

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

“ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАСАДАХ
ПРОЄКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ”

*До захисту
Науковий керівник
Козаченко Тетяна Петрівна
04.12.2023*

Студент II курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 “Публічне
управління та адміністрування” освітньо-
професійної програми “Публічне управління
та адміністрування”

Григоришин Роман Мирославович

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри

Козаченко Тетяна Петрівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів
без відповідних посилань

Студент

[Signature]
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
публічної політики від “7” *грудня* 2023 р., протокол № *10*

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, доцент,

Корчак Наталія Миколаївна

[Signature]
(підпис)

Київ - 2023

АНОТАЦІЯ

Григорішин Р.М. Формування та реалізація державної політики на засадах проєктного менеджменту. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування”, спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Досліджено теоретичні підходи до визначення державної політики. Проаналізовано наукові підходи до аналізу публічної політики. Виокремлено основні етапи та цикл вироблення державної політики. Виявлено роль проєктного менеджменту в процесі реалізації державної політики. Досліджено ефективність і результативність державної політики в контексті аналізу проєктів у державному секторі. Розроблено шляхи удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинника формування публічної політики.

Ключові слова: державна політика, проєктний менеджмент, публічна політика, вироблення державної політики, аналіз політики, ефективність та результативність, проєкт.

ANNOTATION

Grygoryshyn R.M. Formation and implementation of state policy on the basis of project management. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master’s degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

Theoretical approaches to the definition of state policy have been studied. Scientific approaches to the analysis of public policy are analyzed. The main stages and cycle of state policy making are highlighted. The role of project management in the process of implementation of state policy is revealed. The effectiveness and efficiency of the state policy in the context of the analysis of projects in the public sector is studied. Ways to improve the mechanism of making collective decisions as a factor in the formation of public policy have been developed.

Keywords: public policy, project management, public policy, development of public policy, policy analysis, efficiency and effectiveness, project.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	8
1.1. Публічна політика як суспільне явище	8
1.2. Теоретичні підходи до визначення державної політики.....	18
1.3. Наукові підходи до аналізу публічної політики	20
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	29
2.1. Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики	29
2.2. Основні етапи та цикл вироблення державної політики	31
2.3. Роль проєктного менеджменту в процесі реалізації державної політики	36
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	49
3.1. Впровадження, оцінювання і моніторинг державної політики	49
3.2. Ефективність і результативність державної політики в контексті аналізу проєктів у державному секторі	57
3.3. Удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинник формування публічної політики	62
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна епоха переходу людства до нової епохи інформаційного суспільства диктує все більш широке впровадження інструментарію інформаційних та інтелектуальних технологій, інноваційного розвитку та проєктного підходу до реалізації відповідних управлінських функцій державного управління в діяльності публічної адміністрації органів передових країн світу. Для початку третього тисячоліття характерним є висування на перший план діяльності органів державного управління людино-центричної парадигми державної політики, визначення кінцевої мети діяльності органів державного управління сучасності – підвищення якості життя та людський потенціал держави як ключова умова інтеграції індустріальних та постіндустріальних суспільств у принципово новий простір інформаційного суспільства знань.

Саме з людино-центричною парадигмою філософії сучасного державного управління пов'язане поширення діяльності органів державного управління в демократичних країнах у сучасній практиці. Відбувається перехід до використання не просто механізмів публічного управління та регулювання, а механізмів проєктного управління на рівні центральних, регіональних та муніципальних органів державного управління, які являють собою сукупність більш ефективних механізмів і технологій управління та в кінцевому підсумку впливають на зміцнення людського потенціалу держави та підвищення рівня та якості життя громадян. З теоретичної точки зору, як зазначає доктор наук з державного управління П. Ворона, “основою цієї концепції є погляд на проєкт як на зміну початкового стану будь-якої системи, пов'язану з витратами часу та ресурсів. А процес цих змін, які здійснюються за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету та часових рамок, як ми вже знаємо, є проєктним менеджментом. На сьогоднішній день проєктний менеджмент став визнаною методологією інноваційної діяльності в усіх розвинених і нових індустріальних країнах” [3, с. 49].

Стрімке поширення проєктного менеджменту в державному управлінні стало своєрідною відповіддю на виклики часу, насамперед, на зростаючу розбіжність між очікуваними та реальними результатами діяльності суб'єктів господарювання, а також органів державного управління через нестабільність сучасної економіки, скорочення міжпікового періоду перекочування в чергові хвилі економічних криз, інфляційні процеси, скорочення державних інвестицій через збільшення дефіциту державного бюджету, недостатня соціально-політична стабільність тощо. Актуальним завданням науки державного управління є дослідження та комплексний аналіз як проєктного підходу, так і самого поняття “проєкт”, його сутності та структури як ключового об'єкта управління в державному управлінні.

Сьогодні спостерігається значне покращення питань державного управління та управління проєктами. Варто відзначити таких авторів, як О. Оболенський, О. Амосов, Н. Гавкалова, В. Бакуменко, С. Попов, І. Бегей; Н. Обушна, В. Солових, В. Мартиненко, які досліджували проблеми у сфері державного управління.

У працях Т. Затонацької, А. Омельчука, Л. Ричкіної, О. Федорчак та інших висвітлено різні аспекти теорії та практики управління проєктами. Впровадженню методології управління проєктами у сфері державного управління присвятили свої праці О. Кілієвич, Т. Козаченко, В. Тертичка, К. Ващенко, Т. Безверхнюк, Т. Гречко.

Мета дипломної роботи – проаналізувати особливості вироблення та реалізації державної політики на засадах проєктного менеджменту, а також розробка шляхів удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинника формування публічної політики.

Відповідно до поставленої мети, визначено *наступні завдання*:

1. Дослідити теоретичні підходи до визначення державної політики;
2. Проаналізувати наукові підходи до аналізу публічної політики;
3. Виокремити основні етапи та цикл вироблення державної політики;

4. Виявити роль проєктного менеджменту в процесі реалізації державної політики;

5. Дослідити ефективність і результативність державної політики в контексті аналізу проєктів у державному секторі;

6. Розробити шляхи удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинника формування публічної політики.

Об'єкт дослідження: процес формування та реалізації державної політики.

Предмет дослідження - формування та реалізація державної політики на засадах проєктного менеджменту.

Методи дослідження. Методологічну основу дипломної роботи складає комплекс методів й прийомів наукового пізнання. Задля вирішення поставлених задач, було використано наступні загальнонаукові методи пізнання:

- Методи порівняння й зіставлення;
- Методи аналізу і синтезу;
- Історико-правовий метод;
- Діалектичний метод;
- Системно-структурний метод;

Для збереження актуальності та практичної значущості магістерського дослідження було використано національне законодавство України, інших держав, а також міжнародні нормативно-правові акти. Зокрема, правову основу роботи складають Конституція України, Закони України, підзаконні та індивідуально-правові акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, міністерств, інших органів державної влади й місцевого самоврядування.

Структура магістерської роботи. робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 80 сторінок, з них основного тексту 72 сторінки. Список використаних джерел нараховує 42 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Публічна політика як суспільне явище

Політика – надзвичайно складне явище. Для демократизації, гуманізації та індивідуалізації суспільного життя головним завданням політики має стати підвищення її ефективності та відповідальності.

Походження поняття “політика” здебільшого пов’язують із назвою однойменного твору давньогрецького мислителя Аристотеля, в якому він розглядав основи організації та діяльності держави, політичної влади.

Як відносно самостійна сфера суспільного життя політика виникла одночасно з соціальною, етнічною та релігійною диференціацією суспільства. Ускладнення механізмів матеріального виробництва, культурний прогрес, зростання соціальної мобільності суспільства покликали її до життя. В результаті цих об’єктивних процесів виокремилися групи людей з підвищеною конфліктністю та нетерплячістю. Виникла нагальна потреба в соціальній силі, здатній забезпечити реалізацію особистих, групових, суспільних інтересів, регулювати відносини між людьми для збереження цілісності суспільства. Тому політика заявила про себе як про мистецтво соціального буття, необхідний фактор збереження цілісності диференційованого суспільства [4: 23].

Цитата В. Черчила: “Навіть коли ми не цікавимося політикою, політика цікавиться нами”.

На Заході дуже поширена думка, що політика, держава та уряд — це механізми, за допомогою яких вільні громадяни прагнуть задовольнити власні цілі та інтереси.

“Політика” — один із найбільш неоднозначних термінів. Це проявляється насамперед у повсякденному житті, коли політикою називають будь-яку цілеспрямовану діяльність: мистецтво управління суспільством, громадську

активність, сферу задоволення честолюбних і корисливих прагнень людей тощо [5].

Загалом можна виділити два основних підходи до тлумачення терміну “політика”: з одного боку, це заняття негідне і цинічне, з іншого — високоморальне і творче, властиве “справжнім аристократам духу”, як казали стародавні.

Сучасні традиції використання терміну “політика” починаються з античного (давньогрецького) розуміння політики як дуже благородної справи — мистецтва державного управління, покликаного об’єднати суспільство навколо його найвищої мети.

Неоднозначність повсякденних уявлень про політику пов’язана зі складністю та багатогранністю її проявів. Тому існують різні наукові трактування, в яких політика постає як:

- одна зі сфер життєдіяльності суспільства;
- сфера виявлення інтересів соціальних груп, їх зіткнення та протистояння;
- метод певного підпорядкування цих інтересів, підпорядкування їх вищому началу, більш значимому і зобов’язуючому;
- рух соціальних груп, спільнот, які прагнуть реалізувати свої інтереси через спільний інтерес, що набуває примусової форми для решти суспільства;
- чинник формування особистості як вільної, унікальної та неповторної;
- система певних суспільних відносин, взаємодії класів, націй, держав між собою та з владою [5];
- сукупність дій, заходів, інститутів, за допомогою яких узгоджуються інтереси різних верств населення;
- прагнення до отримання та використання державної влади, цілеспрямований вплив на неї;
- участь у державних справах, у визначених формах, завданнях, змісті її діяльності;
- наміри, цілі та методи дій правлячої еліти та її оточення;

- прояви хитрості, обережності, таємничості, ухильності, розсудливості [7].

Розглядаючи політику як сферу людської діяльності, її можна трактувати трьома способами:

1. Політика як діяльність на етичних засадах

Цю традицію започаткував Аристотель, який вважав, що кожна спільнота створена з певною метою. Заявлена мета повинна перевищувати всі індивідуальні блага індивідів. Цією метою є справедливість або найвище благо для всіх. Виходячи з цього розуміння, домінуючою рисою політики має бути мудрість, яка полягає в умінні обирати засоби для реалізації моральної мети.

2. Політика як засіб досягнення егоїстичних цілей

Характеризується як цинічне розуміння політики, що виявляється в “мистецтві можливого”, “після нас хоч потоп”, виправдані збройної боротьби за “життєвий простір” тощо. Проте таке розуміння політики, де мета виправдовує будь-які засоби, не належить до визначальних традицій західної політичної культури, започаткованої ще в античності [35].

3. Ціннісно-нейтральне розуміння політики

Виявляється в раціональному, аналітичному тлумаченні політики як сфери діяльності, що регулюється правовими, соціальними та психологічними нормами, що відрізняються залежно від того чи іншого суспільства.

Зазначені варіанти тлумачення політики не вичерпують багатоплановості її визначень, а лише відображають найважливіші з них.

Узагальнюючи зазначені вище іпостасі політики, можна запропонувати таке визначення [42].

Функціонування політики розрізняють за різними критеріями:

1. За сферами суспільного життя: економічні; соціальні; культурний; національний; військовий та ін.
2. За спрямованістю: внутрішні; зовнішні
3. За масштабом: міжнародні; місцеві; регіональні
4. За носіями та суб'єктами: державна політика; партії; рухи; особи

5. За терміном дії: короткочасні; середньострокові; довгострокові [3]

Загалом існують такі підходи до визначення політики.

Директивний підхід

Політика – це постійне змагання одних за панування над іншими та мистецтво панування. Це постійний конфлікт, боротьба, в якій ті, хто отримує владу, забезпечують контроль над суспільством.

Комунікативний підхід

Політика — це специфічний засіб спілкування між людьми, за допомогою якого з'ясовується мета спільноти, спільні інтереси суб'єктів взаємодії, виробляються спільні та обов'язкові правила поведінки. Політика — це “досконале спілкування” (Аристотель) [23].

Функціональний підхід

Політика - це розподіл обов'язків і повноважень у цілісному суспільному організмі за умови їх узгодження. Це саморегульована система, яка існує в певному соціальному середовищі і виконує комплекс функцій, пов'язаних з його регулюванням.

Поведінковий підхід

Політика – це боротьба за розподіл цінностей і ресурсів у суспільстві.

Формально-правовий підхід

Політика — це діяльність і вплив офіційних інституцій і правових норм, що впроваджуються державою.

Отже, політика – це одна з найважливіших сфер життя суспільства, відносини різних соціальних груп та індивідів щодо утримання та здійснення влади з метою реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб, прийняття рішень, обов'язкових для всієї суспільства [33].

Політика має складну структуру. Найчастіше в ньому виділяють три основних елементи:

1. Політичний інтерес (внутрішнє, мотиваційне джерело політичної поведінки).

2. Політичні відносини та політична діяльність (відображають стабільний характер взаємодії соціальних груп між собою та з інститутами влади).

3. Політична свідомість (свідчить про принципову залежність політичного життя від свідомого ставлення людей до своїх владних інтересів).

4. Політична організація (характеризує роль інститутів публічної влади як центрів управління та регулювання суспільних процесів). Він включає такі елементи: сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; партійні та суспільно-політичні інститути; групи тиску; громадські організації та рухи тощо [16].

У політології виділяють такі функції політики (переважно на національному рівні):

- задоволення владних інтересів усіх груп і верств суспільства;
- раціоналізація конфліктів і протиріч, спрямування їх у русло цивілізованого діалогу між громадянами та державою;
- примус в інтересах окремих верств населення чи суспільства загалом;
- інтеграція різних верств населення шляхом підпорядкування їхніх інтересів інтересам усього суспільства;
- соціалізація особистості (залучення до складного світу суспільних відносин);
- забезпечення послідовності та інноваційності (відновлюваності) суспільного розвитку як суспільства в цілому, так і окремої людини [40].

В основі різноманітних інтересів соціальних суб'єктів лежать різноманітні потреби: економічні, соціальні, психологічні та ін. Останні породжують прагнення реалізувати ці потреби за допомогою політичної влади.

Кожна соціальна група намагається впливати на форми політичної влади, конкретні напрями і методи її діяльності, щоб останні відображали інтереси саме цієї групи. Форма впливу може бути як прямою, так і через політичні партії, громадські організації та рухи [23].

Зі сказаного випливає: об'єктом політики є насамперед влада. Його прагнуть політичні сили, які відображають інтереси певних соціальних груп суспільства.

Але якщо влада є самоціллю для певних політичних акторів, це може спричинити серйозний конфлікт, оскільки суспільство не може нормально функціонувати, якщо не враховуються інтереси інших політичних акторів.

У певні періоди історії боротьба за владу може виходити на перший план, але після цього обов'язково настає період, коли сфера політики стає значно ширшою і охоплює процеси функціонування та розвитку влади, впливу на економічні, соціальні, і духовні процеси, що відбуваються в суспільстві.

Отже, констатуємо, що об'єктом політики в різних сферах життя суспільства є відносини соціальних груп з питань, життєво важливих для зазначених груп і суспільства в цілому, а також відносини між ними та державними інституціями. У першому випадку мова йде про такі поняття, як “власність”, “влада”, “морально-етичні норми”, у другому — “форми і методи реалізації економічної, державної, соціальної політики” тощо [27].

Суб'єктом політики може бути окрема особа, організація чи соціальна група, яка здатна творити політику та ініціювати суттєві зміни в політичних відносинах. Під створенням політиків розуміється постійна і певною мірою самостійна участь у політичному житті відповідно до власних і суспільних інтересів, вплив на поведінку і стан інших суб'єктів.

Здатність створювати політику характеризується терміном політична суб'єктність, яка залежить від об'єктивних можливостей діяти (обмежених структурою політичних сил і рівнем розвитку суб'єкта) та суб'єктивних можливостей (мотивація, знання, навички, послідовність дій).

Суб'єкти політики можна класифікувати за такими ознаками:

1. Інтерес, який вони прагнуть реалізувати через політичну владу:
 - громадянське суспільство в цілому;
 - соціальні, етнічні та релігійні групи;
 - індивідуальні особистості.

2. Соціальний статус:

- стани (робітничі, селянські та ін.);
- політичні лідери (еліта) держав.

3. Соціально - професійна приналежність:

- громадяни, які мають політичні права і не є професійними політиками;
- громадяни, які тимчасово професійно займаються політичною діяльністю як обрані до представницьких, виконавчих або судових органів влади;
- громадяни, які професійно здійснюють політичну діяльність (теоретичну або практичну);
- громадяни, які працюють в апараті державного управління, що представляють державу [20].

4. Належність до організованих етноконфесійних груп:

- етнополітичні об'єднання та рухи (домінуючих етносів чи національних меншин);
- релігійно-політичні об'єднання та рухи.

5. Ступінь і ступінь організації:

- державні організації та установи;
- політичні партії;
- громадсько-політичні організації, асоціації, рухи;
- політичні блоки, фракції, групи.

Велика соціальна група стає суб'єктом політики за таких умов:

- міцні внутрішні зв'язки та єдність;
- усвідомлення власної позиції та спільних інтересів, а звідси почуття ідентичності, спільності, ідентифікації з групою, внутрішньої солідарності тощо;
- організація, тобто координація центрами управління поведінки і дій окремих територіальних, галузевих груп, течій, вікових, статевих, професійних та інших категорій [13].

Марксистське вчення розглядало суспільне значення діяльності і сфер впливу індивідів і організацій як відображення певного рівня самосвідомості й організованості великих соціальних груп, їх інтегрованості, зв'язків конкретних людей і колективів з великою соціальною групою, їхньої інтегрованості, зв'язків з великою соціальною групою. а також співвідношення сил між різними групами (станами, верствами, народностями тощо).

В інших концепціях, як правило, домінує погляд, орієнтований на особистість. Останній розглядається як реальний суб'єкт політики, а колективні форми діяльності та впливу розглядаються як сукупність або сумарний вектор індивідуальних дій [16].

У формально інституційних концепціях вирішальна роль відводиться політичним організаціям та інститутам - державним органам, партіям, профспілкам, елітам, лідерським групам. Свідомість соціальних груп розглядається тут як результат діяльності організацій та їх лідерів, а маси як об'єкт управління соціальними інститутами.

Отже, на цих підставах можна зробити висновки про нерівність різних політичних суб'єктів. Адже це зрозуміло. Держави, народи, держави, партії, рухи, профспілки, політичні лідери та пересічні громадяни надто нерівні за функціями, роллю та формами участі в політичній діяльності. Крім того, необхідно враховувати роль суб'єктів різних рівнів організаційної ієрархії (соціальних інститутів, великих і малих груп, індивідів), різний рівень політичної суб'єктності або вплив сил, що діють на одному рівні. Загальновідомо, що існують провідні соціальні групи, більш і менш впливові держави, рухи, партії, лідери тощо [41].

У політології виділяють три рівні існування політики.

Мегарівень охоплює світовий політичний процес у всіх його взаємозв'язках і опосередкуваннях, весь геополітичний простір, міждержавні відносини та міжнародні політичні проблеми. На цьому рівні аналізується діяльність суб'єктів міжнародної політики та використовуються загальнофілософські методологічні підходи.

Макрорівень характеризує функціонування політики в національному та регіональному масштабі. Об'єктом аналізу стають органи центральної та місцевої влади. На цьому рівні використовуються структурно-функціональний, системний, порівняльний, комунікаційний та інші методи дослідження.

Мікрорівень охоплює окремі організації – партії, профспілки, корпорації тощо. Це рівень аналізу політики, який максимально наближений до місцевого матеріалу, дозволяє проводити конкретні соціологічні дослідження та процедури: узагальнення статистичних даних, анкетування, контент-аналіз. політичних документів (партійних програм, правових актів тощо) [36].

Політика тісно пов'язана з різними сферами суспільного життя: економікою, мораллю, правом, релігією, культурою, екологією тощо.

Співвідношення політики та економіки, як доведено теоретичними розробками західних і вітчизняних політологів, слід розглядати не з точки зору залежності політики від економіки (марксистський підхід), а з огляду на їх взаємозалежність і взаємозв'язок.

Між політикою і суспільною мораллю існує тісний взаємозв'язок.

Трагічні сторінки вітчизняної історії ХХ ст. свідчать: якщо політика нехтує загальнолюдськими цінностями на користь класових, групових, корпоративних інтересів, то суспільна мораль різко деформується. При Сталіні, наприклад, нормою вважалися доноси, зрада друзів і рідних, зневага до людської гідності. Поєднання політики із загальнолюдською мораллю, характерне для демократичних країн, досягається консенсусом, компромісами, цивілізованим ставленням до опозиції, відмовою від фанатичної жертвовності.

Взаємозалежність політики і права має суперечливий характер. З одного боку, праві можуть бути використані проти політичних опонентів, стати інструментом антидемократичної політики. З іншого боку, сам закон визначає межі та можливості діяльності як опозиції, так і правлячих кіл, забезпечує стабільність політичного режиму [25].

Взаємозв'язок політики і релігії простежується в діяльності громадських об'єднань і політичних партій, програми яких містять релігійні ідеї чи

вірування. Останнім часом зближення політичних і релігійних позицій, особливо в поліконфесійних суспільствах, до яких належить Україна, відбувається навколо ідеї екуменізму – об'єднання зусиль усіх конфесій для досягнення соціальних, громадських і політичних цілей, спрямованих на консолідацію і забезпечення добробуту суспільства.

Культурна політика, покликана задовольнити культурні потреби широких верств населення, сприяти культурному прогресу шляхом цілеспрямованого розвитку науки, освіти, літератури, мистецтва, засобів масової інформації, є невід'ємним напрямом діяльності будь-якої держави [12].

У сучасних умовах все більшого значення набуває екологічна політика – система заходів, що здійснюються державою з метою збереження довкілля та охорони природи. Екологічна політика базується на екологічному законодавстві, рівень якого багато в чому визначає її ефективність.

Важливим напрямом екологічної політики є пошук і впровадження нових природозберігаючих технологій. Для України серйозними проблемами є фінансування природоохоронних заходів, відшкодування збитків, завданих громадянам тощо. Тому всі сфери суспільного життя не тільки активно впливають на політику, але є об'єктами свідомого політичного керівництва та управління [23].

У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку, коли людство знайшло потужні демократичні регулятори політичних відносин і політичної діяльності, політика покликана бути засобом регулювання економічних, соціальних і духовних відносин, орієнтувати розвиток суспільства на мінімальну конфліктність і максимальна життєздатність суспільних процесів.

1.2. Теоретичні підходи до визначення державної політики

Вивчаючи саме поняття “державна політика”, необхідно враховувати різні аспекти, що розкривають її зміст, а саме: цілі, наміри, завдання та засоби. Пропонуємо до розгляду деякі висловлювання західних політологів.

Р. Істон: “Державна політика — це ставлення урядової структури до свого середовища” [40].

Т. Дай: “Державна політика – це те, що уряд вирішує робити чи не робити” [27].

Р. Роуз: “Державна політика — це довгий ряд більш-менш відповідальних дій та їх координація з метою прийняття конкретного рішення” [36].

Канадський вчений Л. Пал визначає державну політику як “лінію дій або утримання від них, обраний державними органами для вирішення певної проблеми або комплексу взаємопов’язаних проблем”.

Оптимальним, на наш погляд, є таке визначення: державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, що здійснюються ними прямо чи опосередковано щодо певної проблеми чи комплексу проблем, що впливає на життя громадян, суспільства.

Виходячи з такого трактування державної політики, виділимо кілька характерних ознак:

- державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників політичного процесу, а цілеспрямована діяльність/бездіяльність, спрямована на досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованої мети);

- політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі діяльності/бездіяльності представників влади, розробки політики та її реалізації;

- не кожна політика реалізується через владні структури, часто використовуються приватні організації чи окремі особи [20];

- державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги активності/бездіяльності учасників політичного процесу: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо;

- політика – це ефективність/пасивність державних інституцій, а не їхні плани (усна декларація); саме ця політика аналізується та оцінюється;

- державна політика може бути позитивною, коли вирішуються певні проблеми, і негативною – за умови дії/бездіяльності, недосягнення поставленої мети чи досягнення протилежної;

- державна політика базується на законі, тобто має бути легітимною. У сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії сприймаються як легітимні, але легітимність є необхідною, але недостатньою умовою ефективної державної політики;

- державна політика ґрунтується на монополії держави на незаконний примус чи насильство, тобто державні органи використовують певний набір інструментів для досягнення мети політики;

- слід відрізнити просте рішення від політики. Щоденні урядові рішення, продиктовані як політикою, так і обставинами, призводять до певної політики, але кожне окремо не є політикою [30].

Крім того, важливо розрізняти “аналіз політики” та “пропаганду політики”. Перший вид діяльності потребує критичного підходу до питань державної політики на основі системних знань, другий — організаторські здібності, ораторське мистецтво, переконливість і наполегливість, уміння грати на політичній сцені. Тобто аналіз політики – це пояснення причин і наслідків державної політики, а адвокатура політики – це здійснення заходів щодо закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. Крім того, розвиток наукових знань про фактори, що впливають на державну політику та її наслідки, є необхідною умовою активної пропаганди політики, тобто намагання за допомогою спеціальних заходів закріпити та зберегти певний напрямок політики. Отже, аналіз державної політики – це порада-рекомендація щодо альтернативи-стратегії напряму діяльності державних

інституцій, спрямованої на вирішення проблеми чи комплексу проблем, яка базується на суспільних цінностях [23].

Еволюція розуміння державної політики відбувалася протягом наступних етапів.

1. Державоцентристський етап. Політика базувалася на розумінні держави як носія верховної влади над людиною. Політичне життя зосереджувалося навколо верховної влади, яка мала атрибути “божественного” походження. Держава мала впорядковувати й організовувати суспільне життя, а людині відводилася роль підданого.

2. Стадія суспільного договору. В основу політики було покладено розуміння держави як продукту певного суспільного договору людей заради спільного існування. Замість одностороннього підпорядкування державі було запроваджено взаємний обов’язок між громадянським суспільством і державою, яка все ще мала повний суверенітет над громадянами.

3. Соціоцентрична стадія. Політика ґрунтується на розумінні держави як плюралістичного організму, в якому узгоджені інтереси різних соціальних груп, які поділяють вплив на суспільство і державу. Лідерство отримало суспільство, а держава почала наділяти його функціями управління.

4. Наднаціональний глобалістський етап. Політика базується на відмові від національної держави і переході до наднаціональної політики, міждержавних структур, поступової ліквідації кордонів. Вирішальну роль починають відігравати громадянське суспільство та структури самоврядування. Держава лише стежить за збалансованим розвитком регіонів [29].

1.3. Наукові підходи до аналізу публічної політики

Публічна політика є одним із ключових понять сучасної політології. На сьогоднішній день існує багато різних трактувань поняття “публічна політика”,

але єдиної думки щодо цієї категорії ще не вироблено. Дискусії точаться як щодо термінів *public i policy*, так і щодо словосполучення *public policy* (публічна, державна, соціальна/державна політика).

Прихильність вченого до тієї чи іншої позиції часто визначається його прагненням збільшити чи, навпаки, зменшити вододіл між політикою та адмініструванням, визначити, чи існує дихотомія між поняттями “політика” та “державне управління”. Так, до 30-х років ХХ ст. вважалося, що політологія відіграє важливу роль у визначені інтелектуального простору державного управління. Тривалий час домінував інструментальний підхід, який визначив, що політологія та державне управління пов’язані політичною системою, зокрема процесами “входу” та “виходу” з неї. Навіть сьогодні серед науковців звучать досить категоричні твердження, які зазначають, що державне управління – це міждисциплінарний гібрид, у якому найбільше запозичень із політології [34].

З початку 1970-х років з’явилася концепція під назвою “підхід публічної політики” до управління. Концепція досліджує, якою мірою кожен етап розробки та впровадження політики впливає на її загальну форму. Характер процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління.

Можливо, саме цей період можна умовно вважати часом “народження” теорії публічної політики, яка пов’язала політику з державним управлінням і стала предметом дослідження у відповідних наукових галузях.

Більше того, більшість зарубіжних дослідників переконані, що історично державна політика виникла на хвилі дискусій щодо підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі прийняття управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень — це взаємодія політичних акторів, у результаті якої ухвалюється те чи інше рішення. Управління – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу [22].

Труднощі у визначенні понять і категорій пов'язані з багатьма обставинами. Для початку необхідно визначити, чи є різниця між категорією і поняттям? Н. Беляєва, посилаючись на праці О. Автономова, стверджує, що і категорії, і поняття є інструментами пізнання – але функції у них різні. Поняття фіксує найбільш істотні диференціальні ознаки (як загальні, так і специфічні) об'єкта. Іншими словами, це опис певного змісту, який розкриває не лише зовнішні ознаки об'єкта, а й внутрішні закономірності його існування. Категорія, на відміну від поняття, “спрямована насамперед на організацію процесу пізнання, виділення одного з вузлових моментів цього процесу”.

Перш за все, труднощі пов'язані з тим, що політологія не є точною дисципліною, тому як її категорії, так і поняття апріорі не можуть бути точними. Безліч пояснень категорії публічної політики мають схожі характеристики в політичних дослідженнях, але абсолютно ідентичних визначень не існує [21].

Інша проблема в поясненні поняття публічної політики пов'язана з тим, що розглядуваний термін має іншомовне походження, тому в перекладних варіантах може бути багато його значень. Для повного розуміння сутності терміну “публічна політика” необхідно усвідомити значення окремих термінів “політика” та “публічне”. В англійській мові для позначення поняття “політика” використовується кілька термінів: “policy”, “politics”, “polity” [11].

Термін “політика” стосується самої політики, політичної сфери, політичної діяльності. В американському перекладі це також може означати політичні махінації. “Політика” — політика, лінія поведінки, політичний курс. Уточнюючий термін “вироблення політики” — це розробка, формулювання або впровадження (визначеного) політичного курсу. І, нарешті, “polity” — державний устрій, образ або форма правління. Більшою мірою цей термін відноситься до політичного порядку, тобто конкретної політичної системи. Усі ці терміни свідчать про те, що політика є одночасно і сферою діяльності, і формою діяльності.

Переклад слова “громадський” означає суспільний, державний, народний, громадський, суспільний. Така множинність значень ще більше ускладнює

уявлення про цю категорію. Всі словосполучення, що містять слово *public*, які можна знайти в словнику, включають в пояснювальну частину такий компонент, як суспільство (публічний) [13].

Категорію “публічна політика” слід розуміти крізь призму інших категорій: “публічне”, “публічна сфера”, “публічне поле”, “публічний простір”, “суспільство”. Як наслідок, політична наука має численні семантичні трактування категорії “публічна політика”, які постійно коригуються та доповнюються у зв’язку з часовими та політичними змінами. Суперечливість терміну є однією з головних труднощів, з якою стикаються вчені, намагаючись знайти відповідь на питання про значення цього поняття.

Термінологічна складність полягає ще й у тому, що публічну політику можна розглядати не лише як цілісну категорію, що визначає її характерні ознаки, саме слово публічна може бути ознакою іншого політичного суб’єкта (влади, держави, лідера, інституту тощо), але й у тому, що публічна політика може розглядатися як цілісна категорія, що визначає її характерні ознаки. Оскільки сам термін має багато значень, відповідно, похідні від нього категорії також трактуються по-різному. Серед взаємопов’язаних категорій можна назвати такі: “публічна політика”, “публічна сфера”, “публічне поле”, “публічна влада”, “публічне управління”, “публічні інститути”, “публічні лідери”, “соціальні цінності” і т.п. [12].

Наступна важлива причина семантичних труднощів визначається тим, що, на думку французького соціолога М. Догана, поняття переходить з однієї дисципліни в іншу. Запозичені поняття потребують адаптації до контексту нової дисципліни, оскільки вони представляють собою не лише термін, а й певний постулат чи ідею. При цьому на формування категорії “публічна політика” вплинули різні науки: соціологія, філософія, науки про управління, системознавство, кібернетика, економіка тощо.

Наступна обставина полягає в тому, що для глибокого розуміння сутності зазначеної категорії необхідно враховувати тимчасові характеристики політичного середовища та зміни в науці. Перехід від традиційного суспільства

до сучасного ознаменувався в соціальних науках переглядом усталених концепцій, появою нових парадигмальних підходів, зміною уявлень про буття. Це пов'язано з посиленням інформатизації суспільства, інтенсифікацією комунікації, соціальною диференціацією, ускладненням політичної системи, зміною ідентичного сприйняття [35].

Не можна також не враховувати етноцентризм позиції вчених, які займаються цією проблемою. Через призму своєї культури, менталітету, ціннісних орієнтацій та політичного середовища автори формулюють власні погляди на публічність та публічну політику. Так, західні вчені здебільшого пов'язують цю категорію з ліберально-демократичною концепцією та громадянським суспільством. Їх трактування публічності певним чином унормувала всю наукову спільноту щодо розуміння публічної політики як процесу співуправління, де суспільство усвідомлює свої інтереси та активно їх обговорює, бере участь у процесі державного управління.

На формування термінів також впливає те, як сам вчений представляє публічну політику у своєму дослідженні. Його можна представити і як систему, і як політичну мережу, і як курс розвитку держави, і як комунікацію влади та громадянського суспільства, і як стратегію розвитку, і як процес прийняття рішень, і як соціальну програму тощо. Безперечно, це не може не позначитися на уточненому та скоригованому терміні “публічна політика”. Розмірковуючи над цією проблемою, необхідно усвідомити дві основні тенденції трактування вченими цієї категорії. Перша тенденція пов'язана з філософсько-аксіологічними уявленнями про “публічне”, друга відображає предметно-практичне розуміння публічної політики як діяльній та інституційній категорії [33].

Обидві ці тенденції нерозривно пов'язані і доповнюють одна одну. Водночас, за слушним зауваженням українського вченого О. Третьяка, співвідношення філософських фундаментальних положень із політичною практикою є проблемою, оскільки необхідно подолати кілька ступенів

абстрактності, вийти за межі філософських побудов, наповнити об'єктивністю реальне політичне життя.

Розгляд публічної політики як процесу прийняття політичних рішень став традиційним для більшості вчених першої стратегії. Таке розуміння публічної політики в англосаксонській політології прийнято називати державним управлінням, яке реалізується на основі демократичних принципів і процедур і пов'язане з діяльністю такого політичного інституту, як держава. Водночас дослідження публічної політики як діяльності держави для дослідників пов'язане з низкою труднощів. Перш за все, це пов'язано з тим, що процес формування публічної політики певною мірою “ховається” в адміністративно-управлінському комплексі, автономному від публічної сфери. Ці рішення реалізуються за допомогою різноманітних заходів, тісно пов'язаних між собою, і охоплюють діяльність громадських організацій різних рівнів управління (національного, регіонального та місцевого). Роль держави у цьому процесі є надзвичайно важливою та відповідальною, адже саме вона має створити реальні умови для можливості впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес прийняття рішень шляхом розширення відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищення стандартів якості державного управління, надання доступних та якісних державних послуг населенню [10].

Одна з найпоширеніших ідей щодо сучасної сутності публічної політики була запропонована західними політологами А. Хайденхаймером, Х. Хекло, К. Адамсом. За їх версією, вивчення державної політики дає можливість побачити, як, чому і з якими результатами уряди здійснюють ту чи іншу лінію поведінки чи бездіяльності в державі. Політика, як зазначає американський вчений Х'ю Хекло, не є самовизначальним явищем. Немає унікального набору рішень, учасників та установ, які формують політику та очікують розкриття та опису. Радше політика — це інтелектуальна конструкція, аналітична категорія, значення якої має спочатку визначити аналітик. У зв'язку з цим державна, ширше, публічна політика постає, з одного боку, як відповідь на нагальні проблеми, які мають вирішувати держава та інші суспільні суб'єкти і які

спочатку важко інтегрувати в будь-яку теоретичну конструкцію. З іншого боку, після проходження теоретичного аналізу вона набуває характеру парадигмальної дії (у вигляді політичних курсів) для інших політиків у подібних ситуаціях. Прикладами таких політичних курсів є американський “Новий курс” Ф. Рузвельта, “Велике суспільство” Дж. Кенеді, британський тетчеризм та ін. Найчастіше публічну політику визначають як частину політичного процесу будь-якої держави і є складним і взаємозалежним механізмом розробки та реалізації політичного рішення, що задовольняє як очікування суспільства, так і еліти [4].

З середини 90-х років ХХ ст. У країнах пострадянського простору набуває популярності інституційний підхід, який розглядає публічну політику як систему інституцій і публічної політики, що має власну конфігурацію або архітектуру, тобто інституційний дизайн у вигляді системи структурних елементи публічної сфери суспільства, розташовані на стику держави і громадянського суспільства. На думку російського політолога К. Г. Холодковського, державна політика найчастіше пов’язується з процесом прийняття та реалізації органами державної влади різних рівнів, а також місцевого самоврядування рішень з окремих суспільно значущих проблем або комплексу проблем, в до яких залучені численні суб’єкти – політичні партії, ЗМІ, громадяни, організовані групи інтересів, неурядові громадські організації (НУО), правозахисні організації, професійні асоціації та профспілки, громадські консультативні ради, комітети та комісії та інші структури громадянського суспільства які співпрацюють і конкурують між собою та з державними установами, намагаючись впливати на рішення та дії політиків.

Українські експерти в галузі державного управління С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович розглядають публічну політику як політику органів державного управління, що базується на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін і спрямована на досягнення суспільно значущих цілей. та вирішення суспільно важливих завдань [34].

Процеси, що відбуваються в різних системах сучасного суспільства, переосмислюють формат публічної політики, а саме через конфліктну парадигму, яка може дати продуктивний результат у розумінні складності, амбівалентності, а часто й різноспрямованості взаємодії бізнесу, держави та некомерційні організації. Це, у свою чергу, дає змогу чітко зафіксувати якісні характеристики суб'єктів та особливості їх взаємовідносин у процесі формування державної політики. Взаємодія громадянського суспільства та влади починається з діалогу. На думку соціолога Л. І. Ніковської, публічний діалог є природним середовищем для формування засад конфліктної парадигми, так само як конфліктна парадигма є неодмінною умовою повноцінного існування публічного діалогу та підтримки динамічного балансу у взаємодії між влади та громадянського суспільства [23].

Схема розробки державної політики, яка будується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядку даних, вибору тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернативних рішень, вибору рішення, впровадження, контроль за виконанням є відображенням того, як політика впливає на державне управління.

Цілком можна стверджувати, що державна політика як цілісне явище, як процес, як механізм не може бути повністю розкрита в межах лише політології чи державного управління. Концепції та теорії, що використовуються для розкриття природи державної політики, її аналізу як процесу, належать до різних галузей знань. Сукупність методів, які дають змогу розкрити природу державної політики та охарактеризувати її процеси, належать і до соціології (дослідження суспільства, публічних сфер, розподілу суспільних благ), і до психології (поведінка акторів), і до економічної науки (дослідження механізмів колективної дії, соціального вибору) [44].

Складне переплетення політики та менеджменту, яке створило державну політику, сьогодні відображено в сучасних концепціях державного управління “Врядування”, “Нове державне врядування”, “Добре врядування”, у яких державна політика виступає як мета і водночас як результат державного

управління. Термін “публічна політика” використовується для позначення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом спільної діяльності національних і наднаціональних органів управління. Принципи державного управління, визначені Білою книгою, базуються саме на принципах публічної політики, яка передбачає взаємодію державних, недержавних акторів і наднаціональних структур. Саме цей механізм формує публічні платформи для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значущих цілей [20].

Залежно від конкретного контексту державну політику можна розглядати і як явище, і як засіб, інструмент і механізм. Виходячи з того, що нашим завданням як викладачів Національної академії державного управління при

Президентів України є підготовка державних службовців, ми пропонуємо власне трактування терміну “державна політика”, яке, знову ж таки, на нашу думку, найбільш точно передає його значення [29]. Публічна політика (публічна політика) — політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін і спрямована на досягнення суспільно значущих цілей і вирішення суспільно важливих завдань.

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство змушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та громадської підтримки обраного варіанту рішень і дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної

влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, врегульована демократичними

процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента у вигляді громадськості, готової до діалогу. Саме в результаті такого діалогу відбувається легітимізація влади. Цінність публічної політики полягає в тому, що вона є

необхідною умовою існування сильної демократичної держави і водночас основним атрибутом розвиненого громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

2.1. Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики

Дієвий характер державної політики означає, що вона завжди є активною діяльністю або бездіяльністю (утриманням від дій) як реакцією на чітко усвідомлену проблему, як складовою прийнятої стратегії, тобто певним результатом аналітичної та прогностичної роботи.

Проблемність державної політики означає, що вона завжди є діяльністю, спрямованою на вирішення завдань суспільного розвитку.

Це передбачає:

- 1) усвідомлення ієрархії проблем (формування “порядку речей”);
- 2) попередня аналітична робота щодо визначення та ранжування соціальних проблем;
- 3) вибір інструментів, форм і методів реалізації політики з найменшими витратами.

Творчий характер державної політики означає, що це не вся діяльність державних органів, а лише та її частина, яка стосується встановлення нових формальних умов (вирішення проблеми) [23].

Функції державної політики:

1. Створення сприятливих умов для життя громадян, узгодження суспільних інтересів.
2. Розробка цілей, стратегій соціального розвитку та суб'єктів соціальних дій.
3. Формування та прийняття управлінських рішень, обов'язкових для всіх.
4. Організація мас, мобілізація ресурсів для реалізації політичних рішень.
5. Забезпечення комунікації між суб'єктами політики.
6. Представництво та реалізація інтересів громад, груп та окремих осіб.

7. Зміцнення та розвиток соціальних інститутів.
8. Інтеграція суспільства, підтримка та зміцнення цілісності держави як складної диференційованої системи.
9. Авторитарний (владний) розподіл дефіцитних ресурсів і цінностей.
10. Попередження та регулювання міжгрупових релігійних та інших соціальних конфліктів [20].

Властивості державної політики:

Змагальність – це постійне суперництво політичних суб'єктів.

Асиметрія — нерівність статусу і можливостей підданих і можновладців.

Динамізм — швидкоплинність політичних процесів, їх форм і наслідків.

Двоїстість — подвійний характер взаємовідносин з іншими сферами суспільного життя.

Багатошаровість - наявність відкритої (публічної) і таємної політики.

Тотальність – здатність охоплювати всі сфери життя; мобільність кордонів політики.

Локальність – здійснення політичних процесів в окремих регіонах.

Раціональність — це орієнтація на переважно раціональне вирішення проблем влади та суспільства.

Аморальність - використання як моральних, так і аморальних методів.

Позачасовість – здатність впливати як у реальному, так і в історичному часі [33].

Рівні реалізації державної політики:

Перший рівень – вибір рішення політичними урядовцями та відповідними державними установами, спрямоване на використання державної влади.

Другий рівень — політичне виробництво, коли в результаті прийнятого рішення політичний намір перетворюється на дію, яка за допомогою системи владних відносин впливає на життя громадян.

Третій рівень – це конкретний результат, який ми отримуємо в процесі реалізації політичного процесу, коли політичний вибір, рішення та поточні

продукти створюють відповідні умови, необхідні для регулювання суспільного життя [18].

2.2. Основні етапи та цикл вироблення державної політики

Державна політика — це напрям дій (або бездіяльності), обраний урядом для вирішення певної проблеми або комплексу взаємозалежних проблем.

Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей та інструментів вирішення проблеми.

Цілі політики - з'ясування того, чого ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямованість.

Інструменти політики — це конкретні способи, за допомогою яких політика як відповідь на проблему реалізується в житті.

Процес аналізу державної політики є циклічним, тобто завершальний етап – оцінка політики – це фактично етап усвідомлення нової проблеми (розв'язання однієї проблеми – це шлях до усвідомлення нової), а процес політики проходить через однакові етапи вирішення нової задачі (рис. 2.1).

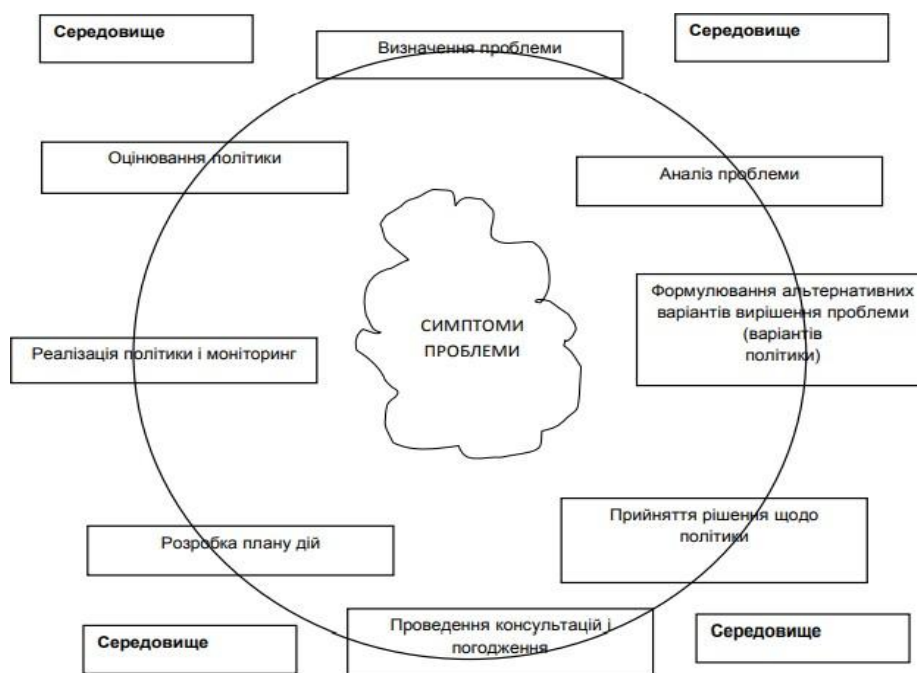


Рис. 2.1. Цикл державної політики

Інший варіант зображення циклу політики представлено в книзі Е. Янга й Л. Куїн, одним із прикладів цього є послідовність кроків, представлена за назвою “Цикл політики” на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Цикл політики (за Янгом і Куїн)

Послідовність кроків, які необхідно виконати в процесі аналізу політики, як правило, визначається специфікою проблеми та специфікою політичного середовища. Проте існують типові підходи до структуривання цього процесу.

Процес аналізу державної політики є замкнутим циклом.

Типологія публічної політики (англ. - typologies of public policy) - сукупність підходів до класифікації типів/видів/напрямів/стилів публічної політики (ПД) за різними ознаками [34].

Визначення політики як напрямку дій відповідних органів влади передбачає класифікацію СП за органом, відповідальним за політику, та за масштабом і масштабом проблем, які необхідно вирішити. Якщо взяти до уваги визначення СП за змістом (кожна політика як напрямок дій характеризується проблемою, цілями та інструментами. Враховуючи характеристику СП через процес її розвитку, коло учасників політики СП) процес також класифікується за часовим проміжком (прогнозним горизонтом) і за стилем.

Враховуючи зазначені особливості, пропонується наступна класифікація спільних підприємств.

1. За територіальним охопленням (масштабом) проблем, що вирішуються: глобальна політика (СП, яка формується і реалізується міжнародними організаціями - світовими, континентальними, міждержавними, в інтересах людства в цілому або населення окремих континентів чи регіонів планети та урядам яких країн світу делеговані певні повноваження); державна (національна) політика (політика, що формується та реалізується законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади в інтересах усього суспільства); регіональна політика (політика, яка стосується проблем окремих регіонів країни і виробляється в інтересах населення та підприємництва лише цього регіону та/або всього населення країни; це може бути політика як органів обласної державної адміністрації, і органи, що представляють місцеві інтереси, наприклад, політика суб'єктів федерації в країнах з федеративним устроєм, як у США - державна політика, State policy); місцева політика (політика, розроблена відповідними органами влади в інтересах певних громад, зокрема політика органів місцевого самоврядування, муніципальна політика в Україні). З огляду на державні кордони країни політика поділяється на внутрішню (та, що виробляється владою при вирішенні питань у межах країни) і зовнішню (та, що виробляється владою держави і спрямована на при вирішенні проблем, що виходять за межі держави) [30].

2. Державним органом або іншим органом, який уповноважений розробляти політику в певній сфері (політика Світового банку, політика Ради Європи, політика президента країни, політика міністерства, політика мера тощо).

3. За "точкою зору" - з урахуванням того, в чиїх інтересах вона здійснюється (класифікація ІІ за першими двома ознаками: за територіальним масштабом і за повноваженнями, відповідальними за політику є накладається на цю класифікацію політики). Таким чином, у певному регіоні країни державна регіональна політика може здійснюватися органами державної влади в цьому регіоні в інтересах усього суспільства, а не лише населення регіону, а регіональна політика, яка здійснюється представницькою владою цього регіону

та утвореними нею органами виконавчої влади, в першу чергу, в інтересах лише населення та підприємництва цього регіону.

4. За часовим періодом - часовий горизонт розробки політики буває довго-, середньо- та короткостроковий; стратегічно-тактичний; перспективний і актуальний [13].

5. Хронологічно (як правило, ретроспективно): наприклад, політика держави в перші роки незалежності, політика років перебудови, післявоєнна політика.

6. За ціннісною орієнтацією СП - в основі цієї класифікації лежить пріоритет певних цінностей, домінування певних ціннісних орієнтацій над усіма іншими при визначені цілей та інструментів політики (наприклад, патерналістська та ліберальна політики). Ліберальна СП передбачає мінімальне втручання держави в соціально-економічні процеси лише в тих випадках, коли інтереси окремих осіб загрожують існуючим суспільним інтересам; патерналістське спільне підприємництво спрямоване на реалізацію курсу дій, спрямованих на захист певних суспільних інтересів; водночас часто не враховується шкідливий вплив такої політики на особисті інтереси особи або на зміну характеру особистих потреб людини). Інший приклад – поділ політики на глобалізацію та ізоляціонізм [22].

7. За “стилем” політика - це досить розмита, хоча і поширена класифікаційна ознака. Стиль СП визначається підходами до вирішення проблем і владними відносинами зовнішніх учасників політичного процесу (зокрема, це ступінь централізації та відкритості процесу вироблення політики). Так, за стилем можна виділити волюнтаристську та науково-обґрунтовану, авторитарну та демократичну, прогресивну та реакційну, прозору, імперську, компромісну, політику національного примирення тощо. Класифікація за стилем у деяких аспектах досить близька до класифікації за цінностями.

8. За предметом/проблемою та відповідними цілями; це передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому рівні – внутрішня і зовнішня політика держави; у свою чергу внутрішня поділяється на економічну, соціальну,

гуманітарну тощо; зовнішньої - щодо торгової (зовнішньоекономічної) та безпеки (зовнішньої безпеки) політики. Економічну політику можна поділити на макро- та мікроекономічну, а макроекономічну, у свою чергу, на фіскальну та монетарну. Ієрархія цілей і завдань накладається на ієрархію проблем/сфер політики. Наприклад, за цілями ефективності та справедливості можна виділити політику забезпечення ефективності економіки та, відповідно, політику перерозподілу доходів; цей поділ передбачає подальшу деталізацію з урахуванням нижчих рівнів ієрархії цілей політики. Політика забезпечення сталого розвитку суспільства поділяється відповідно до різних цілей сталого розвитку на освітню політику, політику охорони навколишнього середовища та політику охорони здоров'я [37].

9. За інструментами формування політики: наприклад, політика, яка використовує ринкову систему, і політика, яка її вдосконалює. Назви багатьох напрямків спільних підприємств містять інструменти/засоби реалізації політики, наприклад, податкова, грошова, амортизаційна.

Слід враховувати, що характеристики окремих типів спільних підприємств частково перекривають одна одну за певними класифікаційними ознаками: наприклад, політика за територіальним охопленням та за владою, за владою та за предметом/проблемною сферою, за стилем та за ціннісною орієнтацією [23].

Види спільних підприємств за різними класифікаційними ознаками досить широко представлені в українському законодавстві: у Конституції України (прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) у ст. 85, 100, 116; Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (від 01 липня 2010 р. № 2411-VI) визначає основні засади у дев'яти сферах внутрішньої та зовнішньої політики держави; у Господарському кодексі України (від 16.01.2003 р. № 436-IV) [9].

2.3. Роль проєктного менеджменту в процесі реалізації державної політики

Управління проєктами широко використовується в усіх сферах економіки як одна з передових технологій управління. Саме з проєктним менеджментом пов'язане впровадження інновацій та вирішення завдань на рівні підприємств, міст, регіонів, держави. Технології управління проєктами активно використовуються в державному та місцевому управлінні.

Управління проєктами було введено в бізнес-середовище з 1950-х років у США, а в державному управлінні - з кінця 1970-х до початку 1980-х років. Впровадження проєктного менеджменту в публічний сектор пов'язане зі зміною ролі держави та її функцій, зокрема держава перетворюється на постачальника публічних послуг, а громадянин стає замовником і споживачем останніх [11, с. 103-104]. Крім того, застосування проєктного підходу дозволяє досягти заданих результатів розвитку установ, підприємств, територій в обмежений час, з використанням обмежених ресурсів, з чітко досягнутими цілями, результатами для покращення соціально-економічної сфери, із залученням громадського активу.

Зміни в управлінні фінансами України, впровадження реформ у сферах управління, безпеки, освіти, медицини, культури та правоохоронних органів призвели до змін у системі державного управління та адміністрування. Особливо важливим поштовхом стала реформа децентралізації, яка не лише вплинула на адміністративний поділ держави, а й підвищила відповідальність місцевих громад та регіонів за місцевий розвиток, пошук джерел фінансування, виконання програм місцевого розвитку, моніторинг контроль за цільовим і ефективним використанням коштів. Це лише актуалізувало застосування проєктного менеджменту на різних рівнях управління в Україні.

Особливістю застосування проєктного підходу є сформований проєкт як систематизований комплекс заходів, який обов'язково має чітко визначену мету,

завдання щодо вирішення певних проблем, засоби досягнення мети та результатів проєкту, що зумовлює унікальність кожного проєкту.

Результатом може бути продукт, якісні, інноваційні зміни для суб'єкта господарювання, громади, регіону, галузі, країни; мають соціальний або економічний ефект, вплив на довкілля, інше. Кожен проєкт спрямований на кінцевий позитивний результат.

Для реалізації проєкту плануються та використовуються обмежені ресурси, час та учасники проєкту. Також особливістю проєкту є його життєвий цикл, в кінці якого відбувається завершення проєкту, аналіз ефективності та ефективності. У кожному з циклів використовується комплекс методів і технологій. Важливою складовою є контроль над ризиками та якістю проєкту.

Загалом проєкти можна розділити на сектори: бізнес, державне управління та громадськість.

Для кожного із секторів існують особливості їх планування, фінансування та реалізації проєктів. Так, в державному управлінні характерним є прийняття колективних рішень, відповідно до затверджених умов і напрямів реалізації державної політики щодо населення, галузей і територій.

У державному управлінні проєктне управління застосовується паралельно до традиційної моделі управління, яка забезпечує реалізацію організаційно-оперативних процесів для виконання визначених функцій. Проєктний підхід фокусується не на процесах, а на виконанні цілей і завдань, результати яких можна виміряти та оцінити. Це відкриває важливі завдання управління проєктом: розподіл відповідальності керівництвом, завдання між учасниками проєкту, визначення методів і форм контролю, цілей реалізації проєкту, а також оцінка впливу проєкту на населення, суб'єкт господарювання, галузь чи територію.

Зазначимо, що, як і в бізнес-середовищі, проєктний менеджмент ОДА використовує зв'язок проєктів, програм зі стратегією держави, громад, галузей. У 2019 році Україна приєдналася до підтримки 17 Цілей сталого розвитку, затверджених у 2015 році Самітом ООН зі сталого розвитку. Указом Президента

України визначено цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [23]. Виходячи з цілей держави, Уряд приймає програму діяльності, яка впливає на формування бюджетних декларацій, діяльність міністерств, реалізацію політики, прийняття відповідних законів, зокрема Закону України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік.

Відповідно до Постанови КМУ “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки” кожен регіон України прийняв оновлені стратегії розвитку до 2027 року з урахуванням цілей сталого розвитку, процесів децентралізації в країнах. Також територіальні громади сформували та затвердили стратегії розвитку [19].

Стратегії впливають на формування відповідних програм і проєктів, реалізація яких забезпечить реалізацію стратегії розвитку. Єврокомісія визначає, що “проєкт є першим підрозділом програми”. Отже, програма – це комплекс заходів і проєктів, об’єднаних для досягнення певних стратегічних переваг [12; 148]. Програми об’єднують проєкти для досягнення певних цілей протягом більш тривалого періоду, спрямовані на отримання переваг, які не можуть бути досягнуті окремими проєктами.

В Україні діє Закон “Про державні цільові програми”, який визначає принципи розробки, затвердження та реалізації державних цільових програм. Відповідно до закону програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього природного середовища - це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають тривалий термін реалізації та здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; та інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки. Це впливає на розподіл проєктів національного та місцевого рівнів [6].

Також діють Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” та Постанова КМУ “Про розроблення прогнозно-програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєктів бюджетної декларації та державного бюджету”, відповідно до якого міністерствами, органами місцевого самоврядування щороку формуються прогнози на п’ять років та на наступний і два наступних роки: економічного і соціального розвитку України, галузей економіки, Автономної Республіки Крим, області, району, міста.

У 2021 році Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України звітувало про стан виконання державних цільових програм [21], в якому зазначалося, що у 2020 році реалізовано 10 програм (заплановано 15, з них 4 – не профінансовано) на 111,9 млрд. грн (з них – 76,9 млрд грн – державний бюджет, 5,8 млрд грн – місцеві бюджети, 29,2 млрд грн – інші джерела). Кількість державних цільових програм (далі – ДЦП) в цілому скорочується з 64 програм у 2013 році до 15 у 2020 році. При цьому у 2020 році було найбільше фінансування та виконання – 78,9% (порівняно з 34,6%), 48,5 млрд грн у 2013 році.

Найбільше фінансування у 2020 році припадає на економічні (98,40 млрд грн – 3 програми) та соціальні (9,97 млрд грн – 4 програми) програми. Так, 68,7 млрд грн. витрачено на фінансування “Державної та цільових економічних програм розвитку автомобільних доріг загального користування на 2018-2022 роки”, інші кошти Державного бюджету України спрямовано на Державну програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро, Державна програма розвитку фізичної культури і спорту, Державна програма розвитку “Національний план заходів щодо реалізації Конвенції про права інвалідів”. Програми підтримки фізичної культури і спорту (5,5 млрд. грн.) та розвитку водного господарства басейну Дніпра також фінансувалися з місцевих бюджетів, з яких також фінансувалися СДП “Молодь України”, СДП “Радіаційний та соцзахист” м. Жовті Води [12].

В Україні існує класифікація видатків і кредитування бюджету за бюджетними програмами (програмна класифікація). Щороку розпорядники бюджетних коштів формують бюджетні запити на наступний рік та видають паспорти бюджетних програм на поточний рік. Важливість цих документів пов'язана із взаємозв'язком із цілями державної політики, з чітким визначенням мети, завдання програми та планування видатків, показників ефективності бюджетної програми: витрат, продукції, ефективності і якість.

Таким чином, кожен розпорядник коштів планує цільове використання коштів і має можливість аналізувати ефективність їх використання.

Управління проєктами також впливає на організаційну структуру установ. Закордонний досвід відображає позитивний механізм створення проєктних офісів при органах державної влади та місцевого самоврядування, в бюджетних установах, наприклад, в університетах, медичних установах, наукових центрах тощо для створення нових проєктів, пошуку коштів та партнерів. В Україні ця практика також набуває поширення: в органах місцевого самоврядування, університетах, міністерствах з'явилися проєктні відділи/офіси, що сприяє розширенню застосування проєктного підходу. Така організаційна структура дозволяє стандартизувати процеси управління, підтримувати управління декількома проєктами, зокрема, управління портфелями проєктів - колективне управління групою проєктів, програм, які поєднуються зі стратегічними цілями організації [39].

У 2010-2015 роках для управління національними проєктами та проведення інвестиційних реформ в Україні діяло Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України. В обласних центрах почали діяти регіональні центри агентства.

У 2016 році при Кабінеті Міністрів України було створено Офіс реформ КМУ як дорадчий орган при уряді. Координується Прем'єр-міністром України для сприяння розробці та реалізації реформ у державі, супроводжуючи реформи від аналізу проблеми та розробки ідеї та механізму її впровадження до моніторингу ефективності та комунікації змін. Офіс сформував команди

підтримки реформ у Мінфіні, Мінекономіки, Міністерстві розвитку громад та територій, Мінінфраструктури, Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів, МОН, ДАБІ, Держмистслужба для експертного супроводу реформ і реструктуризації міністерств і відомств [13]. Це сприяє управлінню портфелем проєктів і орієнтується на досягнення стратегічних цілей на основі сукупності виконаних портфельних проєктів. Поєднання окремих комунікаційних, культурно-освітніх, наукових проєктів у портфоліо дає змогу отримати нову якість управління ними, посилити загальний ефект від реалізації проєктів, а самі проєктні портфелі стають одним із найефективніших механізмів стратегічного управління [20; 54].

Загальне управління проєктами державного управління в Україні здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Особливістю проєктного менеджменту в державному управлінні є сформовані чіткі вимоги нормативно-правової бази, які визначають формат документації, методику обліку, відповідальність за планову документацію, проведення експертизи проєкту, моніторинг, визначення ризиків, проєктну звітність. Проте головні розпорядники бюджетних коштів залежно від напрямів своєї роботи формують свої вимоги, методику, порядок відбору проєктів для фінансування.

Також для реалізації інфраструктурних проєктів створюються проєктні компанії, як і в бізнес-середовищі, для об'єднання фінансових ресурсів, визначення відповідальності компанії за завершення проєкту відповідно до затвердженого проєкту.

Важливо розуміти, що проєкти державного управління повинні мати ефект соціальної корисності проєктів на державному та місцевому рівнях, що відрізняє та актуалізує ці проєкти від некомерційних проєктів. Водночас проблемою залишається вибір проєктів, їх актуальність за обмежених фінансових ресурсів держави. Тому в таких проєктах важливим завданням є якісний аналіз проблеми, варіантів її вирішення, середовища проєкту (зовнішніх і внутрішніх факторів), а також потреб, вимог і очікувань зацікавлених сторін проєкту.

Проекти на місцевому/регіональному рівні відрізняються від державних масштабами існування та вирішення проблем, задоволенням потреб, ступенем впливу на населення територіальних громад, області чи кількох областей. Водночас проблемою фінансування таких проектів є часте недофінансування або нестабільність фінансування проектів, особливо довгострокового спрямування.

Ключовим питанням в управлінні проектом є комунікація, яка важлива як всередині команди проекту, так і з зацікавленими сторонами. Команда управління проектом має бути адаптивною, готовою до ризиків і можливих конфліктів, а головне – розвивати довіру всередині команди.

Публічність, прозорість процесу подання, відбору проектів для фінансування, звітність, ефективність проектів перед громадянами, ЗМІ, депутатами, інвесторами, донорами є гострим питанням для проектів громадського сектору. Важливим питанням тут є громадський контроль, який в Україні тільки зростає. Тому одним із питань, яке формує проектний підхід, є забезпечення довіри між владою, державними установами, підприємствами з громадянами та бізнесом. Розробляючи проекти на місцевому рівні, необхідно враховувати інтереси територіальної громади, залучати громадськість до обговорення проблем, пошуку рішень, ознайомлення з прийнятими рішеннями. Зокрема, заохочуються громадські слухання, зустрічі з громадою, опитування населення, широке висвітлення інформації щодо реалізації заходів, прийнятих місцевою владою рішень, залучення місцевих громадських організацій до співпраці, спільних проектів. Комунікація з різними цільовими групами має відбуватися на постійній основі та впливати на подальші рішення влади [4; 18].

Насправді проекти в державному управлінні в Україні використовуються в різних формах:

1. Державні інвестиційні проекти.
2. Фінансування проектів міністерств і відомств (власних та тендерних).
3. Проекти державно-приватного партнерства.

4. Проекти, подані на фінансування міжнародними організаціями та банками.

5. Проекти громадського бюджету.

Для формування державних інвестиційних проектів Міністерством економічного розвитку і торгівлі України визначено чіткі методичні рекомендації щодо підготовки та експертизи таких проектів (наказ Міністерства від 22.12.2017 № 1865). Постановою Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 року № 312 визначено оновлений порядок відбору державних інвестиційних проектів. Загальна практика така ж, як і для інвестиційних проектів у бізнес-середовищі (технології SWOT-аналізу, діаграми Ганта, визначення вартості, розрахунок фінансових показників (NPV, IRR, PI, DPP), ризиків тощо). Дисконтну ставку для таких проектів розраховує забудовник самостійно (з урахуванням рівня інфляції, визначеного Міністерства економічного розвитку та облікових ставок НБУ), або з використанням ставок, визначених Міністерством - 12% для проектів, де є це ринок і 5% для проектів, де ринку немає - для соціальних проектів [25].

Крім того, розрахунки повинні проводитися на період 20 років. Важливо зазначити, що державний інвестиційний проект може бути профінансований, навіть якщо проект має негативні показники – безокупність, з від'ємним NPV, неприбутковість – за умови, що це проект соціального значення і витрати на проект складатимуть впливають на енергоефективність, створення нових робочих місць, нових послуг або покращення їх якості тощо.

Державно-приватне партнерство надає можливість державному сектору, який виконує економічну функцію, залучати приватний сектор до вирішення суспільно значущих і соціально важливих завдань, зокрема із залученням приватних інвестицій. В Україні таке партнерство державних і бізнес-структур, фінансово-кредитних організацій почало активно впроваджуватися в останні 10-15 років. Основним завданням є інвестиційне планування та спільна реалізація державними та приватними партнерами сучасних інвестиційних проектів, а також розподіл компетенції, ризиків, доходів та витрат між

сторонами. Саме державно-приватне партнерство дає змогу реалізовувати великі інвестиційні проекти [1; 59]. Крім того, з метою підвищення інвестиційної привабливості держави та збільшення робочих місць здійснюється державна підтримка іноземних інвестицій із значними інвестиціями в Україну [8].

Міністерства та відомства організують власні проекти для досягнення поставлених цілей, використовуючи бюджетне фінансування, затверджені програми та проекти, що сприяє впровадженню стратегічного управління та посиленню продуктивності державного управління. Розробка проектів будівництва інфраструктурних об'єктів, реформування відповідної галузі, впровадження нових продуктів (наприклад, запровадження нових програм початкової освіти “Нові українські школи” чи програми транспортного забезпечення навчальних закладів “Шкільний автобус”) дозволяє працювати на результат і заздалегідь визначити план реалізації, відповідальність, бюджет і т.п.

Особливим способом залучення громадськості до державного управління та підвищення якості послуг є проведення конкурсів на фінансування проектів функціональної відповідальності міністерств та відомств. Головні розпорядники коштів визначають свої вимоги до проведення конкурсів та розміщують їх на своїх веб-сайтах, а також КМУ [10]. Прикладом є конкурс проектів молодіжних та дитячих громадських організацій Міністерства молоді та спорту України [9] та конкурс спільних наукових проектів з іншими країнами-партнерами Міністерства освіти і науки України [17].

Найважливішим конкурсом інфраструктурних змін в Україні є конкурс проектів Державного фонду регіонального розвитку Міністерства розвитку громад та територій України. Відповідно до Бюджетного кодексу України до фонду має щороку надходити не менше 1% доходів загального фонду Державного бюджету України. Проекти в цілому є інфраструктурними, спрямованими на розвиток громад, з обов'язковим співфінансуванням, розподілом ризиків, що визначається інституційною, політичною та фінансовою стійкістю проектів. Фонд активно працює з 2015 року, зокрема за

кошти фонду реалізується програма Президента “Велике будівництво”. На фінансування з фонду на 2022 р. було заплановано понад 5 млрд грн [14]. На сайті фонду в інформаційній системі розміщуються всі подані на розгляд проєкти із завантаженням експертиз, листів підтримки, технічної документації, звітів про виконання проєкту, що забезпечує публічність розгляду цих проєктів та значно покращує рівень написання проєктів щороку.

Слід також зазначити, що запроваджено функціонування єдиного веб-порталу використання державних коштів [5], де у відкритому доступі є видатки розпорядників бюджетних коштів, що посилює контроль за їх використанням.

Важливим питанням для України залишається фінансування інфраструктурних проєктів від міжнародних організацій та банків. Такі організації мають власні методи управління проєктами для письмових проєктів, їх оцінки, моніторингу та контролю, а також оцінки заявником можливостей реалізації проєкту. Для подання проєктів до таких організацій, зокрема для отримання міжнародної технічної допомоги, такі проєкти погоджуються та реєструються в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі.

Усі зміни до проєктів також проходять обов’язкову перереєстрацію. Останніми роками зросли запозичення України на такі проєкти [15]. Зокрема, в Законі України “Про Державний бюджет України на 2022 рік” [7] заплановано 25536937,3 тис. грн. обсяги кредитів. У Додатку 8 наведено проєкти для фінансування міжнародними інституціями, наприклад, Міжнародний банк реконструкції та розвитку кредитує реалізацію 11 проєктів з боротьби з COVID-2019, покращення вищої освіти та теплопостачання тощо; Європейський інвестиційний банк – 22 проєкти в галузі енергетики, міської інфраструктури, сільського господарства, транспорту тощо.

Для розвитку громад участь у таких міжнародних проєктах та програмах сприяє отриманню грантових коштів на розвиток підприємництва, сільського господарства, управління та управління, освіти, охорони здоров’я, культури, спорту, соціальної сфери, екології тощо. Громади широко залучаються у програмі “Децентралізація приносить кращі результати та ефективність”

(USAID), “Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення можливостей, підзвітності та розвитку” (GIZ, Sida), “Підтримка децентралізації в Україні – Фаза II” (SKL) (Sida), “Електронне врядування для підзвітності влади та участі громад” (Програма EGAP) (Фонд Східна Європа, Фондація Innovabridge) [16]. Остання програма сприяла автоматизації КПН, навчанню співробітників стресостійкості та клієнтоорієнтованості [18].

Набули популярності програмні проекти: інфраструктурні гранти за програмою Дім Європи, проекти програми ТЕМПУС, програми “Сусідство та партнерство”, конкурс “Наша громада”, гранти Програми ООН з реконструкції та розбудови миру, які забезпечують реалізацію стратегії донорів, реалізація потреб громад, організацій, проектів установ.

Можливість для жителів громади впливати на витрати, відзначати проблеми, які не вирішені – це подавати проекти на фінансування з обласних бюджетів та бюджетів обласних та обласних організацій України. Такі проекти спрямовані на проведення соціальних, культурних, спортивних заходів, покращення благоустрою територій.

Цей процес забезпечується бюджетом участі (процес прийняття рішень із залученням громадськості до управління та розподілу коштів з бюджету) та бюджетом участі (громадський бюджет або бюджет участі) [2]. З 2014 року такі бюджети запроваджено в усіх регіонах України, удосконалено процедури прийняття рішень. Так, працює електронний сервіс “Громадський бюджет” [4], який дозволяє реєструвати проекти від забудовників, переглядати всі проекти відкрито для громадян, ознайомлюватися з метою, сумами відповідальних за проєкт, голосувати та бачити результати голосування. Важливо, що враховується реєстрація місця проживання громадян. У системі відображається 8557 зареєстрованих проєктів 245 територіальних громад (найбільше проєктів у Полтавській області – 1545 проєктів). Профінансовано проєктів на суму 752,60 млрд грн. [4]. Водночас не всі громади користуються цією електронною

системою – заповнені документи є в ЦНАПах, а заповнені бланки – в органах місцевого самоврядування чи бібліотеках.

Кожна місцева рада приймає своє положення про громадський бюджет/бюджет участі та порядок проведення конкурсу проєктів: існують окремі правила подання, експертизи проєктів, моніторингу, суми для окремих проєктів та визначена сума або відсоток бюджету для проєкту фінансування - від 0,1 % до 1 % загального фонду бюджету. Проєкти обов'язково перевіряються на відповідність стратегії громади чи регіону.

Подані проєкти в перші роки державних бюджетів показали проблему низької якості письмових документів і розрахунків. Тому за останні роки зросла кількість навчальних заходів для громадських активістів з написання проєктів, що покращило рівень написання проєктів. Важливо проводити активну бюджетно-інформаційну кампанію як у період подачі документів, так і під час голосування за проєкти.

Проблемою проєктного менеджменту в Україні залишається високий ризик недофінансування проєктів або незавершення проєктів через брак коштів. Основною проблемою є ризик перевищення кошторисної вартості проєкту. Причини – занижена вартість проєкту, значний розрив у часі між розрахунками та написанням проєкту, експертизою, відбором та фінансуванням проєкту, які можуть бути розділені в часі до двох років. Інфляційні процеси, зміни керівництва та пріоритетів фінансування впливають на фінансування та несвоєчасну реалізацію таких проєктів.

Також існує проблема нестачі кадрів для написання та реалізації проєктів. Частина проєктів, які пройшли відбір, не фінансуються через відмову відповідальних осіб від бюрократичних завдань: оформлення документації, проведення платежів згідно з бюджетними вимогами, проведення моніторингу та, по суті, виконання додаткової роботи працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх невеликі зарплати. Тому актуальними залишаються питання формування проєктних команд та організації їх роботи. В державному управлінні є проблеми з особами,

закріпленими за проектом, які виконують функціональні обов'язки згідно з посадовими інструкціями та визначенням ефективності їх роботи під час реалізації проекту.

Технології управління проектами відрізняються від традиційних, тому менеджери таких проектів повинні проходити постійне навчання з організації команди, управління конфліктами, пошуку коштів для проектів, аналізу проблем і можливостей громади, застосування фінансової аналітики та інформаційних технологій; консультативна підтримка. Ризики в корупційних схемах використання бюджетних коштів залишаються, тому в Україні зберігається посилений контроль фінансових органів.

Останні роки ознаменувалися розвитком проектного менеджменту в державному управлінні в Україні. Розроблено та застосовано нормативно-правову базу для розробки стратегій, програм, проектів, з визначенням методики розрахунку, інвестиційного супроводу. Існує зв'язок стратегічного розвитку держави, регіону, галузі з програмами та проектами. База проектного фінансування розширилася завдяки широкому застосуванню міжнародного фінансування та застосуванню проектного підходу.

Залишаються питання вдосконалення підготовки працівників органів державного управління щодо організації командної роботи, вдосконалення моніторингу та контролю за реалізацією проектів, оцінки ризиків. Також важливим питанням є покращення комунікації органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю. Для територіальних громад це новий напрямок покращення управління фінансами, зокрема, від реалізації проектів громадського бюджету. Це підтверджує можливості розвитку застосування проектного менеджменту в державному управлінні в Україні.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Впровадження, оцінювання і моніторинг державної політики

Фактори, що впливають на впровадження політики. Політики не впроваджуються самі по собі, навіть найпростіші вимагають багато зусиль для впровадження. Реалізація державної політики – складний процес, який триває роками, на різних етапах до реалізації державної політики залучаються різні групи політичних суб'єктів. Якість реалізації допомагає визначити якість самої державної політики. Зараз все більше уваги приділяється:

- зв'язок між успішною реалізацією та формуванням державної політики;
- необхідність ще на стадії розробки оцінювати реалістичність реалізації державної політики з адміністративної точки зору;
- тісна співпраця розробників державної політики та програм з виконавцями на місцях допоможе легше визначити потреби в ресурсах та формат програми;
- необхідність взаємодії та переговорів між “гравцями” (учасниками), які беруть участь у виставі [12; 34].

Етап імплементації є найвідповідальнішим актом усього політичного процесу. Адже не кожне рішення в кінцевому підсумку виконується. На практиці досить частим явищем є проблема прийняття політики без чіткого узгодження її цілей. У зв'язку з цим “втілення в життя не може бути успішним або невдалим, якщо воно не співставляється з поставленою метою”. Загалом на успішну реалізацію державної політики сильно впливають три основні фактори:

- логіка політики;
- природна кооперація;

- кадрове забезпечення процесу впровадження [8; 19].

Прихильники державного управління традиційно вважають, що реалізація політики є виключно сферою діяльності бюрократичних структур. Був час, коли це розглядалося як неполітичний процес реалізації державної політики, який був розроблений деінде. Сьогодні для нас цілком очевидно, що менеджери беруть участь у всіх етапах процесу розробки політики, і політичні реалії пронизують усі ці етапи. Отже, коли політика ухвалена, рідкісні нові закони чи укази набувають чинності самостійно або автоматично. Натомість схоже, що менеджери продовжують працювати з усіма зацікавленими сторонами, щоб покращити цю політику. І в цьому процесі можуть відбуватися суттєві зміни як у бік посилення, так і послаблення або приховування початково прийнятої політики.

Ми обговоримо кілька умов ефективної реалізації політики.

По-перше, важливо подумати про етап впровадження в процесі розробки політики. Якщо ви почнете думати про успішну реалізацію лише після прийняття нової політики, велика ймовірність, що ця політика буде приречена на провал. По-друге, цілі і завдання політики повинні бути чітко визначені і послідовні, інакше менеджери не знатимуть, чого від них очікують. По-третє, для впровадження політики необхідно визначити інституцію, яка підтримує цілі політики та має необхідну організаційну структуру, матеріальні та людські ресурси, процедури та підтримку для її успішної реалізації. По-четверте, ця установа повинна мати відповідний менеджмент і політичне керівництво. І, по-п'яте, пріоритети влади та самих інституцій не повинні змінюватися [26].

Існує два типи влади: стара і нова. Прихильники першого вважали, що для всієї системи управління краще мати досвід і знання. Головним для досягнення поставленої мети вважалося створення організаційних структур, бюджету організації, методів роботи тощо. Соціальна реальність спонукала зосередитися на причинах вибору політики, її оцінки та аналізу. Нова державна адміністрація відмовилася розрізняти адміністрацію та політику. Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на реалізацію напряму

політики в житті. “Нове керівництво державних органів ставить перед собою мету не лише максимально ефективно та економічно виконувати законодавчі розпорядження, а й впливати на вибір та реалізацію політики, яка загалом покращить якість життя кожного”.

Що стосується єдиних принципів державного управління для держав-членів Європейського Союзу, то вони базуються на Європейській адміністративній зоні (ЕАА). ЕАП складається із загальних стандартів здійснення державного управління, які визначаються законом і реалізуються через систему заходів, процедур і механізмів звітності [13].

Координація та гармонізація стандартів державного управління не означає уніфікації систем і принципів державного управління в країнах ЄС. Варто підкреслити, що національні системи державного управління, незалежно від їх структури, повинні визнавати та дотримуватися стандартів, які є однаковими для держав-членів ЄС. Загальними принципами державного управління для країн Західної Європи є:

- надійність і передбачуваність (юридична визначеність);
- відкритість і прозорість;
- звітність;
- ефективність і результативність.

Інструменти реалізації державної політики. Вибір засобів реалізації.

Інструменти державної політики — це конкретні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Тому їх слід аналізувати як один із головних факторів розробки та реалізації ефективної політики.

- Логіка інструментів.
- Вплив на поведінку.
- Вплив на установки.
- Вплив на інститути чи правила.
- Чинники та детектори.
- Пряма і непряма дія.

- Міра примусу [20].

Актуальним і важливим для впровадження гендерної етики в життя є визначення переліку та класифікація інструментів, які має (обирає) влада для реалізації відповідного курсу політики. Адже вибір інструментів політики та управління зі своєї шкали “низький-високий ступінь примусу” є однією з визначальних ознак класифікаційного підходу до аналізу державної політики.

Загалом виділяють чотири типи основних інструментів:

- інформаційні (збір, зберігання, надання інформації із застереженнями та консультування);
- фінансовий (економічний леверидж);
- владні (влада, авторитет, можливість держави забороняти і дозволяти);
- структурний (використання власних державних організаційних засобів реалізації політики в житті).

Водночас класифікаційний підхід сприяє розумінню сутності державної політики та допомагає уникнути прямого примусу (розподілу суспільних цінностей владою) як основи політики [9].

Існують і інші схеми класифікації засобів, наприклад, засновані на ідеї “нав’язливості”; на основі поділу інструментів на сім класів: пряме постачання, субсидія, податок, контракт, повноваження, регулювання, стимулювання.

Загалом виділяють чотири основні ресурси інструментів, які використовуються як засоби виявлення та виконання: центральність, фінансові ресурси, повноваження, організація.

Ці ресурси є частиною свого роду “меню” інструментів, з якого політики можуть вибрати для найбільш ефективного впровадження. Принцип відбору заснований на двох критеріях:

- технічна ефективність як різновид альтернативи найменших витрат;
- політична ефективність – підтримка політичною більшістю відповідного напряму політики та інструментів її реалізації.

Набір інструментів державної політики можна оформити у вигляді шкали (шкала інструментів), яка варіюється від низького (добровільність) до високого

(силові методи) рівня примусу. Оптимально було б розділити їх на чотири групи (поділ умовний і не виключає взаємопереходу зрядь) [11; 12].

Вибір інструментів:

Критерії:

Правові:

- внутрішнє право
- ЄС
- міжнародне

Ефективність:

- вартість
- процес

Результативність:

- вплив

Процес:

- прозорість
- консультації
- конфіденційність
- ширина
- традиції
- спадщина
- усталена практика
- можливість реалізації.

Системний вплив інструментів. Розробка політики має вплив не лише через свої інструменти, вона формує соціальні та політичні процеси, наприклад:

- участь громадськості;
- впевненість в своїх силах;
- конституційні норми;
- спроможність;
- прозорість.

Визначення оцінки. Основні види оцінювання. Отримання знань про наслідки політики часто називають оцінкою політики.

Оцінка є завершальним етапом розробки політики. Творці політики намагаються з'ясувати, чи досягне політика заявлених цілей; якою ціною; з якими наслідками, запланованими і незапланованими, для суспільства. Оцінка поточної політики визначає нові проблеми та дає поштовх процесу формування політики [33].

Оцінка – це систематична оцінка діяльності та/або результатів програми чи політики щодо набору явних і неявних стандартів з метою покращення програми чи політики (К. Вайс).

Критерієм, який відокремлює оцінювання від інших видів дослідження, є не його предмет чи метод, а наміри та цілі, з якими воно проводиться.

Спільною рисою оцінювання та інших видів дослідження є мета:

а) опишіть явище; б) з'ясувати зв'язки між змінами; в) простежити причино-наслідкові зв'язки між змінами [40].

Відміні риси:

а) корисність: результати оцінювання необхідні для подальшого використання; б) питання - похідні програми: питання в оцінці виникають із проблем політики, що оцінюється; в) порівняльний характер результатів: під час оцінювання порівнюється “те, що маємо”, з тим, “що має бути”; г) визначення заходів: оцінка здійснюється під час виконання визначеного плану заходів, коли основною метою є реалізація програми; д) конфлікт ролей: часто виникає конфлікт між виконавцями програми та оцінювачами.

Можна виділити вісім основних проблем оцінювання (Еверт Ведунг):

1. Проблема мети: для яких загальних цілей починається оцінювання?
2. Проблема організації (оцінювача): хто має проводити оцінювання і як воно буде організовано?
3. Проблема аналізу дій: як описати те, що оцінюється (тобто політики, окремі програми та заходи) і що таке оцінка – лише інструмент чи самодостатній елемент?

4. Проблема трансформації: яка активність у проміжку між офіційним початком дій із впровадження політики та кінцевими результатами, враховуючи всі впливи?

5. Проблема результатів: які продукти та наслідки політики? (негайний, проміжний, довгостроковий)?

6. Проблема впливу: які непередбачувані фактори в поєднанні з діяльністю по реалізації політики пояснюють її результати?

7. Критеріальна проблема: за якими критеріями, на основі яких цінностей слід оцінювати переваги та успішність діяльності?

8. Проблема корисності: як будуть використані результати оцінювання?
[20]

Оцінювати можна державну політику в цілому, її окремі напрями і заходи, різноманітні програми і проєкти та їх окремі складові.

З моменту визначення оцінки як окремого виду діяльності (30-ті роки минулого століття) і до 70-х років оцінювалися результати чи наслідки політики та програм. Наразі оцінюються майже всі елементи процесу розробки політики.

Категорії оцінювання:

- 1) кількісне і якісне оцінювання;
- 2) формувальне і підсумкове оцінювання.

Метою формувального оцінювання є одержання інформації, яка забезпечує зворотній зв'язок у процесі розробки (формування) навчальних програм і допомагає зробити їх кращими [15].

Підсумкове оцінювання здійснюється після того, як формування програми завершено.

Моделі оцінювання:

- 1) орієнтована на цілі (дослідження ефективності і результативності);
- 2) орієнтована на рішення;
- 3) орієнтована на користувача;
- 4) орієнтована на практичне застосування;
- 5) оцінювання спільними зусиллями.

Підготовка до оцінювання. Створення передумов для оцінки потребує витрат. Підготовка до оцінки може затримати впровадження політики.

Варто відповісти на низку питань: 1) чи вплинуть результати оцінювання на майбутні рішення? 2) чи є необхідний персонал достатньої кваліфікації? 3) чи буде оцінка завершена досить швидко, щоб її результати вплинули на рішення? 4) чи можна довіряти результатам оцінювання? [28]

Оцінка політичних потреб, процесу, впливу та наслідків. Відповідно до підходу Веймара-Вайнінга, оцінка ефектів політики має ґрунтуватися на концепції готовності платити. Вигоди — це максимальна сума грошей, яку люди готові заплатити, щоб отримати бажані результати. Витрати — це максимальна сума, яку люди готові заплатити, щоб уникнути небажаних наслідків.

Тут можливі три ситуації: 1) оцінка на ефективних ринках; 2) оцінка на спотворених ринках; 3) оцінка на вторинних ринках.

При оцінці наслідків політики (як і при оцінці інших компонентів процесу політики) використовується підхід “Три Е” – оцінка економічності, ефективності та результативності політики (відповідні терміни в англійській мові починаються з літери Е - економічність, ефективність, ефективність) [30].

Для оцінки ефективності можна використовувати аналіз витрат і вигод.

Моніторинг (як зазначає К. Вайс) зазвичай ініціюється урядом, який надає фінансову підтримку програмі, або органами моніторингу, відповідальними за визначення стандартів програми. Ці органи зацікавлені в тому, що відбувається в рамках програми (курсу дій), виходячи з міркувань підзвітності.

Метою моніторингу найчастіше є отримання інформації:

(а) про ступінь охоплення програми цільовою аудиторією, на яку вона спрямована;

(б) про його відповідність раніше прийнятим рішенням;

(с) щодо правильного використання фінансових коштів та інших ресурсів.

Звичайно, перед початком моніторингу необхідно знати певні стандарти:

- які категорії осіб будуть обслуговуватися;
- які заходи очікуються;

- як очікується використання коштів [40].

У процесі моніторингу результати програми порівнюються з еталонними значеннями цих параметрів. Якщо виявлені значні відхилення від стандартів, їх причиною можуть бути:

(1) недоліки процесу впровадження проєкту (реалізований варіант політики),

(2) те, що обраний варіант політики не відповідав реаліям життя.

Залежно від цього органи влади, відповідальні за вибрані сфери політики, повинні:

(1) або скорегувати план реалізації програми,

(2) або провести повторний аналіз політики та переглянути або вдосконалити вибраний варіант політики [17].

Відмінності між оцінкою та моніторингом Якщо розглядати оцінку лише процесу політики, то на практиці вона нагадує процедури моніторингу, але має й значні відмінності (К. Вайс):

- моніторинг замовляється, як правило, організацією, яка фінансує програму, або вищим органом влади з метою забезпечення контрольованості дій із реалізації політики, тоді як оцінка процесу здійснюється в інтересах самої програми. ;

- оцінка процесу має більш систематичний характер, ніж моніторинг, і базується більше на об'єктивних даних, ніж на інтуїтивних поглядах [10: 35].

3.2. Ефективність і результативність державної політики в контексті аналізу проєктів у державному секторі

Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за яких економіка не тільки використовує всі свої наявні ресурси, але й використовує їх

“правильно”, тобто використовує “правильну” комбінацію ресурсів для отримання “правильної” комбінації випуску. .

Неокласична економічна модель демонструє, що цінність поточного споживання для суспільства буде максимізована, коли виконуються наступні три умови статичної ефективності:

- 1) повністю використовуються всі національні ресурси;
- 2) виробляється “правильне” поєднання кінцевих продуктів;
- 3) використовується “правильна” комбінація витрат ресурсів.

Динамічна ефективність пов’язана зі зростанням економіки (особливо споживання в економіці) “правильними” темпами. Знову ж таки, “правильні” ставки визначаються більше готовністю суспільства заощаджувати чи інвестувати, ніж споживати, або, іншими словами, пов’язані з вибором, який суспільство робить між поточним і майбутнім споживанням, де майбутнє споживання є метою поточних заощаджень та інвестицій. У суспільстві, яке характеризується відміно функціонуючими фінансовими ринками, як вибір між поточним і майбутнім споживанням, так і альтернативна вартість капіталу повинні визначатися ринковою ставкою відсотка [20].

Тіньова ціна блага (ресурсу) дорівнює граничній соціальній вартості блага за умови відсутності провалів ринку та державного втручання в ціноутворення (податки, субсидії, регульовані ціни). В умовах загальної рівноваги тіньові ціни дорівнюють цінам ринкової рівноваги. При аналізі соціальних проєктів можна припустити, що тіньова ціна ресурсу дорівнює величині, на яку зростає суспільний добробут при збільшенні використання такого ресурсу на одиницю. Гроші мають різну вартість з часом.

Інвестиційний проєкт - це проєктний цикл, тобто сукупність взаємопов’язаних заходів, які здійснюються з метою досягнення певних цілей у визначені часові та бюджетні інтервали.

Інвестиційне рішення полягає в інвестуванні ресурсів сьогодні з метою отримання вигоди в майбутньому [6; 9].

Цінність інвестиційного рішення - це різниця між вигодами, які воно приносить, і витратами, які повинні бути понесені для досягнення намічених цілей:

$$\boxed{\text{Цінність проєкту}} - \boxed{\text{Збільшення вигод}} - \boxed{\text{Збільшення витрат}}$$

Основним завданням фінансового аналізу інвестиційних рішень є визначення вартості проєкту за такими основними принципами:

1. Фінансовий аналіз інвестиційних рішень передбачає визначення вигод і витрат у грошовому еквіваленті - таким чином, вартість проєкту також має грошовий вимір.

2. Вигоди та витрати визначаються як додаткові значення: порівнюються ситуації “з проєктом” і “без проєкту”.

3. Врахування фактору часу: прирости вигод і витрат розраховуються для кожного окремого інтервалу часу і підсумовуються з урахуванням зміни вартості грошей у часі.

4. Уникнення подвійного виставлення рахунків, зокрема:

- до складу витрат не включаються амортизаційні відрахування: витрати на основні засоби враховуються в момент придбання (створення) останніх;

- не враховуються фінансові потоки: отримання та виплата кредитів, виплата відсотків та дивідендів.

5. Не враховуються так звані втрачені (незворотні) витрати (використання ресурсів з нульовою альтернативною вартістю).

6. Послідовний врахування фактору інфляції - розрахунки в постійних (але не фіксованих) цінах із застосуванням реальної ставки дисконту або в поточних (змінних) цінах з дисконтуванням за номінальною ставкою [12].

Державна регуляторна політика в контексті ефективності та результативності.

Сфери державного регулювання:

(1) регулювання цін на товари;

- (2) регулювання (обмеження) виходу на ринок: видача ліцензій на право відкриття бізнесу;
- (3) полегшує вихід на ринок (або запобігає);
- (4) встановлення стандартів якості;
- (5) прямий розподіл ресурсів (наприклад, природних);
- (6) прямі та непрямі субсидії чи позики як засіб впливу на пропозицію товарів у певних сегментах ринку;
- (7) сприяє розвитку конкуренції (антимонопольне законодавство); регулювання монополій, ціноутворення, рекламної діяльності [36].

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності — напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між контролюючими органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних нормативних актів, законів, що зменшують втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, яка здійснюється в межах, порядку та у спосіб, встановлені Конституцією та законами України (від Кодексу України).

Регуляторний акт це:

- прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між контролюючими органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

- інший офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим регуляторним органом, який встановлює, змінює або скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання економічної діяльності, відносини, а також адміністративні відносини між контролюючими або іншими державними органами влади та суб'єктами господарювання незалежно від того,

чи вважається цей документ нормативно-правовим актом відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері [19].

Регулюючим органом є Верховна Рада України, Президент України, КМУ, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосібно приймати нормативні акти.

До контролюючих органів належать також територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють управління та провадження окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації приймають нормативно-правові акти відповідно до повноваження.

Регуляторна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється контролюючими органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [41].

Аналіз регуляторного впливу - документ, що містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акту, аналіз впливу, який регуляторний акт матиме на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акту засадам державної регуляторної політики.

Принципи державної регуляторної політики:

(1) доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання економічних відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

(2) адекватність – відповідність форм і рівня державного регулювання економічних відносин потребам у вирішених існуючих проблемах і вимогам ринку з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

(3) ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок дії регуляторного акту за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

(4) збалансованість – забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави у регуляторній діяльності;

(5) передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям та державній політиці, а також планам підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання планувати свою діяльність;

(6) прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, поданих у встановленому порядку законом фізичними та юридичними особами фізичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [10; 18].

3.3. Удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинник формування публічної політики

Певна державна політика є результатом вибору осіб, які працюють в органах державної влади. Аналізуючи такий вибір, економісти розробили теорію політичних ринків, подібну до теорії ринків економічних благ - теорію суспільного вибору (або економічну теорію політики).

Теорія соціального вибору базується на тому, що люди діють у політичній сфері, маючи на меті власні інтереси, тобто ця теорія вивчає різні способи та методи, за допомогою яких люди використовують інститути влади у власних інтересах.

TSV переносить основні риси методології економічного аналізу на політичні процеси:

1) методологічний індивідуалізм - кожен індивід (який характеризується індивідуальними смаками та уподобаннями) робить особистий вибір у своїй економічній поведінці, керуючись власними інтересами та вигодою, як вона собі це уявляє.

2) концепція “*homo economicus* – економічна людина”, або модель ринкової поведінки індивіда: людина сама визначає, який із благ для неї більш бажаний, виходячи зі своїх уподобань.

3) погляд на політику як на обмін: політика є складною системою обміну між індивідами, в якій останні колективно переслідують свої особисті цілі, оскільки вони не можуть досягти їх шляхом звичайного ринкового обміну [14].

Якщо розглядати громадський вибір як механізм прийняття спільних рішень, то можна визначити, що громадський вибір – це процес, за допомогою якого індивідуальне бачення перетворюється на колективне рішення.

Колективні рішення можуть реалізовуватися в умовах прямої або представницької демократії.

У теорії політичного вибору учасниками політичних ринків є:

- виборці;
- політики (представницька влада);
- бюрократія (виконавча влада).

Виборці є споживачами передвиборчих обіцянок політиків. Попит виборців на ці обіцянки відображає голосування, їхню участь у внесках на кампанію та лобіювання особливих інтересів. Виборці готові підтримати тих політиків, які можуть (як їм здається) найбільше покращити їхнє становище.

Політики – це виборні менеджери – від президента країни до мера міста, депутатів парламентів і місцевих виборних органів самоврядування. Політики є продавцями на політичному ринку, вони пропонують передвиборчі обіцянки, за які хочуть отримати голоси виборців. Передбачається, що метою політиків на виборах є бажання бути обраним [19; 33].

Бюрократія (чиновники — виконавча влада) — представники державної влади на національному, регіональному та місцевому рівнях, які працюють у різних державних установах; вони забезпечують збір податків і виробництво суспільних благ. Бюрократія прагне максимізувати власну корисність.

Політична рівновага — це ситуація на політичному ринку, коли вибір виборців, політиків і бюрократії є сумісним, і жодна група не може покращити своє становище, зробивши інший вибір, не погіршивши становище іншої групи.

Детермінанти (фактори) політичного балансу:

- 1) правила здійснення громадського вибору, тобто скільки голосів “за” необхідно отримати для перемоги, які вимоги до явки виборців;
- 2) середня і гранична вартість суспільного блага;
- 3) доступна для виборців інформація про витрати та вигоди, пов’язані з виборами;
- 4) розподіл часток податку між виборцями, вплив підвищення податку на зміну результатів емісії товарів;
- 5) розподіл благ між виборцями [4; 16].

Конкретніше: політична рівновага — це згода щодо рівня виробництва суспільних благ, яка визначається конкретною процедурою колективного вибору та розподілу часток податків між індивідами.

Механізми прийняття колективних рішень:

Пряма демократія - це політична система, за якої кожен виборець має право і можливість особисто висловити свою думку з будь-якого питання, яке обговорюється і потребує вирішення.

Конституційний вибір — це встановлення правил голосування; це має бути зроблено до прийняття рішень через процедуру голосування [23].

Правило одноголосного голосування: прийнятим вважається лише те рішення, яке підтримано одноголосно. Рішення, прийняте одноголосно, є аналогом оптимуму Парето.

Принцип простої більшості більш поширений для прийняття рішень в умовах прямої демократії.

Медіанний (середній) виборець – виборець із центристською позицією (позиція якого знаходиться в середині шкали інтересів учасників виборів).

Теорема про пересічного виборця: в умовах прямої демократії існує тенденція приймати рішення, які підтримує пересічний виборець.

Неефективність рівноваги, що досягається за правилом простої більшості: якщо вигоди та витрати, пов'язані з вивільненням суспільних благ, розподілені між виборцями рівномірно, то буде прийнятий оптимальний ефективний варіант, для якого виконується умова ефективності $MSB = MSC$ (рівність граничних соціальних вигод і витрат) [12].

При рівномірному розподілі вигод і нерівному розподілі витрат існує тенденція витрачати на суспільні блага більше, ніж ефективний рівень.

При рівному розподілі витрат і нерівному розподілі вигод існує тенденція витрачати на суспільні блага менше ефективного рівня.

Проблеми прийняття рішень в умовах прямої демократії:

1) виборці мають різну інтенсивність переваг щодо питань, які вирішуються під час виборів, і при цьому однакову кількість голосів (по одному голосу);

2) виборцям інколи важко зробити раціональний вибір через те, що пропозиції від політиків (або від партій) надходять пакетами, і виборцям можуть подобатися лише окремі компоненти пакету;

3) виборці не володіють повною інформацією про справжні наміри політиків щодо їхніх дій у разі приходу до влади (передвиборчі програми, як правило, неповні та не містять інформації про ціну виконання обіцянок, політики часто поведуться нещиро);

4) сам механізм виборів є неефективним через проблему раціонального ігнорування виборів виборцями [22].

Механізми прийняття колективних рішень мають проблеми, властиві представницькій владі, а саме:

- Представницька демократія — політична система, за якої обрані виборцями політики (представники) приймають рішення — закони, які стосуються інтересів усіх виборців (тобто інтереси виборців враховуються опосередковано).

- Групи особливих інтересів і лобіювання: окремі електорати часто мають специфічні інтереси. Такі групи можуть формуватися, зокрема, за територіальною та професійною (галузевою) ознакою.

- Різноманітні методи впливу обмеженої групи виборців на представників державної влади з метою прийняття вигідних групі політичних рішень називаються лобіюванням [33].

Взаємна підтримка (або logrolling): ситуація, коли окремі групи депутатів підтримують одна одну, щоб отримати необхідну більшість для ухвалення бажаного рішення.

Одним із способів такої підтримки є пакування дрібних, не пов'язаних між собою законопроектів, щоб комплексний проект отримав необхідну підтримку під час голосування.

Економічна рента - це різниця між доходом, отриманим продавцем - власником рідкісних ресурсів, і їх альтернативною вартістю. Тобто орендна плата — це грошова сума, яку фізична особа отримує понад необхідну їй для виконання роботи. Пошук політичної ренти – це спроба отримати економічну ренту через політичний процес [20].

Корислива поведінка чиновників і політиків пов'язана з рентоорієнтованою поведінкою. Така поведінка складається з діяльності, спрямованої або на використання монопольного становища, або на отримання доступу до державних субсидій (на відміну від спроб отримати прибуток у ринковій економіці).

Проблеми, властиві бюрократичному забезпеченню

Економічна теорія бюрократії розглядає такі структури виконавчої влади, які не виробляють економічні блага, що мають вартість, а отримують частину своїх доходів із джерел, не пов'язаних з продажем результатів їх діяльності.

Адміністративна діяльність принципово відрізняється від виробничої, її важко оцінити:

1) Важко виміряти результати діяльності чиновника, а отже, важко створити ефективну мотиваційну систему оплати праці.

2) Важко визначити результативність та результативність роботи державної установи, хіба що проаналізувати, наскільки успішно установа виконує свої функції та наскільки успішно взаємодіє з іншими установами.

3) Важко оцінити досягнення державних службовців через різноманітність цілей, характерну для багатьох державних програм; законодавці майже ніколи не визначають процедуру відбору, критерій, за яким одне рішення вважається кращим за інше.

4) Важко визначити технологію їх реалізації державних програм (співвідношення між витратами ресурсів і результатом – обсягом виробленої продукції та наданих послуг), тому що залежність між зусиллями керівників і виконавців програми та результатами реалізації програми реалізація часто дуже незначна [18].

Невдача уряду як обмеження для державного втручання

Неспроможність державної влади означає її неспроможність забезпечити оптимальний за Парето розподіл ресурсів (що виникає внаслідок провалів ринку) і відповідність політики розподілу доходів уявленням про справедливість, прийнятим у суспільстві.

Причини провалу уряду:

1. Недостатня поінформованість.
2. Обмежений контроль за реакцією приватного сектора.
3. Обмеження можливості суспільства контролювати владні структури.

4. Недосконалість політичних процесів (зокрема, коли приймаються політичні рішення).

5. Для новоутворених держав – недостатня компетентність політиків і державних службовців, недостатній рівень розвитку державних інститутів [30].

Викликисьогодення дають підстави стверджувати, що соціально-економічне життя України, як і більшості країн світу, перебуває у площині постійних змін і переорієнтації на нові стандарти. Суттєві реформи, які необхідно здійснити та досягти чітко визначеного результату, вимагають використання нових методів управління та державного регулювання трансформаційних процесів. У цьому контексті управління проєктами є цінним активом корпоративних структур, який можна успішно використовувати в державному управлінні. Жорсткі вимоги до ефективності, продуктивності та керованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на якісно новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методів проєктного менеджменту на державному рівні.

Напрямів розробки концепції проєктного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охопити практично сферу всього людського життя, зокрема державне управління. Проте сьогодні інструменти проєктного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах публічної влади [1, с.21].

Однак на сучасному етапі, з одного боку, поки що існує вагомий розрив між розвитком теорії управління проєктами та практикою її розвитку, а з іншого – нові використані сфери застосування методології управління проєктами потребують подальшого розвитку й адаптації відомих методів та інструментарію до конкретних нових умов розвитку.

За методологією інституту з управління проєктами Project Management Institute (PMI) процес проєктного управління складається з таких процедур: визначення вимог до проєкту, постановка чітких і досяжних цілей, балансування конкурсних вимог якістю, можливостями, часом і вартістю,

адаптація специфікацій, планів і підходів для потреб. і проблеми різних стейкхолдерів [8].

Методологія проєктного управління сьогодні визнана однією з найбільш прогресивних напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. Проєктний менеджмент у загальному вигляді вимагає уваги до таких питань, як вимоги до менеджменту, проєктна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей, і розглядає всю повноту роботи в контексті фази проєкту (стратегії, планування, реалізації та захисту) [14]. Методологія проєктного підходу розроблена, реалізація та розвиток проєкту - складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі. Головними елементами проєкту є задум, ідея (проблема, завдання), засіб їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, що здобуваються в процесі реалізації проєкту. Ви окремо чотири фази проєкту, які відправляються протягом його життєвого циклу: концепція проєкту (формування задуму (ідеї), постановка завдання); розроблення та підготовка проєкту; реалізація проєкту; закінчення проєкту. Кожна фаза характеризується набором більшої кількості сталевих елементів та певною технологією виконання [12].

Доцільність розробки методології управління проєктами для розробки та здійснення програм і проєктів у сфері державного управління зумовлена такими аргументами [13, с. 24-26]: розроблення та втілення державних програм незалежного від рівня, враховуючи їх складність та багатоаспектність, вимагає використання інструментів проєктного менеджменту; управління проєктами є універсальною концепцією, що може застосовуватися для здійсненні будь-яких проєктів усіх галузей та напрямків, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важку промисловість, збройними силами та обороним комплексом; проєктний підхід забезпечує чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проєкту, що полегшує оцінку та контроль за виконанням завдань підлеглими; за допомогою проєктного підходу

здійснюється зворотний зв'язок із населенням країни, що дає громадянам кращу оцінку діяльності органу державного управління.

Сьогодні актуальним питанням щодо застосування механізму управління проектами у сфері державного управління є вивчення досвіду його впровадження в бізнесі та перенесення цієї практики у сферу державного управління.

Зокрема, зазначимо, що існують світові тенденції в бізнесі, які дозволяють говорити про застосування проектного підходу, тобто зростання частки та значення діяльності, пов'язаної з реалізацією проектів. Найважливішими серед них є: перехід від регулювання та концентрації до координації та розподілу; скорочення життєвого циклу продуктів і послуг, особливо термінів розробки та запуску; персоналізація попиту та пропозиції, продуктів і послуг; портфельний підхід до управління проектами дає значні переваги. Вони передбачають можливість поглянути на проекти в глобальному контексті, що відображає стан справ у цілому [3].

Можна виділити два основних підходи до ефективності діяльності органів державної влади. Перший функціонує в рамках так званої “традиційної” моделі державного управління, в якій організаційна ефективність пов'язана з організаційними процесами, а поняття “ефективність” і “якісне виконання” можуть бути ототожені, що призводить до ігнорування зовнішніх інтересів щодо до організації. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в рамках “нового публічного менеджменту”, який знаменує собою перехід від адміністрування до управління. Зміщення акценту в діяльності громадських організацій на результат вимагає від організацій чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань [6, с. 67].

Впровадження технологій управління проектами вже розпочато в Україні. Це підтверджується державними документами: національними проектами, дорожніми картами, інноваційними програмами тощо. “Наприклад, “Національна екологічна політика (стратегія) до 2020 року” передбачає плани

заходів щодо реалізації заходів, розраховані на 5 років, стратегія сталого розвитку “Україна-2020”; для реалізації заходів надано дорожні карти).

Ми погоджуємося з думкою науковців щодо необхідності запровадження нових моделей державного управління в Україні (концепція В. Солових, нова модель Н. Обушної, “хороша” модель І. Понькіна), але в межах У своєму дослідженні ми пропонуємо зосередитись саме на принципах проєктного менеджменту, які, окрім уже запропонованих науковцями, мають стати такою ж основою для формування сучасних моделей державного управління, зокрема дадуть змогу визначити сутнісні можливості державного управління.

Віriamo, що побудова нової моделі державного управління, яка базується на принципах проєктного менеджменту, дозволить:

- ефективно вирішити проблему контролю (як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і витрат. Серед основних засад, на яких Н. Обушна пропонує будувати нову модель державного управління [5], є посилення контрольної функції;

- вирішити проблему координації між багатьма структурами та органами, які беруть участь у реалізації програм у сфері державного управління. У працях І. Чикаренка [13, с. 24-26] знаходимо підтвердження нашої думки, а саме: механізми управління проєктами дозволяють вирішити проблему відсутності нормальної координації між багатьма структурами та органами, залученими до реалізації програм у державній сфері, що може повністю паралізувати потік роботи;

- контролювати та управляти ефективністю діяльності, що за інших умов часто значно ускладнюється. О. Соснін [6, с. 66]. відсутність “прозорості” власної діяльності;

- сформувати більш гнучку організаційну структуру управління, здатну своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища. Це твердження узгоджується з висновками В. Солових [9] у запропонованій Концепції державного управління;

- полегшити оцінку та посилити контроль за виконанням завдань підлеглими через чіткий розподіл цілей, завдань, функцій і відповідальності керівництвом. “Нове публічне управління” передбачає перехід від системи, в якій люди відповідають за виконання правил, до системи, в якій вони відповідають за досягнення результатів, в якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами”, зазначає О. Соснін [6, с. 67];

- здійснити інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проєкту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки. Такий висновок узгоджується з висновками Т. Безверхнюк, яка зазначає, що роль державного управління має бути зведена до ефективного управління проєктами, з’ясування спільних тенденцій різновекторних проєктів; до узагальнення безсистемних і хаотичних проєктів; поки не виявлені реальні потреби суспільства, реалізуються проєкти [1, с. 21];

- оцінювати діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави. Підтвердження знаходимо в працях дослідника О. Оболенського [4, с. 3-4], де вказується, що державне управління має здійснюватися на основі волевиявлення громади (колективу людей) і здійснюватися суб’єктами, визначеними громадою для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об’єкта управління.

Таким чином, завдяки наявності чітких параметрів у проєктному підході (ресурси, виконавці, обсяги робіт тощо), його застосування в державному управлінні дозволить ефективно та результативно досягти поставленої мети.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставленої мети та завдань були зроблені наступні висновки дослідження.

1. Досліджено теоретичні підходи до визначення державної політики.

Оптимальним є визначення: державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, що здійснюється ними прямо чи опосередковано щодо певної проблеми чи комплексу проблем, що впливає на життя суспільства.

Еволюція розуміння державної політики відбувалася протягом таких етапів: державоцентричний (політика базувалася на розумінні держави як носія верховної влади над людиною); стадія суспільного договору (політика базувалася на розумінні держави як продукту певного суспільного договору людей заради спільного існування); соціоцентричний етап (політика базується на розумінні держави як плюралістичного організму); наднаціональний глобалістичний етап (політика базується на відмові від національної держави і переході до наднаціональної політики, міждержавних структур, поступової ліквідації кордонів).

2. Проаналізовано наукові підходи до аналізу публічної політики.

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство змушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та громадської підтримки обраного варіанту рішень і дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, врегульована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента у вигляді громадськості, готової до діалогу. Саме в результаті такого діалогу відбувається легітимізація влади. Цінність публічної політики полягає в тому, що вона є

необхідною умовою існування сильної демократичної держави і водночас основним атрибутом розвиненого громадянського суспільства.

3. Виокремлено основні етапи та цикл вироблення державної політики.

Процес аналізу державної політики є циклічним, тобто завершальний етап – оцінка політики – це фактично етап усвідомлення нової проблеми (вирішення однієї проблеми – це шлях до усвідомлення нової), а процес політики проходить через однакові етапи вирішення нової проблеми.

Види спільних підприємств за різними класифікаційними ознаками досить широко представлені в українському законодавстві: у Конституції України (прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) у ст. 85, 100, 116; Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (від 01 липня 2010 р. № 2411-VI) визначає основні засади у дев'яти сферах внутрішньої та зовнішньої політики держави; у Господарському кодексі України (від 16.01.2003 р. № 436-IV).

4. Виявлено роль проєктного менеджменту в процесі реалізації державної політики.

Управління проєктами широко використовується в усіх сферах економіки як одна з передових технологій управління. Особливістю застосування проєктного підходу є сформований проєкт як систематизований комплекс заходів, який обов'язково має чітко визначену мету, завдання щодо вирішення певних проблем, засоби досягнення мети та результатів проєкту, що зумовлює унікальність кожного проєкту. Результатом може бути продукт, якісні, інноваційні зміни для суб'єкта господарювання, громади, регіону, галузі, країни; мають соціальний або економічний ефект, вплив на довкілля, інше. Кожен проєкт спрямований на кінцевий позитивний результат.

Публічність, прозорість процесу подання, відбору проєктів для фінансування, звітність, ефективність проєктів перед громадянами, ЗМІ, депутатами, інвесторами, донорами є гострим питанням для проєктів громадського сектору. Важливим питанням тут є громадський контроль, який в Україні тільки зростає. Тому одним із питань, яке формує проєктний підхід, є

забезпечення довіри між владою, державними установами, підприємствами з громадянами та бізнесом. Розробляючи проекти на місцевому рівні, необхідно враховувати інтереси територіальної громади, залучати громадськість до обговорення проблем, пошуку рішень, ознайомлення з прийнятими рішеннями.

5. Досліджено ефективність і результативність державної політики в контексті аналізу проектів у державному секторі.

Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за яких економіка не тільки використовує всі свої наявні ресурси, але й використовує їх “правильно”, тобто використовує “правильну” комбінацію ресурсів для отримання “правильної” комбінації випуску. Динамічна ефективність пов'язана зі зростанням економіки (особливо споживання в економіці) “правильними” темпами. Знову ж таки, “правильні” ставки визначаються більше готовністю суспільства заощаджувати чи інвестувати, ніж споживати, або, іншими словами, пов'язані з вибором, який суспільство робить між поточним і майбутнім споживанням, де майбутнє споживання є метою поточних заощаджень та інвестицій.

Основним завданням фінансового аналізу інвестиційних рішень є визначення вартості проекту відповідно до наступних ключових принципів: фінансовий аналіз інвестиційних рішень передбачає визначення вигод і витрат у грошовому вираженні; вигоди та витрати визначаються як додаткові значення; врахування фактору часу; уникнення подвійного виставлення рахунків; не враховуються так звані втрачені (незворотні) витрати (використання ресурсів з нульовою альтернативною вартістю); послідовне врахування фактору інфляції тощо.

6. Розроблено шляхи удосконалення механізму вироблення колективних рішень як чинника формування публічної політики.

Встановлено, що побудова нової моделі державного управління, яка базується на принципах проектного менеджменту, дозволить: ефективно вирішувати проблему контролю (як державними органами, так і громадськістю) строків і витрат; вирішити проблему координації між багатьма структурами та

органами, які беруть участь у реалізації програм у сфері державного управління; контролювати та управляти ефективністю діяльності; відсутність “прозорості” власної діяльності; сформувані більш гнучку організаційну структуру управління, здатну своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища; сприяти оцінці та посилювати контроль за виконанням завдань підлеглими через чіткий управлінський розподіл цілей, завдань, функцій і відповідальності; здійснити інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проєкту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки; оцінюють діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави.

Таким чином, завдяки наявності чітких параметрів у проєктному підході (ресурси, виконавці, обсяги робіт тощо), його застосування у розробці державної політики дозволить ефективно та результативно досягти поставленої мети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Байрак, А.О. Особливості державно-приватного партнерства в медичній сфері в умовах забезпечення сталого розвитку. *Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна*, №1 (22), 2020. С. 58-65.
2. Балусєва, О. Бюджет участі. Бюджетна бухгалтерія. 2017. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/august/issue-31/article-29995.html>.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційноправові проблеми організації та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право” / О. В. Батанов. К., 2011. С. 4.
4. Безверхнюк Т. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектам. *Науковий вісник академії муніципального управління: зб. наук. пр.* Київ: Академія муніципального управління, 2011. Вип. 3. С. 17-24.
5. Вороніна, Ю. Є. Комунікативна політика в системі публічного управління. *Науковий погляд: економіка та управління*, № 3 (61), 2018. С. 29-34.
6. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. Київ : НАДУ, 2016. 128 с.
7. Електронний сервіс “Громадський бюджет”. URL: <https://budget.e-dem.ua/howworks>.
8. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua/new/>.
9. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд.: О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2010. 368 с.
10. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.

11. Лашук А. Формування і управління портфелем проєктів. *Глобалізація та управління проєктами у XXI столітті*: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовт. 2013 р.) Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 100-109.
12. Оболенський О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. I [за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Романюка, О. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т.1. С. 4.
13. Обушна Н. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних відносин. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. URL: <http://lnbu.gov.ua/> ШРМІРаїр_2015_2_5.
14. Олійник Р. Ю. Проєктний менеджмент у публічному управлінні: теоретико-методологічний аспект. Сучасні тенденції розвитку науки: матеріали наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 21-22 грудня 2018 р.), С. 103-106.
15. Олійник, Р. Ю. Проєктний менеджмент: особливості ключових концептів та застосування у публічному секторі. *Право та державне управління*, № 2 (35) Т. 2, 2019. С. 147-151.
16. Основи публічної політики: конспект лекцій для здобувачів вищої освіти третього освітньо-наукового рівня “доктор філософії” зі спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування” / Укладачі О. І. Крюков, С.В. Майстро. Х. : НУЦЗУ, 2020. 80 с.
17. Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/>.
18. Офіційний веб-сайт Державного фонду регіонального розвитку Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/derzhavniy-fondregionalnogo-rozvitku/>.
19. Офіційний веб-сайт Офісу реформ КМУ: URL: <https://rdo.in.ua/>.
20. Офіційний веб-сайт фінансування проєктів з міжнародних фондів. URL: <https://proifi.gov.ua/>.

21. Перелік спільних науково-дослідних проєктів Міністерства освіти і науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/evrointegraciya/dvostoronni-naukovi-konkursi/rezultati-konkursi>.
22. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 200 с.
23. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 200 с.
24. Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>.
25. Про державні цільові програми: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.
26. Про державну підтримку іноземних інвестицій із значними інвестиціями в Україну: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>.
27. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. ВВР України. 1996. № 47. Ст. 256.
28. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
29. Програма EGAP. Офіційний веб-сайт. URL: <https://egap.in.ua>.
30. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. К. : НАДУ, 2016. 192 с.
31. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. 340 с.
32. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. К. : НАДУ, 2009. 288 с.

33. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія. Київ: ВПЦ “Київський університет”, 2010. 287 с.
34. Регіональні стратегії розвитку. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehionalna-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-naperiod-do-2027-roku/regionalni-strategiyi-rozvytku-na-period-do-2027-roku/>.
35. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/ Уклад. А.О. Чемерис. К.: ТОВ “Софія”. 2011. 128 с.
36. Сивак, Т. В. Реалізація стратегічних комунікацій у публічному управлінні на засадах проєктного підходу. *Актуальні проблеми державного управління*, № 3(79), 2019. С. 53-57.
37. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / під загальною редакцією О. П. Демянчука. К.: Факт, 2004. 224 с.
38. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. К. : НАДУ, 2016. 792 с.
39. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол.: В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. К.: НАДУ, 2016. 792 с.
40. Стан виконання державних цільових програм у 2020 році. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>.
41. Телешун С. Публічна політика та управління : наукова розробка / авт. кол.: С. Телешун та ін. К. : НАДУ, 2011. 36 с.
42. Терещенко, Т.В., Коломієць, В.М. Розвиток проєктного підходу в публічному управлінні. Збірник тез ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні” (м. Хмельницький, 7 грудня 2020 року). С. 193-203.