежність від політичної кон'юнктури, обмеженість інструментарію проведення кардинальних змін, неврахування об'єктивних чинників проведення реформи. Щоправда, останнім часом відбулися певні позитивні зрушення у сфері пенсійного забезпечення в державі, які стали результатом реалізації окремих аспектів реформ, закладених у прийнятих нормативно-законодавчих актах.

Таким чином:

1. Органам державної влади необхідно здійснити комплексне вирішення нормативно-правових, організаційних, кадрових питань реформування системи освіти, фінансування та розвитку університетської науки. Основними очікуваними результатами реформи системи освіти мають стати рівний доступ населення до якісної освіти, зменшення дисбалансу між ринком праці та ринком освітніх послуг, підвищення статусу робітничих професій, розвиток науки в закладах вищої освіти.

2. Необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання, які стосуються посилення фінансової автономії закладів вищої освіти за одночасного помірною державного регулювання, зокрема право самостійно визначати штатні нормативи, найменування та чисельність посад працівників відповідно до структури закладу вищої освіти, його стратегічного плану та показників розвитку; установлювати нормативи чисельності осіб, які навчаються, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника; визначати норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників; право самостійно встановлювати ціни на свої послуги у сфері освіти з урахуванням собівартості та прогнозованого попиту на них тощо.

3. Забезпечити виконання в повному обсязі вимог законів України "Про освіту" та "Про вищу освіту" в частині розробки відповідних документів державного прогнозування і стратегічного планування розвитку освіти і науки на підставі аналізу освітньої

статистики, освітніх вимірювань та прогнозування розвитку системи освіти й науки, а саме: державних цільових програм і стратегій у сфері освіти і науки; розробки державних цільових програм, спрямованих на обладнання закладів вищої освіти сучасними приладами, науковим обладнанням, навчальними лабораторіями, інформаційно-телекомунікаційними мережами тощо.

4. Для покращення функціонування системи пенсійного забезпечення необхідно продовжити модернізацію діяльності ПФУ. Так, основними цілями діяльності фонду мають бути забезпечення європейських стандартів його функціонування та надання послуг, зміцнення фінансової стабільності пенсійної системи, підвищення прозорості в роботі ПФУ, оптимізація адміністративних видатків. Потребує вдосконалення організація пенсійного забезпечення, покращення обслуговування та розгляду звернень громадян. Підвищенню ефективності публічного управління в зазначеній сфері сприятиме посилення взаємодії з громадськістю та врахування пропозицій, які надходять від інститутів громадянського суспільства.

3.5. Напрями інституційного забезпечення цифровізації публічного управління

Численні наукові дослідження свідчать про формування загального вектора розвитку суспільства, що зумовлюється характером визначених і обґрунтованих авторитетними експертно-аналітичними інституціями (“фабриками думок”) стійких глобальних довгострокових тенденцій, які мають назву мегатрендів⁹⁸. Так, прогнозується, що в найближчі десятиліття з-поміж інших тенденцій (урбанізація, забруднення довкілля, стрімке зростання кількості населення та ін.) набуде широкого поступу *цифровізація* всіх аспектів діяльності людства: від рівня технологічного розвитку до міжособистісних комунікацій та особистого життєвого простору. Зокрема, у Доповіді Світового банку про світовий розвиток 2016 визначено три механізми, за допомогою яких цифрові технології впливають на економічне зростання: інклюзивність, ефективність та інновації⁹⁹.

Нині в передових державах та компаніях відбувається широке впровадження результатів четвертої промислової революції (“Індустрія 4.0”), коли передові технології (хмарні технології, розвиток засобів збирання й аналізу Big Data, краудсорсинг, біотехнології, безпілотні автомобілі, 3D-друк, криптовалюти Bitcoin і технології Blockchain, штучний інтелект та ін.) радикально змінюють цілі сектори економіки й суспільство в цілому. За прогнозами аналітиків Microsoft, ключову роль у подальшому розвитку світової IT-індустрії повинно відіграти масове впровадження “технологічних платформ” – наборів сумісних технологій, продуктів і каналів їх розподілу, а також екосистем їх поширення й використання. Основними елементами цих нових технологічних платформ на даний час вважаються: хмарні обчислення, мобільність, Інтернет речей, технології великих даних, бізнес-аналітики і машинного навчання¹⁰⁰. Завдяки кумулятивній дії цих передових платформених технологій відбувається поступове “перетворення продуктів

⁹⁸ Нейсбит Дж. Мегатренды / Джон Нейсбит. – М. : АСТ, 2003.

⁹⁹ Цифровые дивиденды. Обзор. Доклад о мировом развитии 2016 [Электронный ресурс]. – Вашингтон : Междунар. банк реконструкции и развития, 2016. – URL: <http://documents.worldbank.org/curated/>

¹⁰⁰ Цифровая трансформация: технологии и примеры промышленного применения. – Microsoft Corporation, 2017.

на сервіси” і розширення ланцюжків створення цінностей, постачань товарів і послуг, а також “подовження ланцюжків постачань людського капіталу”.

На регіональному рівні цифрові технології сприяють інтеграції, даючи змогу компаніям, включаючи малі і середні підприємства (МСП), розширювати торгівлю; підвищують ефективність, допомагаючи компаніям вигідніше використовувати капітал і робочу силу; посилюють упровадження інновацій і конкуренцію, забезпечуючи масштабованість послуг на базі онлайн-платформ і розвиток сервісів, що витісняють традиційні бізнес-моделі. Сьогодні аналітика великих даних (Big Data) стає джерелом стратегій конкурентоспроможності, зростання продуктивності праці та формування ринку споживача. Нові технології докорінно змінюють бізнес-процеси і управлінські моделі, а сучасні інформаційні екосистеми стають основою появи і зростання нових глобальних ринків, головною характеристикою яких стає перехід від лінійних технологічних ланцюжків до багатосторонніх партнерств на основі нових принципів міжнародного розподілу праці і мережевої економіки. Використання цих технологій відкриває нові можливості для економічного процвітання, соціальної інтеграції і екологічної стійкості і, відповідно, мобілізує людський капітал держави та забезпечує сталий розвиток.

З урахуванням стрімкого процесу становлення цифрової економіки в сучасній літературі присутня велика кількість її визначень. Вважається, що вперше цей термін був запропонований ще в 1995 р. Д.Тапскоттом¹⁰¹. Оксфордський словник констатує, що це економіка, яка головним чином функціонує із застосуванням цифрових технологій, особливо електронних транзакцій, що здійснюються з використанням Інтернету¹⁰². Комісія ООН з торгівлі і розвитку (ЮНКТАД) розуміє під цифровою економікою “використання цифрових технологій на основі Інтернету для виробництва товарів і послуг”¹⁰³. Deloitte, IBM та інші компанії запропонували називати цифрову економіку “API (від англ. application programming interface – інтерфейс прикладного програмування) економіка”. З технологічної точки зору, саме дані є ключовим ресурсом цифрової економіки, вони генеруються та забезпечують електронно-комунікаційну взаємодію завдяки функціонуванню електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем. Серед основних принципів цифрової економіки – глобальний доступ до ресурсів без посередників, надання ресурсів в оренду, продажі на вимоги через глобальні екосистеми. Загалом, цифрова економіка має потенційні можливості, що зумовлюють її безумовну перевагу перед попередньою моделлю економіки в результаті суттєвих організаційних перетворень в економічному фундаменті суспільства: по-перше, це повне усунення із собівартості будь-якої продукції витрат на відтворення робочої сили за рахунок заміщення людської праці роботизованою, по-друге, – це суттєва економія фінансових засобів від ліквідації всіляких номенклатурних надбудов у всіх сферах життєзабезпечення людини.

Лідери світової економіки розглядають цифрову трансформацію як першочерговий напрям інноваційного розвитку виробничо-економічних систем різних рівнів та інструмент забезпечення конкурентних переваг у довгостроковій перспективі. Зазначене потребує цілеспрямованої державної інвестиційної політики, без якої неможливо розбудувати мережеву інфраструктуру, стимулювати компанії, що працюють із цифровими технологіями, та переводити суспільство на цифровий шлях у цілому. Державні програми і стратегії розвитку та стимулювання цифрових технологій і цифровізації національних економік на основі упровадження результатів четвертої промислової рево-

¹⁰¹ Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. – New York : McGraw-Hill, 1995. – 342 p.

¹⁰² Oxford Living Dictionaries. URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/digital_economy

¹⁰³ World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy. Geneva: UNCTAD, 2017. 237 p. – URL : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

люції (“Індустрія 4.0”) проголошено одним із найважливіших чинників економічного зростання та забезпечення нової якості життя. Так, лише в країнах Євросоюзу, за офіційними даними Єврокомісії на березень 2017 р., налічувалося більше 30 національних і регіональних ініціатив стосовно промислової цифровізації (on digitising industry)¹⁰⁴.

Загалом, передовий міжнародний досвід свідчить про необхідність посилення упровадження цифрових інновацій в економіці шляхом зміцнення інноваційної екосистеми, розробки збалансованої політики стимулювання і конкуренції, забезпечення фінансування і створення нових компетенцій за умови адекватного забезпечення національної безпеки, недоторканності приватного життя, захисту інтересів споживачів і прав на результати інтелектуальної власності.

Міжнародні експерти з питань інновацій заявляють, що близько 22% світового ВВП пов’язано з цифровою економікою, і цей процент постійно збільшується й підвищує продуктивність (цифрова економіка розраховується за допомогою включення всіх продуктів та послуг у суттєвий цифровий контент)¹⁰⁵. Аналітики консалтингової компанії Boston Consulting Group (BCG) передбачають, що до 2035 р. обсяг цифрової економіки може досягти 16 трлн дол. США. Зазначене потребує від урядів країн уже сьогодні звернути увагу на можливі аспекти державної стратегічної політики, зокрема в частині перегляду існуючих норм та процедур щодо заохочення інвестицій, регулювання поведінки інвесторів, адекватних новітнім моделям цифрового бізнесу. Деякі країни вже здійснюють кроки для модернізації своєї інвестиційної політики, інші більшу увагу приділяють сутності самої цифрової стратегії, нехтуючи майбутніми ризиками інвестиційного забезпечення реальних проектів, особливо міжнародного характеру.

У науково-експертних дослідженнях наводяться різні оцінки економічного ефекту цифрової трансформації. Так, експерти Світового банку оцінюють сучасний внесок цифрової економіки у формування ВВП країн ОЕСР на рівні 6%¹⁰⁶. За розрахунками фахівців консалтингової компанії Accenture, трансформація 10-ти найбільш розвинених країн світу принесе їм вигоду у розмірі 1,36 трлн дол. США¹⁰⁷, а за оцінками Європейської комісії, приріст ВВП у рамках Європейського Союзу внаслідок імплементації Стратегії єдиного цифрового ринку становитиме 415 млрд євро на рік¹⁰⁸.

Індекс цифрової економіки і суспільства (DESI) характеризує прогрес країн ЄС у розвитку цифрової економіки і суспільства. Він об’єднує кілька відповідних показників у розрізі поточних цифрових напрямів політики в Європі й надає інформацію для аналізу по таких основних чинниках: (1) оцінка ефективності: для отримання загальної характеристики розвитку окремих держав; (2) поліпшення: для визначення сфер, де продуктивність держави може бути підвищена на підставі аналізу оцінки основних підіндексів і загального індивідуального індексу; (3) оцінка динаміки прогресивних змін з часом; (4) порівняльний аналіз: кластеризація держав відповідно до їх індексу, порівняння країн у подібних стадіях цифрового розвитку для підкреслення необхідності вдо-

¹⁰⁴ Coordination of European, national & regional initiatives [https \[Електронний ресурс\]](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/coordination-european-national-regional-initiatives). – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/coordination-european-national-regional-initiatives>

¹⁰⁵ Доклад о мировых инвестициях 2017. Инвестиции и цифровая экономика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_overview_ru.pdf

¹⁰⁶ Цифровые дивиденды. Обзор. Доклад о мировом развитии 2016 [Электронный ресурс]. – Вашингтон : Междунар. банк реконструкции и развития, 2016. – 41 р. – Режим доступа : <http://documents.worldbank.org/curated/>

¹⁰⁷ Digital Density Index: Guiding Digital Transformation. Overview. 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.accenture.com/us-en/insight-digital-density-index-guiding-digital-transformation>









































¹⁰⁸ Ревенко Н. С. Европейский Союз на пути к единому цифровому рынку / Н. С. Ревенко // Мир новой экономики. – 2016. – № 2. – С. 6–15.

сконалення роботи в певних напрямках. DESI має трирівневу структуру й розроблений для оцінки стану реалізації заходів кожною країною ЄС Європейського цифрового порядку денного (Digital Agenda for Europe)¹⁰⁹ і складається з п'яти основних показників, кожен з яких розподілений на кілька підгруп.

Слід зазначити, що стосовно України детальний аналіз¹¹⁰ показників індексу DESI показує, що без змін в існуючій національній статистичній системі неможливо розрахувати близько 50% показників зазначеного індексу. Найбільш проблемні сфери показників стосуються електронного уряду, електронної охорони здоров'я, довіри, безпеки і конфіденційності, в яких відсутні стандарти збирання даних. Отже, зважаючи на такий стан справ в Україні відносно статистики, пов'язаної з індексом DESI, і проведений аналіз, дослідницька група приходять до висновку, що стосовно зрілості України у сфері моніторингу цифрової економіки і суспільства можна дати оцінку 3 з 5. Міжнародна група Dentsu Aegis Network спільно з Oxford Economics підготувала звіт Digital Society Index 2018¹¹¹, у рамках якого розглянуто найбільш важливі для суспільства аспекти цифрової трансформації. Мережеві експерти проаналізували, як здійснюється перехід до digital-економіки на глобальному рівні, як він сприймається суспільством, які чинники сприяють його прискоренню. Як ключові параметри для проведення дослідження були виділені три показники: 1) динамічність – активне поширення інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ-сектор), що дає змогу ринкам зростати; 2) рівень доступу до digital – масштаб розвитку цифрової економіки; 3) довіра – як ринки зміцнюють довіру до digital-економіки (створення сприятливого середовища для розвитку). У результаті зазначеного дослідження 10 країн-лідерів мають такі показники (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Ключові показники Digital Society Index по країнах

Overall	Dynamism	Inclusion	Trust
1. United Kingdom 	1. United States 	1. United Kingdom 	1. China 
2. United States 	2. United Kingdom 	2. China 	2. Germany 
3. China 	3. Germany 	3. United States 	3. United Kingdom 
4. Germany 	4. France 	4= Australia 	4. Australia 
5. France 	5. Australia 	4= France 	5. France 
6. Australia 	6. Japan 	6. Germany 	6. United States 
7. Spain 	7. Spain 	7. Russia 	7. Spain 
8. Italy 	8. China 	8. Spain 	8. Italy 
9. Japan 	9. Italy 	9. Italy 	9. Russia 
10. Russia 	10. Russia 	10. Japan 	10. Japan 

Джерело¹¹².

¹⁰⁹ Digital Agenda for Europe. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-agenda-europe-key-publications>

¹¹⁰ Исследование цифровой экономики и общества в странах Восточноевропейского партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://europa.eu/capacity4dev/hqstep/documents/study-monitoring-digital-economy-and-society-eastern-european-partner-countries>

¹¹¹ Digital Society Index 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/the-digital-society-index-2018>

¹¹² Там само.

Одночасно з позитивними ефектами цифрової трансформації економіки з'являються нові виклики, відповідь на які повинна бути визначена на державному рівні. У цьому контексті слід зазначити, що ще у 2015 р. Всесвітній економічний форум (WEF) – центр світової ділової активності, оголосив про запуск спеціальної довгострокової програми Digital Transformation Initiative (DTI), яка повинна стати “фокальною крапкою (focalpoint) для виявлення нових можливостей і напрямів подальшої цифровізації бізнесу і суспільства.” Ця програма позиціонується як найважливіша складова теми Четвертої промислової революції (про неї Клаус Шваб (Klaus Schwab – президент ВЕФ – уперше публічно заявив на Давоському форумі–2016).

Проблема

Дослідження дало підстави виокремити такі *ризики і проблеми* розвитку цифрової економіки:

- знаходження і залучення джерел фінансування цифрової економіки;
- необхідність формування нормативно-законодавчої бази та перегляд існуючої;
- загроза цифровому суверенітету держави;
- скорочення зайнятості населення;
- загроза безпеці держави;
- підвищення складності бізнес-моделей;
- посилення конкуренції;
- порушення приватного життя громадян;
- зміна поведінки споживачів та виробників.

Проблемним питанням в Україні залишається наявність так званого “цифрового розриву”, тобто ситуації, коли доступність ШСД (широкосмутовий доступ до мережі Інтернет) – базова послуга, яка дає змогу використовувати інші цифрові можливості суттєво відрізняється у великих містах і невеликих селах. Так, згідно із звітними даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), 1,5 млн із 5 млн, або 27% абонентів фіксованого ШСД сконцентровано в Києві, а в столиці разом з областю – більше 30%. При цьому у столичному регіоні проживає лише 11% населення. Значна частка припадає на великі міста. Майже 60% користувачів фіксованого ШСД проживають у Києві, Київській, Дніпропетровській, Донецькій, Одеській, Львівській і Харківській областях (табл. 3.8).

Така ситуація значно поглиблює нерівність у правах і можливостях населення й призводить до соціальної та економічної диспропорції. Крім того, до проблемних питань цифровізації, що вимагають актуалізації, належать такі: відсутність концепцій, програм цифрової трансформації галузей/секторів економіки, ринків товарів, послуг, капіталу і робочої сили; відсутність механізмів управління інтеграційними процесами в умовах цифровізації; низький рівень розвитку цифрової інфраструктури та забезпечення захищеності цифрових процесів; відсутність системи державної підтримки організацій, що здійснюють упровадження цифрових технологій у регіонах (навіть у сфері високотехнологічного бізнесу та ІКТ) та ін.

Щоб успішно подолати ризики та розв'язати проблеми і в остаточному підсумку отримати максимум “цифрових дивідендів”, необхідно глибше розуміти характер взаємодії цифрових технологій з іншими важливими для розвитку чинниками, які називаються в Доповіді групи Світового банку “аналоговими доповненнями”¹¹³:

¹¹³ Цифровые дивиденды. Обзор. Доклад о мировом развитии 2016 [Электронный ресурс]. – Вашингтон : Междунар. банк реконструкции и развития, 2016. – 41 р. – Режим доступа : <http://documents.worldbank.org/curated/>

– нормативно-правова база, що створює динамічне ділове середовище і дає змогу підприємствам та домогосподарствам повною мірою використовувати цифрові технології для конкуренції і інновацій, зниження різних витрат, підвищення комфортності місця існування; навички, що дають змогу бізнесу і державним службовцям використовувати можливості ІТ;

Таблиця 3.8

Кількість абонентів Інтернету за регіонами України за 2017 рік

Регіони	Кількість абонентів Інтернету з наданням широкопasmового доступу, тис.				Кількість абонентів Інтернету, тис.	
	Фіксований доступ		Бездротовий доступ		У сільській місцевості	
	усього	у тому числі домашній	усього	у тому числі домашній	усього	у тому числі домашній
Україна	5116,8	4762,9	17509,0	15679,9	585,8	567,1
Вінницька	147,6	135,6	671,4	602,8	29,6	28,4
Волинська	95,6	88,3	395,8	353,4	11,6	11,1
Дніпропетровська	308,0	288,0	1211,0	1080,1	15,4	14,9
Донецька	253,6	243,7	1312,1	1155,9	16,3	15,9
Житомирська	118,2	110,3	459,5	409,6	22,5	22,0
Закарпатська	92,8	84,8	407,0	359,5	19,1	18,4
Запорізька	186,6	172,4	567,4	501,5	22,2	21,3
Івано-Франківська	119,8	111,4	446,5	394,5	31,8	30,8
Київська	144,0	137,9	877,8	795,7	22,3	22,0
Кіровоградська	86,4	80,4	312,2	275,7	7,5	7,2
Луганська	111,4	105,5	667,3	586,8	3,5	3,3
Львівська	254,5	227,1	1149,7	1036,5	62,2	60,0
Миколаївська	180,1	173,3	514,7	463,6	7,5	7,1
Одеська	289,9	272,3	2227,1	2037,1	49,0	47,2
Полтавська	154,5	138,8	474,1	419,1	41,5	40,4
Рівненська	91,8	85,2	417,5	371,5	28,8	27,7
Сумська	102,7	95,1	364,1	322,0	8,4	8,1
Тернопільська	96,1	88,5	345,9	305,8	29,6	28,3
Харківська	232,0	207,0	1113,2	998,1	20,4	20,0
Херсонська	105,1	96,9	358,0	317,1	17,7	16,8
Хмельницька	115,6	106,2	440,6	390,8	11,2	10,8
Черкаська	104,2	93,9	481,8	430,7	13,4	12,8
Чернівецька	82,6	72,8	282,0	248,5	19,7	19,3
Чернігівська	107,9	99,1	464,6	418,4	11,4	10,9
м. Київ	1535,8	1443,9	1547,4	1405,2	63,2	62,2

Джерело ¹¹⁴.

– інститути (державні агентства і приватні компанії), що допомагають використовувати інформаційні технології. Ключовим напрямом у запобіганні зазначеним вище ризикам має бути розробка адекватних викликам економічних технологій, спрямованих на розробку принципово нових бізнес-моделей;

– оптимальне об'єднання різних інформаційних технологій і методів їх використання в організаційно-технологічних процесах усіх секторів економіки;

¹¹⁴ Звіт “Про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації за 2017 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/7598/Zvit_2017_new.pdf

– мінімізація трансакційних витрат і вживаних у виробництві матеріальних ресурсів.

Уже сьогодні для роботи на глобальному цифровому ринку нові конкуренти з країн, що розвиваються, відходять від ієрархічної моделі побудови компанії до мережевої структури, яка є більш ринковою і органічною. Оцінка перспективних ніш та сегментів глобального цифрового ринку потребує розробки нових методичних підходів щодо прогнозування дохідності інвестицій та оцінки інвестиційних ризиків цифрових технологій.

Слідуючи глобальному мегатренду, Уряд України, хоч і з великим запізненням, розробив і затвердив Цифрову адженду України – 2020¹¹⁵, що визначає цілі, завдання, напрями і терміни реалізації основних заходів державної політики у напрямі створення необхідних умов для розвитку цифрової економіки. Зокрема, в ній зазначається, що “Бізнес, міста та навіть цілі країни стають “цифровими”. Через упровадження інтелектуальних та цифрових функцій змінюється цінність продуктів та послуг, а фізичні процеси й дані, які стали “цифровими” та “хмарними”, перетворюються на сервіси та стають частиною “цифрової” економіки. Big Data та “Інтернет речей” ведуть виробничий світ до “Індустрії 4.0”, до кіберсистем та кібервиробництва”.

Роботу з розвитку цифрової економіки та суспільства Уряд розпочав у січні 2018 р. зі схваленням Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р.) та затвердженням Плану заходів щодо її реалізації, що передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій¹¹⁶.

Конкретні заходи щодо формування цифрового середовища запропоновано в Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації¹¹⁷. Відповідно до пункту 4 Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання цифрового розвитку” від 30 січня 2019 р. № 56 з метою забезпечення запровадження органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку видано Наказ Державного агентства з питань електронного урядування України щодо затвердження методичних рекомендацій з дотримання засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку та методичні рекомендації з розроблення положення про структурний підрозділ (спеціаліста) з питань цифрового розвитку¹¹⁸.

Загалом, за розрахунками Кабміну, за результатами впровадження Концепції прогнозується зростання ВВП на 5%. Крім того, передбачається, що цифровізація створює нові можливості для інвестиційної діяльності, нові робочі місця, надає поштовх для розвитку вітчизняної ІТ-індустрії. За змістом зазначений документ можна вважати до-

¹¹⁵ Цифрова адженда України – 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

¹¹⁶ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67_2018-%D1%80/stru

¹¹⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

¹¹⁸ Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку [Електронний ресурс] : Наказ від 09 квіт. 2019 р. № 24 // Державне агентство з питань електронного урядування України. – Режим доступу : <https://www.e.gov.ua/storage/app/uploads/public/5cb/74a/d10/5cb74ad10159b228606518.pdf>

рожною картою цифрової трансформації економіки та суспільства України. А більша частина заходів передбачає організаційно-нормативну роботу: створення “цифрового” урядового комітету, уведення цифрової термінології, запуск збирання статистичних даних про цифровий розвиток, упровадження принципу digital by default при підготовці нормативних актів, а також розробку дорожніх карт цифрової трансформації базових галузей промисловості, розробку базових цифрових послуг в освіті, медицині, транспорті і т. ін. При цьому жодної конкретики щодо необхідності та особливостей інвестиційної політики та її зв’язку із завданнями Концепції немає.

Нині в Україні відбувається процес *становлення інституційного механізму розвитку* цього процесу. У січні 2019 р. відбулося чергове засідання Координаційної ради, до порядку денного якого були включені актуальні питання: Концепція та структура проекту закону “Про цифрову економіку України”; Цифрова інфраструктура (широко-смуговий доступ до Інтернету); Концепція розвитку безготівкових розрахунків в Україні (Програма “Cashless Economy”); Цифровий розвиток регіонів (Програми “Smart City”); Програма Європейського Союзу– EU4Digital.

Український бізнес у цілому вже включився в процес цифровізації. Фахівці і керівники компаній розуміють, що без використання цифрових технологій вони вже не зможуть успішно конкурувати ні на внутрішньому, ні на зовнішніх ринках. Проте компанії ставляться до цих технологій дуже прагматично й не надто поспішають вкладатися в принципово нові напрями. До проблем упровадження і використання цифрових технологій зараховують нестачу інвестиційних ресурсів на реалізацію проектів і подальшу підтримку працездатності ІТ-систем, проблему з кадровим забезпеченням “цифрової революції”. Передові рішення не завжди знаходять відгук у постачальників і споживачів. Стримуючим чинником виступає недостатньо розвинена інфраструктура. А значна кількість компаній вважають, що серйозно стимулювати їх до ширшого упровадження цифрових технологій могла б певна державна підтримка.

Водночас, за різними джерелами, в 2013–2017 рр. Україна посіла перше місце в Європі та четверте місце у світі за обсягом фінансових потоків і кількістю завдань, що виконуються на цифрових робочих платформах. Згідно з тими ж самими джерелами, Україна також посідає перше місце у світі в ІТ-фрилансі. Фриланс у сфері інформаційних технологій в Україні зріс на 27% лише у 2017 р. Більше того, 18% українських “білих комерційців” серед офісних працівників уже спробували цифрову роботу й хотіли б повністю перейти на неї, кожен другий офісний працівник розглядає її як додаткове джерело доходу. Працівники цифрових платформ є в усіх регіонах України. Навіть без урахування Києва Центральний регіон лідирує за часткою фрилансерів разом із Південним регіоном (20% і 22% відповідно). Деяко менше представлені працівники цифрових платформ у Західному регіоні (14%), і найменше – на Сході країни (11%), який потерпає від воєнного конфлікту. Поширення роботи на цифрових платформах залежить від рівня урбанізації. Розподіл онлайн-працівників за типами поселення різної величини суттєво відрізняється від усього населення (18–59 років). Відповідно до отриманих результатів, більшість опитаних працівників цифрових платформ (83%) зосереджені в містах із населенням понад 100 тис. мешканців, серед яких лідерами є найбільші населені міста України, такі як Київ, Харків, Одеса та Львів, на які разом припадає 52% опитаних фрилансерів. Лише 10% опитаних мешкають у середніх містах, 4% – у малих містах та селищах міського типу, і 3% респондентів живуть у сільській місцевості¹¹⁹.

¹¹⁹ Work on Digital Labour Platforms in Ukraine: Issues and Policy Perspectives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_635370.pdf

Ці та інші факти свідчать, що Україна має величезний інтелектуальний потенціал для здійснення цифрових трансформацій. А те, як він буде використаний і чи скористається наша держава черговим “віконцем можливостей”, залежить від адекватної викикам часу державної політики.

Суттєва роль у цьому процесі відводиться державному управлінню: “...державне управління в Україні в контексті зростання кількості завдань, ініціатив, проектів та одночасної оптимізації витрат повинне базуватися саме на технологічних та цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування. Підвищення прозорості й ефективності державних інститутів можливо досягти, зокрема, шляхом уніфікації та стандартизації державних управлінських та ділових процесів, а також використання аутсорсингу для непрофільних функцій”¹²⁰. Для цього передусім найбільш результативними будуть упровадження (1) технології blockchain – створення програм упровадження розподіленого послідовного ланцюжка запису блоків інформації, підготовка нормативно-правового регулювання використання цієї технології в юрисдикції України; (2) big data – дасть змогу на державному рівні обробляти великі обсяги даних і використовувати їх на користь громадян і держбезпеки.

У системі державної служби першочерговим ключовим принципом для вдосконалення всіх процесів (G2C, G2B, G2G) повинна стати реалізація взаємодії у форматі “paper-free” – виключення паперового документообігу, перехід до принципу “однієї заяви”. Якщо, згідно з методологією Gartner, на ранніх стадіях розвитку “електронного уряду” ключовим показником ефективності була кількість наданих електронних послуг, то новими показниками ефективності має стати зниження чисельності державних послуг і зростання кількості життєвих ситуацій, які проявляються в режимі он-лайн. Так, за деякими підрахунками, реалізація цих заходів найближчим часом дасть змогу повністю виключити більш ніж 20 млн довідок. Матеріальну основу цифрових систем управління повинні представляти data-центри і сучасні ІТ-платформи для систематизації й аналітичної обробки інформації, упровадження “провайдингу” послуг з управлінського консалтингу і бізнес-аналітики. Організаційною основою вдосконалення ділового середовища повинні виступати нові інститути – інформаційно-консалтингові служби і державні агентства розвитку.

Неможливо здійснити цифрову трансформацію (цифровізацію) в умовах безкінечного потоку паперових документів, створюючи дублюючі один одного інформаційні системи, які обмежені “стінами” відомств, не побачивши в громадяниніві й організаціях партнерів для вирішення загального завдання і клієнта для всієї системи державного управління. Має змінюватися управлінська культура – як стосовно ухвалення рішень, так і стосовно розробки програмних продуктів. Пріоритетом повинно стати отримання цифрових компетенцій для держслужбовців і дійсного розуміння можливостей, які дають цифрові технології. Такий підхід дасть змогу взаємопов’язати пріоритет цифрової трансформації державного управління з реформою держуправління і формуванням публічної політики.

Для держави – це зниження рівня витрат на загальнодержавні витрати ВВП; вбудовування даних у процеси ухвалення рішень, автоматичні алгоритми ухвалення рішень, принциповий реінжиніринг процесів, моніторинг ситуації в режимі реального часу (швидкість процесів, збільшення числа індикаторів економічного стану в реальному часі, отриманих з альтернативних джерел, адресність державної підтримки, дистанційний контроль об’єктів контролю і нагляду та ін.).

¹²⁰ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/stru>

Для громадян – це високий рівень задоволеності якістю надання державних і муніципальних послуг; підвищення швидкості та якості надання послуг і мінімізація очного контакту з держорганами; висока частка цифрових послуг, що надаються в проактивному режимі; персоналізація держпослуг.

Для державної служби – це розвиток цифрової культури: прийняття цифрової реальності, уміння в ній ефективно працювати, цифрові навички і персональний розвиток; формування єдиної цифрової платформи взаємодії для державних службовців, бізнесу і громадян; аналіз і штучний інтелект стане помічником для виконання рутинних операцій, державні службовці сфокусуються на висновках, а не на рутині.

Ключова проблема полягає в тому, як саме підготуватися до великих змін в умовах, коли відбувається зростання глобальної конкуренції у сфері формування нового типу компетенцій і нових форм підготовки, нових освітніх практик: розвиток транснаціонального ринку онлайн-освіти, що створює глобальну конкуренцію традиційним освітнім системам; глобальне переосмислення роботи освітніх систем, перехід до кількісної оцінки освітнього процесу на основі аналізу даних. У цьому контексті стратегічним завданням системи освіти у сфері державного управління має бути підготовка фахівців, які приймають рішення на основі даних Chief Data Officer. CDO, а також їх команди, – це не просто ключові керівники, які компетентні в управлінні даними, це і люди, що формують нову управлінську культуру. Цифрові навички вважаються вихідною рамковою умовою для розвитку всіх інших пріоритетів у сфері гармонізації цифрових ринків країн ЄС та Східного Партнерства, визначених під час засідання на рівні міністрів на тему “Цифрова спільнота” (2016 р., Брюссель)¹²¹.

Тож цифрова економіка все більше заявляє про себе в соціумі, наочно продемонструвавши свої безперечні переваги, але її подальше просування до заняття провідних позицій у суспільстві приречене на невдачу, якщо діюча система централізації всіх видів взаємовідносин людей у ньому, що давно вичерпала весь свій потенціал, не поступиться прогресивнішій формі виробничих відносин, заснованій на децентралізованій моделі публічного управління.

Висновки та пропозиції:

1. Принциповою умовою успішності і найбільш складним етапом розвитку цифрової економіки є формування відповідного інституційного середовища і максимальне зниження витрат на взаємодію населення й бізнесу з державою. Перспективи цифровізації повинні бути пов’язані з реалізацією моделі міжорганізаційної взаємодії двох сторін у рамках публічно-приватного партнерства. У свою чергу, зміна організації і технології взаємовідносин господарюючих суб’єктів у комплексі зі створюваними за сприяння держави консалтинговими і технічними бізнес-центрами, що спеціалізуються на підтримці малого і середнього бізнесу, автоматично приведе до структурних перетворень у реальному секторі економіки (структурних реформ) і створення умов для формування інноваційної моделі економіки.

2. Сьогодні в Україні має місце нерозвинена державна нормативна правова база щодо регулювання процесу розбудови цифрової економіки, невизначеність характеру взаємодії учасників цього процесу, що, у свою чергу, стримує формування законодавства іншого напрямку, зокрема щодо документів стратегічного планування. Питання розвитку цифрових технологій мають бути представлені в державних програмах, особливо в таких, що стосуються публічних послуг, малого і середнього підприємництва,

¹²¹ Східне Партнерство – концентруючись на ключових пріоритетах та конкретних досягненнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/PDF1_Ukr.pdf

споживчого ринку, охорони здоров'я, створення інформаційно-аналітичних систем для їхнього забезпечення та ін.

3. Модернізація системи державного управління має бути відповіддю на технологічний виклик і конкуренцію, яка посилюється в рамках цифрової економіки, а розвиток людського капіталу повинен обов'язково включати підготовку людей, які володіють компетенціями, що є необхідними в цифровій економіці та розвитку цифрового суспільства. У цьому контексті прихильність уряду держави до цифрової трансформації як національного пріоритету має бути доповнена реалізацією ефективної стратегії розвитку ключових секторів економіки, орієнтованої на досягнення конкретних результатів, щоб держава змогла увійти до числа лідерів цифрової трансформації і підготуватися до технологічного прориву.

Органам державної влади всіх рівнів необхідно докласти значних зусиль для оптимізації управління цим процесом і розробки інструментів моніторингу й оцінки для забезпечення ефективності реалізації стратегії. Вкрай важливо також розробити механізм активної участі всіх основних зацікавлених сторін у переході до цифрової економіки і постійної координації на державному, регіональному і муніципальному рівнях.

Таким чином:

1. Кабінету Міністрів України – розробити Програму заходів щодо скорочення цифрової нерівності, які можуть здійснюватися в рамках розробки та реалізації державної підпрограми “Усунення цифрової нерівності” як складової державної програми “Створення цифрової інфраструктури в Україні”. При цьому напрям розвитку інфраструктури у сфері цифрових технологій у регіонах має бути пов'язаний з ринком Інтернету речей і впровадженням інформаційних систем автоматизованого управління у сфері міської інфраструктури, енергетиці, сільському господарстві, охороні здоров'я, освіті, розвитку малого бізнесу. Зазначені питання потребують спеціального наукового супроводу, що актуалізує відповідну тематику подальших досліджень.

2. Мінрегіонбуду України – на основі аналізу “кращих практик” визначити проблеми і розробити пропозиції щодо розвитку цифрових технологій у регіонах, розробити і затвердити окремі проекти у сфері розвитку цифрової економіки, які можуть бути рекомендовані іншим регіонам як кращі практичні управлінські рішення в цій сфері.

3. Національному агентству України з питань державної служби – забезпечити розвиток цифрових компетенцій, необхідних для управління цифровою трансформацією і реалізації інноваційних перетворень, з метою забезпечення підтримки й ефективного надання електронних послуг. Упровадити автоматизовану інформаційну систему для створення єдиного механізму з управління персоналом на всіх етапах проходження державної служби (вступ, просування, функціонування, звільнення з посади). Це повинна бути система для збирання, обробки, використання інформації і обміну даними, що забезпечує повноту, достовірність і оперативність інформаційної підтримки для ухвалення кадрових рішень.